

Johannes Bellmann

## Das Monopol des Marktes -Wettbewerbssteuerung im Schulsystem

Das Schulsystem erlebt gegenwärtig, wie andere Bereiche des öffentlichen Sektors auch, einen steuerungsstrategischen Paradigmenwechsel. Das neue Steuerungsmodell im Schulsystem beruht im Kern auf zwei Steuerungsinstrumenten, die inzwischen große internationale Verbreitung gefunden haben. Auf der einen Seite spricht man von "standards-based reform", womit gegenwärtig eine Form von *Outputsteuerung* durch die Setzung von Bildungsstandards und die externe Evaluation von Schulleistungen gemeint ist. Auf der anderen Seite spricht man von *Wettbewerbssteuerung* oder sog. "choice policies", worunter die Etablierung von Quasi-Märkten im Bildungssystem durch Dezentralisierung, Schulautonomie und freie Schulwahl verstanden wird, ggf. verstärkt durch die Umstellung von der Angebots- auf die Nachfragefinanzierung, z.B. durch die Einführung von Bildungsgutscheinen. Während die Bildungspolitik sich bislang vor allem auf zentrale Steuerung durch Inputs - wie ökonomische Ressourcen, detaillierte Lehrpläne und die Professionalisierung der Lehrerschaft - konzentrierte, rücken im neuen Steuerungsmodell das Setzen von Zielen und das Überprüfen von Ergebnissen in den Mittelpunkt.

In Deutschland wurden, insbesondere in der Folge von PISA, zunächst Schritte in Richtung Outputsteuerung unternommen. Wegmarken waren die Verabschiedung nationaler Bildungsstandards durch die Kultusministerkonferenzen 2003 und 2004, die Umsetzung der nationalen Vorgaben durch die Entwicklung neuer Bildungspläne und Kerncurricula sowie die Einführung entsprechender Evaluationsinstrumente in den Bundesländern. Dass hiermit der Einstieg in ein neues Steuerungsmodell im Schulsystem vollzogen wurde, zeigt auch die Gründung des "Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen" (IQB) als wissenschaftliche Einrichtung der Länder an der Berliner Humboldt-Universität. Aufgabe des IQB ist die Normierung und Weiterentwicklung der nationalen Bildungsstandards sowie deren Konkretisierung durch Aufgabenstellungen zu Unterrichts- und Testzwecken.

Nachdem diese Instrumente implementiert worden sind, wird in der öffentlichen und fachwissenschaftlichen Diskussion gegenwärtig verstärkt die Einführung wettbewerbsorientierter Steuerungsinstrumente gefordert, die vielfach als komplementär zur Outputsteuerung angesehen werden. Wöümann (2007: 81) zufolge zeigt die Analyse internationaler Leistungsvergleiche, "dass Schüler dort besser abschneiden, wo Leistungsstandards extern überprüft werden, wo diese externen Prüfungen mit Schulautonomie vor allem in Prozess- und Personalentscheidungen verbunden werden und wo Wettbewerb durch privat geleitete Schulen mit öffentlicher Schulfinanzierung verbunden

wird". Erst durch Wettbewerb und freie Schulwahl, so die Annahme, werde leistungsförderndes Verhalten belohnt und leistungshemmendes Verhalten sanktioniert. Eltern und Schüler stimmen mit den Füüen ab, indem sie gute Schulen wählen und schlechte Schulen meiden. <sup>1</sup>Die so entstehenden Marktkräfte können Anreize für die Schulen erzeugen, effizient zu arbeiten und leistungssteigernde Innovationen einzuführen. Dies gilt sowohl im privaten Schulmanagement als auch möglicherweise für nahe gelegene öffentliche Schulen, die sich dem Wettbewerb ausgesetzt sehen. Damit kann Wettbewerb durch privat geleitete Schulen auch systemische Effekte auf die Leistung des gesamten Schulsystems erzeugen." (Ebd.: 75f.)

Einzelne wettbewerbsorientierte Steuerungsinstrumente finden sich bereits im deutschen Schulsystem: In Sachsen werden seit einigen Jahren leistungsbezogene Schuldaten von allen Mittelschulen und Gymnasien in sog. <sup>1</sup>Schulportraits" publiziert, die ausdrücklich dazu dienen sollen, <sup>1</sup>Wettbewerb um Qualität von Schule" anzuregen (vgl. [www.sachsen-macht-schule.de](http://www.sachsen-macht-schule.de)). Ein anderes Instrument ist die freie Schulwahl durch die Aufhebung der Schulbezirksbindung, wie sie etwa in Nordrhein-Westfalen im Grundschulbereich sukzessive bis 2008 eingeführt werden soll. In Baden-Württemberg wird in lokalen Modellversuchen auch die Wahl einer Hauptschule unabhängig vom Schulbezirk ermöglicht.

Wettbewerbselemente wie Schulautonomie, Profilbildung und freie Schulwahl, so die Annahme, führen genau die Anreize ein, ohne die Bildungsstandards und externe Evaluationen folgenlos bleiben. <sup>1</sup>Nichts bringt Lehrer mehr in Gang als weglaufernde Kinder", heißt es. <sup>1</sup>Dass Lehrerkollegien ohne Ideen und Engagement dabei unter Druck geraten, ist gewollt. Bislang konnten sie ohne Konsequenzen weiterwurschteln. Die Schüler mussten ja kommen. Das ist in Zukunft anders" (Spiewak 2007). Der Wettbewerb wird hier als ein Aktivierungsmodell angepriesen, in dem Leistung oder Nicht-Leistung nun endlich mit <sup>1</sup>Konsequenzen" verbunden sind. Abermals zeigt sich hier die enge Verknüpfung von Output- und Wettbewerbssteuerung: Outputsteuerung soll für öffentlich transparente Indikatoren sorgen, die die Nachfrageseite über die unterschiedlichen Leistungen der Anbieter informieren; der Wettbewerb soll im Gegenzug dafür sorgen, dass gute Leistung tatsächlich belohnt und schlechte Leistung bestraft wird, so dass Schulen zu einem entsprechenden Leistungswettbewerb angeregt werden.

Im Folgenden wird die Erhöhung des Anteils öffentlich finanzierter Privatschulen als ein Mittel der Induzierung von Wettbewerb diskutiert; danach sollen die intendierten und nicht-intendierten Effekte dieser und anderer Elemente der Wettbewerbssteuerung einer genaueren Prüfung unterzogen werden. Angesichts der insgesamt eher dürftigen Erfolgsbilanz von Wettbewerbssteuerung werden zwei kontroverse Erklärungsmodelle erörtert: Das eine geht davon aus, alles komme auf die technischen Details des Reformdesigns an; das andere problematisiert das Steuerungsmodell selbst, das im Ergebnis zu einer Rekonfiguration des pädagogischen Feldes führen könnte. Schließlich werden fünf Gründe zur Diskussion gestellt, die dem Übergang zur Wettbewerbssteuerung im Schulsystem dennoch eine hohe gesellschaftliche Funktionalität verleihen.

