

Freie Schulwahl und die Wirrnisse der Bildungspolitik*

Walter Herzog

I.

Die freie Schulwahl hat in der Schweiz bisher eine geringe Rolle gespielt. Das scheint sich zu ändern. Seitdem die „Elternlobby Schweiz“ im Kanton Basel-Landschaft eine Initiative eingereicht hat, welche den Eltern die Freiheit geben will, ihr Kind in eine staatliche oder nichtstaatliche Schule ihrer Wahl zu schicken¹, ist eine lebhafte Diskussion in Gang gekommen. Die Initiative wurde im Kanton Basel-Landschaft am 30. November 2008 zwar mit rd. 79% Nein-Stimmen abgelehnt, die Initianten sind aber unbeirrt und hoffen auf die weiteren Kantone, in denen zurzeit Unterschriften gesammelt werden.

Wie oft bei Volksinitiativen kann die Ablehnung im Baselbiet nicht einfach negativ beurteilt werden. Denn zur Abstimmung kam nicht nur der Initiativtext, sondern auch ein Gegenvorschlag von Regierung und Parlament. Dieser wurde angenommen und hat höhere staatliche Beiträge für die Privatschulen zur Folge.² Gegenvorschläge sind immer auch Ausdruck einer gewissen Besorgnis, eine Initiative könnte beim Volk Anklang finden. Insofern zeigt die Abstimmung im Kanton Basel-Landschaft, dass die Forderung nach der freien Schulwahl keineswegs ein Papiertiger ist.³ Dafür spricht auch das Verhalten der Gegner der freien Schulwahl. Diese kämpfen mit einer erstaunlichen Vehemenz gegen die Initiative.

Der Dachverband der Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) hat sich mehrfach mit aller Kraft gegen die freie Schulwahl ausgesprochen; die Baselbieter Initiative hat er „kategorisch“ abgelehnt (Bildung Schweiz, Heft 5, 2008, p. 14). Mit ähnlicher Vehemenz gehen die gewerkschaftlich organisierten Lehrkräfte gegen die freie Schulwahl vor. Desgleichen verschiedene

* Referat am Institut für Weiterbildung der PHBern vom 27. Januar 2009.

¹ Art. 1 des Initiativtextes lautet: „Eltern können zwischen den einzelnen öffentlichen und nichtstaatlichen Schulen wählen.“

² Der Staatsbetrag an die Privatschulen wird von CHF 2'000.— auf CHF 2'500.— pro Kind und Jahr erhöht. Der Regierungsrat hatte dem Parlament eine Erhöhung auf CHF 4'000.— vorgeschlagen, unterlag aber der Mehrheit im Landrat (NZZ, No. 273, 21.11.2008, p. 18). Ähnliche Beiträge an Privatschulen sind in anderen Kantonen möglich und werden auch geleistet.

³ Dies obwohl ähnliche Forderungen bzw. Initiativen in verschiedenen Kantonen der Schweiz bisher wenig bzw. keinen Erfolg hatten. Interessant ist das Beispiel des Kantons Bern, dessen Regierung ohne Druck durch eine Initiative dem Parlament eine Erhöhung der Staatsbeiträge an Privatschulen beantragte und damit auch Erfolg hatte.

politische Parteien und andere Gruppierungen, wie z.B. der Verband Thurgauer Schulgemeinden (VTGS). In einer Stellungnahme des Vorstehers des Departements Bildung der Gemeinde Liesental, Stadtrat Lukas Ott, heisst es, die Folgen der Initiative zur freien Schulwahl wären „verheerend“. Auch Ott appellierte an die Stimmberechtigten, die Initiative „kategorisch“ abzulehnen.

Die Beispiele solch vehementer, ja entrüsteter Zurückweisungen der freien Schulwahl liessen sich leicht vermehren. Woher kommt diese Vehemenz? Weshalb wird die freie Schulwahl so kategorisch abgelehnt? Blickt man über die Grenzen der Schweiz hinaus, so muss man feststellen, dass das Recht auf freie Schulwahl in verschiedenen Ländern, deren demokratische Verfassung niemand bezweifeln möchte, zu den politischen Selbstverständlichkeiten gehört. Zum Teil gibt es die freie Schulwahl, die zumeist staatliche und private Schulen umfasst, schon lange, wie in Dänemark (seit 1849) und in den Niederlanden (seit 1917), zum Teil erst seit den 1990er Jahren, wie in Schweden oder Finnland. In den meisten Ländern mit freier Schulwahl ist man mit dem System zufrieden, und zwar sowohl auf Seiten der Eltern wie auch auf Seiten der Lehrkräfte.