## Mehr Wettbewerb durch mehr Privatschulen

Als eine Strategie zur Einführung von mehr Wettbewerb wird vielfach empfohlen, den Anteil an öffentlich finanzierten Privatschulen zu erhöhen (vgl. Wöümann 2007; Oelkers 2007). Dahinter steckt das aus dem New Public Management bekannte Prinzip, die Funktionen der Gewährleistung und der Erbringung einer Leistung verstärkt zu trennen. Der Staat behält die Funktion der Gewährleistung einer Grundbildung für alle, indem er Bildungsstandards setzt, Anbieter akkreditiert, tatsächlich erbrachte Leistungen regelmäßig überprüft und den Großteil der Finanzierung übernimmt. Der Staat muss jedoch nicht selbst als Erbringer der Leistung auftreten, sondern kann zunehmend private Anbieter auf einem entsprechend regulierten Quasi-Markt zulassen. Vom Ausbau des Privatschulangebots erhofft man sich verschiedene leistungsfördernde Effekte: Innerhalb des Privatschulsektors herrsche größerer Wettbewerb, was diese Schulen zu höheren Leistungen, größerer Innovationsbereitschaft und einem nachfrageorientierteren Bildungsangebot anrege. Zudem erhofft man sich, durch einen Ausbau des Privatschulangebots auch einen leistungsfördernden Wettbewerb im öffentlichen Schulwesen zu induzieren.

Tatsächlich gibt es in Deutschland gegenwärtig einen ungebrochenen Trend zum weiteren Ausbau des Privatschulangebots. Obwohl dieser Trend seit 15 Jahren anhält und auch auf einen Nachholbedarf der ostdeutschen Länder zurückzuführen ist, werden in den Medien die steigenden Zahlen häufig mit einer in der Folge von PISA diagnostizierten Legitimationskrise des öffentlichen Bildungswesens in Verbindung gebracht: "die egalisierende Verteidigungsbastion des öffentlichen Schulwesens schwankt, spätestens seit durch die 'Pisa' Ergebnisse das deutsche Schulsystem in seiner Selbstgewissheit schwer erschüttert wurde. Immer mehr Eltern suchen für ihre Kinder eine private Alternative und sind dabei auch bereit, viel Geld auszugeben." (Lahme 2007)

Während in der gegenwärtigen öffentlichen und fachwissenschaftlichen Diskussion um die Nachfrage nach Privatschulen immer wieder Gesichtspunkte von Effektivität und Effizienz in den Mittelpunkt gerückt werden, können Leistungsvergleiche, wie sie etwa auf der Basis der Daten aus PISA-E angestellt wurden (vgl. Weiü 2006), die erwartete Überlegenheit von Privatschulen nicht bestätigen. Privatschulen sind in Deutschland "weitgehend ein Spiegelbild der öffentlichen Schulen" (ebd.: 69). Sie werden vom Grundgesetz als "Ersatzschulen" und integraler Bestandteil des staatlichen Schulwesens betrachtet, worin ein korporatistisches Modell der Steuerung des Nonprofit-Sektors zum Ausdruck kommt. Für die Zusammensetzung der Schülerschaft ist in Deutschland nicht so sehr der Unterschied privat/öffentlich entscheidend, sondern die Selektion nach Schulformen des gegliederten Schulsystems.

In angelsächsischen Ländern, in denen ein liberales Modell der Steuerung des Nonprofit-sektors vorherrscht, sind Privatschulen in einem deutlich geringeren Maße Spiegelbild der öffentlichen Schulen. Zwischen privaten und öffentlichen Schulen zeigt sich vielmehr ein hoher Grad an sozialer, ethnischer und leistungsmäüiger Segregation der Schülerschaft. Befürworter von Wettbewerbssteuerung in Großbritannien und den USA stellen diese Ausgangssituation in Rechnung und versprechen, gerade durch gezielte "choice policies"

mehr Gerechtigkeit im Schulsystem erzielen zu können. William Bennett, Bildungsminister unter Ronald Reagan, formulierte das zentrale Argument: "poor parents ought to be able to make the same kind of choices that middle-class parents make for their children" (zit. nach Heise 2002: 1329). Ein ähnliches Argument findet sich auch bei Harry Brighouse, einem prominenten liberalen Bildungsphilosophen. Gegnern von "choice policies" hält er vor, faktisch sehr wohl Schulwahl zu unterstützen, nämlich die Schulwahl durch die Wahl des Wohnortes. Brighouse hat dabei die Situation in Großbritannien und den USA vor Augen, in denen vielerorts die Immobilienpreise mit der Qualität der zur Verfügung stehenden Schulen steigen. Ein solches System der Schulwahl sei aber eines, "in which the most advantaged get the most choice and the least advantaged the least choice" (Brighouse o.J.: 14). Von erweiterten Gutscheinsystemen, die gezielt Schüler aus unterprivilegierten Schichten unterstützen, erhofft man sich also gerade in diesen Ländern eine Desegregation der Schülerschaft.

#### Intendierte Effekte

Ob und inwieweit die intendierten Effekte von Wettbewerbssteuerung tatsächlich eintreten, ist seit Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Kontroversen. In einer inzwischen kaum noch überschaubaren Zahl internationaler empirischer Studien wurden immer wieder drei Erwartungen überprüft: Neben der Frage nach den Auswirkungen von Wettbewerbssteuerung auf die *Segregation* der Schülerschaft werden insbesondere der Effekt des Steuerungsmodells auf Schülerleistungen bzw. die *Produktionseffizienz* von Schulen sowie die Effekte auf *Innovation und Diversifizierung* des Angebots untersucht.

Eine umfangreiche Dokumentation von Studien über die *Effizienzwirksamkeit* von Wettbewerbssteuerung stammt von Belfield und Levin (2002). Tatsächlich kommen viele der dort dokumentierten Studien zu dem Ergebnis, dass Wettbewerb einen positiven Effekt auf Schülerleistungen hat. Dieser Effekt aber fällt offenbar eher gering aus. Ein bis zwei Drittel der Studien zeigen keine statistisch signifikanten Effekte. Eine Schwäche der meisten Studien besteht zudem darin, sich ausschließlich auf Effekte auf Schülerleistungen zu konzentrieren, ohne die Kosten eines Wettbewerbssystems in Rechnung zu stellen. Tatsächlich aber ist die Einführung von Quasi-Märkten mit erheblichen Transaktionskosten verbunden: Kosten für die Akkreditierung und regelmäßige Evaluation von Anbietern, für die detaillierte Information der Kunden sowie für ein gut ausgebautes Transportsystem. Hinzu kommen mögliche *trade-offs*, d.h. negative Auswirkungen auf andere Aufgabendimensionen öffentlicher Bildung, wie z.B. die Gewährleistung von Bildungschancen unabhängig von sozialer Herkunft und die Herstellung einer gemeinsamen Grundlage demokratischen Zusammenlebens durch allgemeine Bildung (vgl. Belfield/Levin 2005).

Auch in der Frage der erwarteten *Innovationen* auf Seiten des Angebots zeichnet die Forschung kein einheitliches Bild. Von besonderem Interesse ist eine umfassende Dokumentation vorliegender Studien über "Charter Schools" (vgl. Lubienski 2003) - das sind Schulen, die von staatlichen Reglements weitgehend entlastet sind und sich auf einem Bildungsmarkt um Kunden bemühen müssen. Gerade in diesen Schulen müsste man einen

hohen Grad an Innovation und Diversifizierung des Angebots erwarten. Tatsächlich aber zeichnen sich diese Schulen eher durch traditionelle Unterrichtskonzepte aus; allein auf der Ebene der Organisation finden sich Innovationen wie Leistungslohn, die Beschäftigung von geringer qualifiziertem (pädagogischem) Hilfspersonal, das Outsourcing von Dienstleistungen etc. Der Wettbewerb im Kontext der Organisation stellt offenbar eher einen distalen Faktor dar, der nicht unbedingt auf die pädagogische Interaktion im Unterricht durchschlägt.

Das tatsächliche Verhalten von Schulen im Wettbewerb hängt allerdings davon ab, inwiefern der Quasi-Markt durch ein gemeinsames System der Qualitätssicherung bestimmt ist oder nicht. Eine Studie über die Schullandschaft von Toronto (Davies/Quirke 2007), wo neugegründete unabhängige Schulen mit etablierten Privatschulen und öffentlichen Schulen konkurrieren müssen, zeigt, dass die neu gegründeten Schulen tatsächlich versuchen, ihr Angebot kundengerecht zu diversifizieren. Erklärt wird dies u.a. durch ein erst schwach ausgebautes System standardisierter Leistungsmessung, das es diesen Schulen erlaubt, einen Nischenmarkt zu besetzen.

Äußerst umstritten ist schließlich der Effekt von Wettbewerbssteuerung auf die soziale, ethnische und leistungsmäßige *Segregation* der Schülerschaft. Überwiegend zeigt sich eine Zunahme von Segregation im Kontext von Wettbewerbssteuerung. Dies gilt auch für Länder wie Schweden, das eines der egalitärsten Schulsysteme der Welt hatte und noch immer hat. Nach Einführung von Wettbewerbselementen zeigt sich auch in Schweden eine verstärkte Segregation der Schülerschaft nach dem Bildungs- und Migrationshintergrund der Eltern (vgl. Böhlmark/Lindahl 2007). Besonders in Ballungszentren wie Stockholm wird ein signifikanter Anstieg sozialer, ethnischer und leistungsmäßiger Segregation beobachtet (Söderström/Uusitalo 2005). Erfahrungen in anderen Ländern bestätigen problematische Segregationseffekte (vgl. Wylie 2006). Kaum bestätigt werden kann dagegen die Erwartung, gerade mit Hilfe von "choice policies" bestehender Segregation der Schülerschaft entgegenzuwirken.

#### Nicht-intendierte Nebenwirkungen

Die leistungs- und innovationsfördernden Effekte von Wettbewerbssteuerung im Schulsystem bleiben häufig hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück. Zudem werden nichtintendierte Nebenwirkungen sichtbar, die in der modelltheoretischen Betrachtung von Quasi-Märkten im Schulsystem nicht vorkommen. Diese werden deutlich, wenn man sich klar macht, dass die durch den Wettbewerb vermittelten "Konsequenzen" ein funktionales Äquivalent von "high-stakes" darstellen, also jenen Belohnungen und Sanktionen, die im Rahmen einer auf Bildungsstandards und externer Evaluation basierenden Outputsteuerung Verbreitung gefunden haben. Die Erfahrungen, die man insbesondere in angelsächsischen Ländern mit High-Stakes-Testing gemacht hat, geben Anlass nicht nur zu einer skeptischen Einschätzung ihrer Wirksamkeit, sondern auch ihrer nichtintendierten Nebenwirkungen.

Es fällt auf, dass im Kontext von High-Stakes-Testing immer wieder überraschende Anstiege von Testleistungen festgestellt worden sind (vgl. Haney 2000), was zunächst solche Steuerungsinstrumente attraktiv erscheinen lässt, die versuchen, die Effekte von high-stakes

durch finanzielle Anreizsysteme zu verstärken. Bevor aber entsprechende Politikempfehlungen gegeben werden, muss genauer untersucht werden, inwiefern steigende Testleistungen tatsächlich Ausdruck einer gesteigerten pädagogischen Produktivität und besserer Schulleistungen sind. Daniel Koretz (2005) zufolge ist es ein immer wiederkehrendes Phänomen, dass Testergebnisse nach Einführung eines neuen sanktionsbewehrten Evaluationsverfahrens zunächst abfallen, dann deutlich ansteigen, um sich nach wenigen Jahren auf einem ähnlich hohen Niveau zu stabilisieren, auf dem auch das vorher zum Einsatz gekommene Evaluationsverfahren angelangt war. Hinter diesem Phänomen können Koretz zufolge sehr unterschiedliche Verhaltensweisen der Akteure im pädagogischen Feld stecken, worunter sowohl erwünschte als auch unerwünschte Reaktionsformen fallen.

Eindeutig erwünscht wäre es beispielsweise, wenn Lehrer bessere Arbeit leisten, indem sie etwa auf effektivere Unterrichtsmethoden zurückgreifen. Eindeutig unerwünscht wären dagegen alle Formen des Betrugs, etwa indem vorab an Test-Items geübt wird, Hilfestellungen während des Tests gegeben oder falsche Antworten korrigiert werden. Zwischen diesen beiden Extremen gibt es eine Grauzone von Vorbereitungen auf den Test, die weniger eindeutig zu bewerten sind. "Teaching to the test" kann dabei keineswegs pauschal als unerwünscht bezeichnet werden. Es ist vielmehr ein unscharfer Sammelbegriff für unterschiedliche Verhaltensweisen, mit denen Akteure auf High-Stakes-Testing reagieren und die im Ergebnis zu steigenden Testleistungen führen. In diese Grauzone fallen z.B. die Umverteilung von Unterrichtszeit innerhalb und zwischen Leistungsdomänen (*reallocation*), die inhaltliche Ausrichtung des Unterrichts auf den Test (*alignment*) sowie die Ausrichtung des Unterrichts am Format von Testaufgaben (*Coaching*). Alle drei Varianten können im Ergebnis zu "score inflation" führen. Das Resümee lautet daher: "Absent additional information, one cannot tell from aggregate data what mix of these responses occurred, and one therefore cannot judge how meaningful the gains are" (Koretz 2002: 764). Als Bildungsforscher kann sich Koretz daher nur wundern, wenn Zugewinne in Testleistungen von Politik und Öffentlichkeit als unzweideutige Indikatoren für gestiegene Schülerleistungen und höhere Produktivität von Schulen interpretiert werden.