Dabei sind die Systeme zum Teil recht verschieden, weshalb die Frage „freie Schulwahl: ja oder nein?“ für eine seriöse Analyse eigentlich zu grob ist. Das zeigt sich auch, wenn man einige Stellungnahmen *gegen* die Initiative der Elternlobby Schweiz etwas genauer anschaut. So schreibt die Grüne Partei der Schweiz:

„Nichtstaatliche Schulen werden – verfassungsmässig garantiert – das Recht haben, eine Aufnahme an Bedingungen zu knüpfen. Sie werden ihre Kinder gemäss ihrem Profil selektionieren. Für die öffentliche Schule bestünde die Gefahr einer Negativselektion im Sinn eines Auffangbeckens für unbeliebte ‚Restbestände‘. Nichtstaatliche Schulen werden weiter das Recht haben, sich sponsern zu lassen oder von den Familien ihrer SchülerInnen zusätzliche Beiträge zu erheben“ (Grüne Partei der Schweiz, 24.11.2008).

Beides ist falsch, gemessen am Wortlaut der Initiative. Dort heisst es nämlich:

„Art. 2: Der Unterricht an nichtstaatlichen Schulen in der Schweiz wird für Kantonseinwohner durch die staatlichen Schulträger entsprechend den Durchschnittskosten der öffentlichen Schule finanziert, sofern der Zugang ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung gewährleistet ist.“

Die freie Schulwahl wäre gemäss Anliegen der Initianten *nicht schrankenlos*, sondern an klare Auflagen gebunden. Ausgeschlossen werden zwei starke Interessen, die die Einrichtung von Privatschulen motivieren, nämlich das Interesse religiöser und ethnischer Gruppen, eine eigene Schule einzurichten, und das unternehmerische Interesse, mit Schulen – wie mit Spitälern, Verkehrsbetrieben, Telekom- oder Sicherheitsfirmen – Geld zu verdienen.

Hier liegt wohl auch der Grund, weshalb das Anliegen der Initianten einerseits in linken Kreisen durchaus Sympathien geniesst und andererseits die schweizerischen Privatschulen der Initiative eher skeptisch gegenüberstehen. NR Chantal Galladé, die sich anfänglich vehement für die Initiative ausgesprochen hat, tat dies vor allem mit dem Argument der Chancengleichheit. Die freie Schulwahl, so ihre Botschaft, bringe „mehr Chancengerechtigkeit“ (Tages Anzeiger 7.5.2008, S. 21). Dabei stand für Galladé nicht in Frage, dass die freie Schulwahl

„mit klaren Bedingungen und Richtlinien auszugestalten (ist). So muss klar sein, dass keine Schule ihre Schülerinnen und Schüler nach ihrem Gusto auslesen darf. Jedes Kind, unabhängig seiner Herkunft, muss angenommen werden. Für den Fall, dass der Ansturm zu gross ist, muss ein fairer Modus der Auswahl festgelegt werden“ (Stadtblatt, 6.4.2008, S. 7).

Es sind insbesondere diese Bedingungen, die auf der anderen Seite – bei den Privatschulen – Skepsis auslösen. So hat die Stellungnahme des Verbandes Schweizerischer Privatschulen zur Baselbieter Initiative nicht nur lange auf sich warten lassen, sie ist auch äusserst zurückhaltend ausgefallen.⁴ Der VSP – so heisst es – unterstütze politische Bemühungen, „dem Recht auf eine ‚echte‘ freie Schulwahl zum Durchbruch zu verhelfen“ (Pressecommuniqué vom 19.9.2008). Er hält aber ausdrücklich fest,

„dass zahlreiche Privatschulen – auch bei einer Einführung eines ‚echten‘ Rechtes auf freie Schulwahl – sich daran nicht beteiligen wollen. Sei es, weil sie den vom Staat formulierten Auflagen für eine Teilnahme am Recht zur freien Schulwahl nicht nachkommen wollen bzw. können, oder sei es, weil ihr Bildungsangebot sich im Bildungsrecht der Schweiz nicht abbilden lässt“ (ebd.).