Die nicht-intendierten Effekte von High-Stakes-Testing sind in der Bildungsforschung in den letzten Jahren intensiv dokumentiert und analysiert worden, so dass high-stakes als leistungsförderndes Anreizsystem zunehmend skeptisch beurteilt werden. Diese Einschätzung teilen inzwischen auch prominente Befürworter der Neuen Steuerung im Schulsystem. "Widerstand erregt vor allem das *High-Stakes-Testing*, das mit Konsequenzen für die Betroffenen verbunden ist und nicht lediglich der Information dient<sup>a</sup>", erklärt Jürgen Oelkers (2007: 9). Dagegen würden, z.B. im Volksschulbereich der Schweiz, "informative Rückmeldesysteme<sup>a</sup> sehr gut funktionieren, aber nur, "weil sie mit keinen Konsequenzen verbunden sind<sup>a</sup> (ebd.). Erstaunlich ist, dass die verbreitete Kritik an high-stakes bei vielen Autoren nicht zu einer Problematisierung von Wettbewerbssteuerung führt, die mit funktional äquivalenten Anreizsystemen operiert. Tatsächlich muss der im Rahmen von Wettbewerbssteuerung in einigen Fällen zu beobachtende - in seiner Größenordnung eher gering ausfallende - Anstieg von Testleistungen ebenso auf seine Validität hinterfragt werden,

wie dies bei steigenden Testleistungen im Rahmen von High-Stakes-Testing der Fall ist.

Wettbewerb führt erwartungsgemäß dazu, dass Anbieter versuchen, ihre Kostensituation zu verbessern. Die Einführung effizienterer Unterrichtsmethoden ist aber nur eine der Möglichkeiten, die sich Schulen hierfür bietet. Da pädagogische Technologien, die sich an einem Ort bewährt haben, sich nicht über Nacht an einem anderen Ort »implementieren« lassen, ist diese Strategie in der Regel mit aufwendigen und langwierigen Prozessen der inneren Schulentwicklung verbunden. Hoher

Wettbewerbsdruck kann deshalb Strategien attraktiv erscheinen lassen, mit denen sich kurzfristigere »Verbesserungen« der schulischen Leistungsbilanz erzielen lässt:

1. Schulen können zunächst versuchen, ihre Kostensituation dadurch zu verbessern, dass »überflüssiger« Unterrichtsstoff keine Berücksichtigung mehr findet. Die oben genannte Umverteilung von Unterrichtszeit innerhalb und zwischen Leistungsdomänen sowie die inhaltliche Ausrichtung des Unterrichts auf den Test dienen der Fokussierung der zur Verfügung stehenden Ressourcen auf das Notwendige. Was überflüssig und was notwendig ist, entscheiden die an den Standards orientierten Tests. Die Gefahr dieser Strategie wird deutlich, wenn man sich klar macht, dass sich mit Standards zwar notwendige Elemente des Unterrichts erfassen lassen, die Bildungsqualität von Schule insgesamt damit aber nicht hinreichend umschrieben wird. So fehlen bis heute Standards für einige Nebenfächer wie Geschichte, Sozialkunde und Religion, die dennoch zum Curriculum moderner Schule gehören. Und selbst wenn für alle Fächer Standards entwickelt würden, werden hiermit »nur« fachliche Aspekte erfasst, während von der erziehenden Seite des Unterrichts weitgehend abstrahiert wird (vgl. Zedler 2007). Darüber hinaus umschreiben Bildungsstandards nur das allgemeinverbindliche Kerncurriculum, nicht aber das schulspezifische Schulcurriculum. Die Bildungsplanreform 2004 in Baden-Württemberg sieht beispielsweise für die Vermittlung des Kerncurriculums nur etwa zwei Drittel der Unterrichtszeit vor; der Rest soll der Schule für eigene Akzentsetzungen im Rahmen des Schulcurriculums zur Verfügung stehen. Es bleibt abzuwarten, wie Schulen unter Wettbewerbsdruck hierzulande diese Spielräume nutzen werden. Die Gefahr, dass Output- und Wettbewerbssteuerung zu einer Verengung des Curriculums auf getestete Inhalte führen, ist aus Ländern gut dokumentiert, die frühzeitig auf Neue Steuerung im Schulsystem setzten (vgl. Stark Rentner 2006).

2. Eine andere Strategie zur Verbesserung der Kostensituation besteht darin, sich über Klientenselektion solche Schüler zu sichern, die von Anfang an einen höheren Leistungsstand haben, bzw. solche Schüler, die einen hohen Grad an familiärer und privat finanzierter Unterstützung genießen. Dieses sog. *Cream Skimming* kann die wirksamste Strategie der Verbesserung der Kostensituation sein, da die soziale Zusammensetzung der Schülerpopulation einen erheblichen Teil der gemessenen Leistungsdifferenz zwischen Schulen erklärt. Vorteile, die durch die soziale Herkunft der Individuen vermittelt sind, werden durch Vorteile verstärkt, die durch günstige Kompositionseffekte des sozialen Schulkontexts vermittelt sind. Zusammengefasst können hiermit in Deutschland beispielsweise ca. 40% der gemessenen Leistungsdifferenzen im Lesen erklärt werden (vgl. Mutz 2006:20). Deshalb ist es für Schulen im Kontext von Wettbewerbssteuerung rational,

nicht einfach um Schüler zu konkurrieren, sondern um gute Schüler mit einem hohen Grad externer Unterstützung. Das Modell der Wettbewerbssteuerung verlangt zwar von Schulen, Schüler und Eltern als »Kunden« zu betrachten; tatsächlich verleitet es zugleich dazu, sie auch als Kostenfaktoren zu sehen. Vergleichbare Entwicklungen sind aus dem Gesundheitssystem bekannt, wo ebenfalls Instrumente der Output- und Wettbewerbssteuerung eingeführt wurden. Auch hier wurde der Patient zum Kunden und Kostenfaktor. Diese Sichtweise ist für die im Wettbewerb stehenden Organisationen und Akteure insofern rational, als der (Gesundheitszustand und die Mitwirkung des Kunden die Kosten seiner Behandlung entscheidend mitbestimmen. Mehr noch als in der medizinischen Behandlung zeichnet sich die pädagogische Interaktion durch einen hohen Grad externer Mitproduktion aus, d.h. für den Erfolg pädagogischer Interaktion sind nicht allein Schule, Lehrer und ihre pädagogischen Technologien entscheidend, sondern die Eigenaktivität des »Kunden« und die Unterstützung seines familiären Umfelds.

So rational also *Cream Skimming* aus Sicht der Organisationen und Akteure im Kontext von Wettbewerbssteuerung ist, so problematisch ist dieses Anbieterverhalten, wenn man die Effizienz und Gerechtigkeit des Gesamtsystems im Blick hat. Die soziale und leistungsmäßige Segregation der Schülerschaft könnte für bestimmte Restschulen äußerst problematische Peer-Group-Effekte haben, die durch günstige Peer-Group-Effekte in den ohnehin besseren Schulen möglicherweise nicht überkompensiert werden können. Zudem ist eine soziale Segregation der Schülerschaft auch dann nicht wünschenswert, wenn Effizienzgesichtspunkte nicht unmittelbar berührt wären. So wird die allgemeine Schulpflicht nicht nur dadurch gerechtfertigt, dass in ihrem Rahmen die in Bildungsstandards definierten Kompetenzen erzeugt werden; dies ließe sich auch durch eine allgemeine Unterrichtspflicht nach dem Vorbild der USA sicherstellen. Die Begründung für die allgemeine Schulpflicht hebt - wie ein jüngeres Urteil des Bundesverfassungsgerichts erneut bestätigt - nicht nur auf die Erfüllung von Leistungsstandards ab, sondern auch auf die erziehende Seite von Unterricht und Schulleben. Die Schule einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft hat den Auftrag, zum friedlichen Umgang mit Pluralität zu befähigen: "Soziale Kompetenz im Umgang auch mit Andersdenkenden, gelebte Toleranz, Durchsetzungsvermögen und Selbstbehauptung einer von der Mehrheit abweichenden Überzeugung können effektiver eingeübt werden, wenn Kontakte mit der Gesellschaft und den in ihr vertretenen unterschiedlichen Auffassungen nicht nur gelegentlich stattfinden, sondern Teil einer mit dem regelmäßigen Schulbesuch verbundenen Alltagserfahrung sind." (Bundesverfassungsgericht 2006) Eine zunehmende soziale Segregation der Schülerschaft wäre mit dem staatlichen Erziehungsauftrag der Schule kaum zu vereinbaren. Wenn man dennoch auf Wettbewerbssteuerung im Schulsystem setzt, müssen deshalb die institutionellen Rahmenbedingungen bzw. marktkonformen Anreizbedingungen so gestaltet werden, dass unerwünschte Segregationseffekte vermieden werden. Eine staatliche Regulierung der Quasi-Märkte im Schulsystem erscheint unumgänglich, sei es direkt durch ein Reglement der Aufnahmekriterien von Schulen oder indirekt durch gezielte Anreize für Schulen, auch schwächere Schüler aufzunehmen.

## Der Teufel steckt im Detail

Aus zahlreichen Studien über internationale Erfahrungen mit Quasi-Märkten im Schulsystem ziehen viele Bildungsforscher den Schluss, der Teufel stecke im Detail. Nicht das Steuerungssystem als solches wird als Problem angesehen, sondern seine genaue Ausgestaltung durch einen institutionellen Rahmen, der dafür Sorge trägt, dass sich Effizienzgewinne ohne *trade-offs* zwischen Effizienz und Gerechtigkeit erzielen lassen. Ein Bericht des britischen Department for Education and Skills sowie der "Strategy Unit" des Premierministers vom Juni 2006 vergleicht Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten in sieben Ländern. "The most important conclusion drawn from the international evidence on school reform, and particularly reforms to extend parental choice, is the importance of getting the detailed system design conditions right" (Department... 2006: 4). Alles sei also eine Frage des Reformdesigns. Um durch Wettbewerbssteuerung tatsächlich Leistungssteigerungen *für alle* zu erzielen, werden verschiedene Bedingungen genannt:

1. Der Nachfrageseite, also Eltern und Schülern, muss ein gut ausgebautes Informations- und Beratungssystem zur Verfügung stehen, das die Leistungen der Anbieter vergleichend dokumentiert.
2. Um nicht nur formal Wahlmöglichkeiten zu haben, müssen die Transportkosten zur Schule der Wahl übernommen werden.
3. Es muss verhindert werden, dass Schulen ihre Leistungsbilanz durch Klientenselektion verbessern können. Zu diesem Zweck muss ein Finanzierungssystem entwickelt werden, das der Tatsache Rechnung trägt, dass bestimmte Schüler und Schülergruppen für Schulen mit höheren Kosten verbunden sind.
4. Darüber hinaus müssen die Kriterien reguliert werden, nach denen Schüler zugelassen werden, wenn sich mehr angemeldet haben als aufgenommen werden können.
5. Schließlich, so der Bericht, sei es entscheidend, dafür Sorge zu tragen, dass das Angebot guter Schulen zunehme. Dabei könne man sich nicht einfach darauf verlassen, dass schlechte Schulen einfach vom Markt verschwinden. Vielmehr müssten schlechte Schulen frühzeitig identifiziert und durch geeignete korrektive Maßnahmen verbessert werden. Dazu zähle auch die Finanzierung von Fördermaßnahmen bis hin zu Einzelunterricht in den Kernfächern. Erst wenn diese Maßnahmen keine Fortschritte zeigen, müssten auch Schulen geschlossen werden. Selbst unter Befürwortern von Wettbewerbssteuerung scheint sich also die Einsicht durchgesetzt zu haben, dass Quasi-Märkte im Schulsystem nur dann effizient und gerecht funktionieren können, wenn die Wettbewerbsbedingungen in einem beträchtlichen Ausmaß reguliert werden. Diese Maßnahmen verursachen freilich nicht unerhebliche Zusatzkosten. Die Koordinierungsleistungen des Marktes sind nicht kostenneutral zu haben; das gilt auch für Quasi-Märkte im Schulsystem. In welchem Verhältnis diese Zusatzkosten zu den zu erwartenden Effizienzverbesserungen stehen, ist in der Forschungsliteratur umstritten.

Auf der einen Seite wird eine negative Gesamtbilanz gezogen: Der Bildungsökonom i Henry Levin (2000), Leiter des "Center for the Study of Privatization in Education" an der Columbia University, hat in einer Modellrechnung für die USA Mehrkosten von 25 Prozent der

gesamten Bildungsausgaben für die Einführung eines flächendeckenden Systems einer nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung errechnet. Aus bildungsökonomischer Sicht wäre ein solcher Aufwand angesichts der im Rahmen von Wettbewerbssteuerung zu erwartenden eher geringen und zudem in ihrer Validität fragwürdigen Steigerung von Testleistungen nicht vertretbar. Lässt man auf der anderen Seite die von Levin in Rechnung gestellten Transaktionskosten des Steuerungssystems außer acht und konzentriert sich lediglich auf die operativen Kosten in einem System nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung, so fällt die Bilanz erwartungsgemäß positiver aus. Eine Studie zum schwedischen Schulsystem bescheinigt den Mehrkosten, die mit dem mit öffentlichen Mitteln finanzierten Ausbau des Privatschulensektors verbunden sind, einen relativ hohen Wirkungsgrad auf Schülerleistungen - fünfmal höher als der Wirkungsgrad, der beispielsweise durch Mehrkosten für kleinere Klassen zu erwarten wäre (vgl. Böhlmark/ Lindahl 2007: 40). Den von der Studie festgehaltenen positiven Effekten von Wettbewerb auf Schülerleistungen steht allerdings eine verstärkte Segregation der Schülerschaft nach Bildungs- und Migrationshintergrund der Eltern gegenüber (vgl. ebd.: 41). Offen bleibt, wie beide Effekte in einer Gesamtbeurteilung gegeneinander abzuwägen sind. Fest steht, dass Wirkungen und Nebenwirkungen des Steuerungsmodells regelmäßig evaluiert werden müssen und seine detaillierte Ausgestaltung daraufhin immer wieder abgestimmt werden muss.

#### Der Teufel steckt im System

Eine radikalere Kritik von Wettbewerbssteuerung begnügt sich nicht mit einer Revision von technischen Details des Steuerungsmodells; hinterfragt werden vielmehr das Steuerungsmodell als solches und seine Machteffekte im Hinblick auf die Formierung des Objekts der Steuerung. Diese Perspektive wird insbesondere im öffentlichen Diskurs um Neue Steuerung vielfach außer acht gelassen. Die Suggestivkraft der gegenwärtigen, am Leitkonzept Wettbewerb orientierten Bildungsreform besteht nämlich gerade darin, die Aufmerksamkeit auf einen Wechsel des Steuerungsparadigmas zu lenken, in der Erwartung, dadurch schulische Bildungsziele effektiver und effizienter erreichen zu können als bislang. Diese Perspektive bestimmte auch den Reformdiskurs nach PISA in Deutschland: Die enttäuschenden Ergebnisse wurden nicht etwa zum Anlass einer Debatte um die Ziele schulischer Bildung; diese wurden vielmehr als bekannt unterstellt und ihre internationale Geltung als unkontrovers vorausgesetzt. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich vielmehr auf die Mittel und Wege zum Erreichen der Ziele, und hier gab es offensichtlich erfolgreichere und weniger erfolgreiche Nationen. Die gegenwärtige Bildungsreform wird gegenüber der Öffentlichkeit deshalb auch nicht als Reform dessen ausgegeben, was überhaupt unter Bildung verstanden wird bzw. werden soll, sondern, demonstrativ bescheiden, als Reform des Steuerungsmodells (vgl. Hartung/Kerstan 2004).

Ein wichtiger Gesichtspunkt der Problematisierung des Zusammenhangs von Wettbewerbssteuerung und Schulqualität ist jedoch die Annahme, dass sich die neuen Steuerungsinstrumente gegenüber dem Objekt der Steuerung nicht neutral verhalten, d. h. es wird nicht einfach das, was bislang unter schulischer Bildung verstanden wurde, auf

effektivere und effizientere Weise erreicht, sondern unter dem Einfluss dieser Steuerungsinstrumente verändern sich zugleich das Leistungsspektrum von Schulen, das Verständnis schulischer Bildung und ihrer Aufgaben sowie das Selbstverständnis der Akteure. In dieser Perspektive betrachtet, stellen Bildungsreformen immer auch "kulturelle Modelle" dar, die neue Leitkonzepte zum Verständnis von Bildung nahe legen; sie liefern zugleich "scripts", die Akteuren die Übernahme bestimmter Rollen zuweisen.

Hinter der vielfach diskutierten Frage, ob Bildung ein öffentliches oder privates Gut ist, steckt ein essentialistisches Missverständnis. Der Standarddefinition der Schulökonomik zufolge wird ein öffentliches Gut durch zwei Merkmale charakterisiert: Es gibt keinen rivalisierenden Konsum, und niemand kann vom Konsum ausgeschlossen werden. Was fü

im Schulsystem vollzieht sich eine weitreichende *Rekonfiguration des pädagogischen Feldes*, die in der bloßen Konzentration auf die Ausgestaltung der technischen Details eines regulierten Wettbewerbs unbemerkt bleibt.

Zu dieser Rekonfiguration des pädagogischen Feldes gehören auch die Machtverschiebungen bei der Definition von und Kontrolle über öffentliche Bildung. Gerade eine demokratische Erziehung zeichnet sich durch Gewaltenteilung zwischen unterschiedlichen Interessengruppen aus (vgl. Gutmann 1998): der Staat, der versucht, gesellschaftliche Qualifikationserfordernisse zur Geltung zu bringen, Eltern, die versuchen, dem Nachwuchs nicht nur bessere Lebenschancen, sondern zugleich ihre Vorstellung vom guten Leben zu vermitteln, und schließlich professionelle Erzieher, die den Standards der Profession gemäß Erziehung als einen Prozess verstehen, in dem Möglichkeiten der einzelnen und unterschiedliche Entwürfe des guten Lebens zuallererst entdeckt und erkundet sowie in den Horizont autonomer Entscheidungen gestellt werden müssen - erst im Konflikt und Ausgleich all dieser Instanzen kann so etwas wie eine demokratische öffentliche Erziehung entstehen. "Choice Policies" führen zu Akzentverschiebungen in diesem immer wieder neu zu suchenden Gleichgewicht, und zwar vor allem zugunsten der Eltern und ihrer Präferenzen. Diese aber müssen nicht identisch sein mit den Präferenzen ihrer Kinder. In der Rede vom 'Kunden' und von Schulwahl wird häufig vergessen, dass auf dem Feld der Erziehung die Kundenrolle nicht eindeutig ist. "Parents are not their children. When they make choices concerning their children's education they are not making choices about how to live their own lives, but about how someone else will end up living his or her life. Granting them choice does not grant them power over themselves, but power over someone else" (Brighouse 2003: 38). Ob Bildungsstandards für bestimmte Kernfächer ausreichen, um den Machtverschiebungen zugunsten der Eltern ein angemessenes Gegengewicht entgegenzusetzen, ist fraglich.

#### Das Monopol des Marktes als Steuerungsmodell

Gemessen an den intendierten Effekten und unter Berücksichtigung der nicht-intendierten Nebenwirkungen und Machteffekte fällt die Erfolgsbilanz von Wettbewerbssteuerung im Schulsystem insgesamt eher dürftig aus. Eine der interessantesten Fragen ist deshalb, warum das Steuerungsmodell unter Bildungspolitikern und Bildungsforschern, aber auch im öffentlichen Diskurs eine so hohe Zustimmung erfährt, dass es beinahe als alternativlos erscheint. Wie erklärt sich, dass der Markt als Steuerungssystem zunehmend eine Monopolstellung einnimmt?

Ausgangspunkt für die Suche nach möglichen Antworten auf diese Frage könnte die Vermutung sein, dass mit den im politischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs immer wieder genannten Argumenten für die Einführung von 'mehr Wettbewerb' gar nicht die ausschlaggebenden Gründe benannt sind, die Wettbewerbssteuerung im Schulsystem eine gesellschaftliche Funktionalität verleihen. Diese Theorieperspektive unterscheidet sich von dem, was Bourdieu und Passeron 'Spontansozioologie' genannt haben. Spontansozioologie betreibt man, wenn man das Bildungssystem 'versteht, wie es verstanden sein will' (1971:

182f.), statt seine verborgenen gesellschaftlichen Funktionen ans Licht zu bringen. So neigt man beispielsweise dazu, die Effizienzversprechen der Bildungsreformer beim Wort zu nehmen, statt die Funktionalität ihrer Reformprojekte im gesellschaftlichen Machtgefüge zu untersuchen. In diese Richtung war bereits die Mahnung Max Webers zu verstehen, der betont hatte, dass die ‚objektiven‘ Funktionszusammenhänge nicht notwendig mit den subjektiven Absichten der Akteure übereinstimmen müssen; oft - so Weber - seien sie sogar <sup>1</sup>im Gegensatz stehend zu allem, was ihnen selbst vorschwebte" (1920/1988: 82). Macht man sich also diese Perspektive zu Eigen und fragt nach der verborgenen gesellschaftlichen Funktionalität von Wettbewerbssteuerung, so verdienen folgende Aspekte eine genauere Untersuchung:

1. *Systemzwang von Output- zu Wettbewerbssteuerung:* Unabhängig davon, ob die mit Wettbewerbssteuerung verbundenen Erwartungen größerer produktiver und allokativer Effizienz, Innovationsbereitschaft und Gerechtigkeit tatsächlich eingelöst werden, scheint sich dieses Steuerungsmodell als Komplementärstück zur Outputsteuerung geradezu zwangsläufig nahe zu legen. Deutlich wird hierbei die *systematische* Verknüpfung beider Steuerungsinstrumente, die sich im Zuge ihrer Etablierung zunehmend wechselseitig voraussetzen, ergänzen und verstärken. So werden im Zuge von Outputsteuerung zuallererst Unterschiede in der Leistung von Schulen sichtbar, die vorher, zumindest in objektivierter Form, nicht sichtbar waren; systematische Evaluationen schaffen zuallererst die Voraussetzungen dafür, dass Eltern eine begründete Wahl zwischen Anbietern treffen können. Zugleich wecken systematische Evaluationen auch die (legitime) Erwartung, tatsächlich von den besseren Angeboten Gebrauch machen zu können. Umgekehrt gilt: Wenn Wettbewerbssteuerung nicht zu Wildwuchs führen soll, muss durch Standards und regelmäßige externe Evaluationen eine gewisse Vergleichbarkeit der Anbieter im Rahmen objektivierbarer Erwartungen gewährleistet werden. Zugleich soll der Wettbewerb im Zusammenspiel kontinuierlicher Leistungsvergleiche selbst schon als Instrument der Qualitätsentwicklung im Bildungssystem fungieren.

Die in Deutschland nun verstärkt eingeführten Wettbewerbselemente wie Schulautonomie, Profilbildung und freie Schulwahl erzielen auch deshalb nicht die erwarteten Effekte, weil Schulen häufig gar kein Interesse zeigen, mehr Schüler anzuziehen. Aus Sicht von Marktbefürwortern liegt der Grund hierfür vor allem in der zumindest in Deutschland derzeit noch fehlenden Anreizstruktur. Schulen sehen keinen Anlass, durch effizientere pädagogische Arbeit mehr Schüler anzuziehen, solange ihnen hieraus kein Vorteil erwächst. Aus Sicht von Marktbefürwortern können die genannten Wettbewerbselemente nur wirksam werden, wenn zugleich ein Anreizsystem in Form einer nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung etabliert wird. Ohne ein solches System können Wettbewerbselemente sogar Fehlsteuerungseffekte haben. Schulen, denen es gelingt, durch herausragende Leistungen mehr Schüler anzuziehen, werden bei gleich bleibender Ressourcenausstattung mit größeren Klassen bestraft (vgl. Reimer 2006). Hinter der Forderung nach ‚mehr Wettbewerb<sup>®</sup>‘ steckt also im Kern die Forderung nach einer grundlegenden Reform der Bildungsfinanzierung, die sich als funktionales Element im Modell Neuer Steuerung nahelegt.

2. *Flexibilitätsgewinne:* Selbst dann, wenn sich mit Hilfe einer nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung die Erwartungen nicht erfüllen lassen, könnten sich für den Staat als Gewährleister öffentlicher Leistungen Flexibilitätsgewinne ergeben. Gerade in Zeiten demographischen Wandels kann es attraktiv erscheinen, nicht mehr Schulen, sondern Schüler zu finanzieren und damit die erforderlichen Anpassungsleistungen verstärkt der Anbieterseite zu überlassen: "a market system will be flexible and quick to respond to changes in demand. Unpopular schools will close and popular ones will take their place. A market System of education promises to deal with some of the really difficult issues underlying the Provision of education" (Winch/Gingell 2004: 125f.). Fraglich ist indes, ob diese möglichen Flexibilitätsgewinne dem System insgesamt zugute kommen oder ob Anpassungsleistungen nur verlagert werden. Hinzu kommt, dass neue Anpassungserfordernisse im Kontext von "choice policies" zuallererst entstehen. So fallen Fixkosten für Schulen an, die infolge geringerer Nachfrage weniger Schüler aufnehmen als möglich. In Einzelfällen entstehen auch Kosten für die Schließung und Restrukturierung von Schulen mit zu geringer Nachfrage. Entscheidend wird hier sein, wer welche Kosten trägt und welche Seite von möglichen Flexibilitäts-Gewinnen profitiert.

3. *Legitimationsgewinne:* Einer anderen Deutung zufolge ist es nicht, wie immer behauptet, das Effizienzproblem, sondern das Legitimationsproblem öffentlicher Bildung, dem die Etablierung von Quasi-Märkten im Schulsystem dient. Zwar wird die in Deutschland insbesondere nach PISA verstärkt diagnostizierte Legitimationskrise öffentlicher Bildung auf deren mangelnde Effektivität und Effizienz zurückgeführt, aber der Trend zur Wettbewerbssteuerung hat sich auch in Ländern durchgesetzt, die - wie etwa Schweden - immer wieder zu den Spitzenreitern internationaler Schulleistungsvergleiche zählen. Dies ist ein indirekter Hinweis darauf, dass mit der Übernahme international zunehmend verbreiteter Instrumente der Wettbewerbssteuerung /nicht nur Effizienzprobleme bearbeitet werden, sondern die Legitimität des öffentlich gewährleisteten Bildungsangebots auf eine andere Grundlage gestellt wird. Innerhalb des durch Standards gesetzten Rahmens entscheidet nicht der Staat, sondern die Kunden, welche Angebote als legitim betrachtet werden. Werden dennoch suboptimale Angebote gewählt, kann nicht der Staat zur Rechenschaft gezogen werden, sondern nur der Kunde selbst. Indem

nämlich den Kunden ein rationales Wahlverhalten unterstellt wird, werden die von ihnen freiwillig eingegangenen Tausch- und Marktbeziehungen moralisch neutralisiert. "Gegen die - im Markt repräsentierte - Gesellschaft haben die Individuen keine weiteren Ansprüche als die, die sie nicht bereits selbst - durch ihre unverrückbare Entscheidung - vorgetragen haben." (Priddat 1998: 8) Marktbeziehungen erscheinen - ähnlich wie frei und unabhängig geschlossene Verträge - moralisch unangreifbar, weil sie - dem Modell nach, nicht faktisch! - auf irreversiblen Entscheidungen rationaler Akteure beruhen. Die gesellschaftliche Funktionalität von Märkten basiert folglich nicht / allein auf deren Beitrag zur effizienten Bearbeitung von Knappheitsproblemen, sondern zugleich auf ihrem Potential, Austauschbedarf Ziehungen Legitimität zu verleihen. Der mit Zwang assoziierte Staat gerät zunehmend unter Legitimationsdruck, während der Markt seine Legitimität daraus bezieht,

dass er mit freiwillig eingegangenen Beziehungen zwischen Vertragspartnern assoziiert wird (vgl. Lubienski 2006: 10f.). Hierbei wird allerdings häufig übersehen, dass die Neutralisierung von Moral selbst auf einer moralischen Prämisse beruht: der Zuschreibung von Mündigkeit im Sinne von Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit. Das Modell der Quasi-Märkte im Schulsystem operiert also mit der Fiktion rationaler Akteure, deren Kompetenzen im Schulsystem zuallererst miterzeugt werden müssen.

4. *Distinktionsgewinne:* Obwohl von Wettbewerbssteuerung bestenfalls nur geringe Effizienzgewinne im Gesamtsystem zu erwarten sind und auch die Verbesserung allokativer Effizienz durch eine horizontale Differenzierung des Angebots keinesfalls gesichert erscheint, könnten Choice Policies dennoch eine gesellschaftliche Funktionalität entfalten. Gerade die in vielen Studien im Rahmen von Wettbewerbssteuerung beobachtete vertikale Differenzierung bzw. Hierarchisierung der Schullandschaft eröffnet nämlich zusätzliche Distinktionsgewinne, die in einer sich ausweitenden Kultur des Wettbewerbs begehrt sind denn je. Schon die bloße Tatsache, dass man von der freien Schulwahl Gebrauch macht und nicht die nächstliegende

öffentliche Schule besucht, kann Distinktionsgewinne verschaffen - unter Umständen auch ohne dass die gewählte Alternative tatsächlich die ‚bessere‘ ist. So können Eltern und Schüler durch freie Schulwahl eine außergewöhnliche Bildungsaspiration signalisieren, was den Schülern bei künftigen Selektionsentscheidungen der Abnehmer Wettbewerbsvorteile verschaffen kann. Bei der Entscheidung für eine Schule spielt dann nicht allein ihre Qualität, sondern auch ihre Selektivität eine Rolle (vgl. Carnoy 1999: 30). Ein Abschluss an einer hochgradig selektiven Schule zählt mehr als ein Abschluss an einer anderen Schule. Was über die Filterfunktion von Hochschulen gesagt wird (vgl. Arrow 1973), kann sich im Zuge freier Schulwahl auch verstärkt auf der Ebene höherer Allgemeinbildung durchsetzen: Auch Schulen bedienen einen *Markt an Filterdienstleistungen*, wodurch sie potentiellen Abnehmern eine besondere Qualität ihrer Absolventen signalisieren (vgl. Riele/Crump 2003). Solche den Abschluss aufwertenden Extraprofite werden desto bedeutsamer, je mehr der Glaube an die Gleichwertigkeit von Abschlüssen höherer Allgemeinbildung im Zuge von Schulleistungsvergleichen als Fiktion durchschaut wird. Man könnte hierin einen paradoxen Effekt von Schulleistungsvergleichen sehen, deren erklärter politischer Zweck ja gerade darin besteht, vergleichbare Qualitätsstandards im Bildungswesen sicherzustellen. Aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive betrachtet, ist die vertikale Differenzierung des Angebots nicht allein eine nicht-intendierte Nebenfolge der Bildungsreform; sie kommt vielmehr einer zunehmenden Nachfrage nach Distinktion entgegen, die der ehemalige Elitetypos des deutschen Schulsystems, das Gymnasium, längst nicht mehr decken kann.

5. *Gewinn privaten Kapitals:* Aus bildungs- und sozialhistorischer Perspektive gesehen steht die Forderung nach 'mehr Markt' im Zusammenhang eines sich schon seit längerer Zeit vollziehenden Strukturwandels des öffentlichen Bildungssystems (vgl. Zymek 2004). Nachdem die in den 1960er und 1970er Jahren verfolgte Strategie der Bildungsexpansion ausgereizt war, zeigt sich ein weitgehender Rückzug des Staates aus der strukturellen Bildungspolitik. Im Kontext neuer Steuerung geht es vorwiegend um die Qualitätssicherung

einer gebührenfreien Grundversorgung für alle, während die Übergänge vom Bildungssystem ins Beschäftigungssystem zunehmend unsicher geworden sind. Rund um die gebührenfreie Grundversorgung und in der Lücke zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem ist längst ein Markt privater Bildungsangebote entstanden, welche die für erfolgreiche Berufslaufbahnen notwendigen Zusatzqualifikationen und Distinktionssignale vermitteln. Ohnehin stellt das deutsche Schulsystem ohne Vorschule und Ganztagschule eine "Minimal- und Sparversion von Schule" (vgl. ebd.: 128) dar; angesichts des demographischen Wandels wären erhebliche Investitionen in allen Bereichen des Bildungssystems - von der Vorschule bis zur Weiterbildung - erforderlich, um die zu Lasten der jüngeren Generation gehenden Verschiebungen im Generationenverhältnis zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund drängt sich die These auf, dass die Ergänzung und Ersetzung des öffentlichen Bildungssystems durch Marktmechanismen und neue Marktsegmente nicht zuletzt eine Strategie zur Aufbringung des enormen Kapitalbedarfs für dieses Großprojekt eines neuen Bildungssystemausbaus bei allen Beteiligten ist." (Ebd.: 129) Wenn gegenwärtig also auf Wettbewerbssteuerung gesetzt wird, dann nicht allein, um die zur Verfügung stehenden Mittel effizienter einzusetzen, sondern um zusätzliche private Mittel zu akquirieren bzw. der längst zu beobachtenden Zunahme privater Bildungsinvestitionen eine nachträgliche Legitimation zu verschaffen.

Diese und andere Gründe könnten verantwortlich dafür sein, dass auch das deutsche Schulsystem den Weg in Richtung Wettbewerbssteuerung fortsetzt. Unwahrscheinlich ist, dass es dabei nur Gewinner geben wird. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass das Monopol des Marktes als Steuerungsmodell den Charakter öffentlicher Bildung nachhaltig verändern wird.