Tatsächlich haben sich etliche, vor allem religiös gebundene Privatschulen im Vorfeld der Abstimmung im Kanton Basel-Landschaft ablehnend zur Initiative geäussert (vgl. Basler Zeitung 19.9.2008; Tages Anzeiger 3.9.2008, S. 8). Sie befürchten, der Staat könnte ihnen Vorschriften machen und sich in ihre pädagogischen und didaktischen Konzepte einmischen. Zudem befürchten sie, mit den staatlich zugewiesenen Geldern finanziell nicht ausreichend versorgt zu werden, was sie zu Anpassungen an die Staatsschule zwingen würde, die mit dem Verlust ihrer spezifischen Profile zu bezahlen wären.

⁴ Dies im Unterschied zur Stellungnahme der Rudolf Steiner-Schulen, welche die Initiative vollumfänglich unterstützen (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Rudolf Steiner-Schulen: Positionspapier vom 9.9.2008). Dies wohl deshalb, weil die Steiner-Schulen sich seit jeher als Volksschulen verstehen und die im Initiativtext genannten Auflagen im Wesentlichen bereits erfüllen.

Lassen Sie mich festhalten, dass die freie Schulwahl *erstens* a priori nichts Undemokratisches ist – das zeigen Länder mit demokratischer Regierungsform, in denen die freie Schulwahl zu den politischen Selbstverständlichkeiten gehören –, und *zweitens* hierzulande äusserst polemisch diskutiert wird, und zwar in doppelter Hinsicht: Einerseits wird so getan, als gehe es um eine simple Ja-Nein- oder Pro-Contra-Frage, während es in Wahrheit eher darum gehen müsste, vorerst die Bedingungen zu klären, unter denen eine freie Schulwahl Sinn machen könnte. Andererseits – vielleicht als direkte Konsequenz der polarisierten Fragestellung – fallen die Urteile äusserst vehement und kategorisch aus: Man ist nicht einfach dafür oder dagegen, sondern man ist *dezidiert* dafür oder dagegen – mit allen Konsequenzen an emotionaler Aufgewühltheit.

II.

Nachdem wir den Kontext der Auseinandersetzung um die freie Schulwahl ausgeleuchtet haben, möchte ich mich im Folgenden den Argumenten zuwenden. Welche Argumente werden von den Befürwortern und Gegnern der freien Schulwahl vorgebracht?⁵ Ich werde mich jeweils, um die Zeit nicht zu sehr zu strapazieren, auf die drei mir am wichtigsten scheinenden Argumente konzentrieren.

Beginnen wir mit den Pro-Argumenten.

1) Die Individualität und Verschiedenheit der Kinder erfordert eine Vielfalt an schulischen Angeboten, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse, Begabungen und Interessen der Kinder abgestimmt sind.

Dabei wird unterstellt, dass die freie Schulwahl zu einem schulischen Pluralismus führt, der eine optimale Passung zwischen Kind und Schule ermöglicht. Dank der schulischen Vielfalt und Wahlfreiheit der Eltern soll es zu einer besseren Abstimmung zwischen den Bildungsbedürfnissen und dem Bildungspotential eines Kindes und dem Profil bzw. den Anforderungen der Schule, die es besucht, kommen.

⁵ Es würde den folgenden Textteil überladen und fast unleserlich machen, wenn ich für jede Aussage eine Belegstelle anführen wollte. Es geht auch nicht um Zuschreibungen an Personen oder Institutionen, sondern um die Rekonstruktion eines Diskurses, der – dank seiner Polarisierung – die Pro- und Contra-Argumente relativ leicht einander gegenüberstellen lässt. Meine Quellen für die folgende Analyse sind offizielle Texte und Stellungnahmen, die über Printmedien oder das Internet verbreitet wurden.

Dieser Punkt wird von der Elternlobby Schweiz stark betont. Wir leben in einer pluralistischen Gesellschaft, in der es keine „Standardkinder“ gibt, denen folglich nur ein differenziertes schulisches Angebot gerecht werden kann.

Als zusätzliches Argument dient den Befürwortern die massive sonderpädagogische Betreuung, die die Schülerinnen und Schüler der Staatsschule in verschiedenen Kantonen in Anspruch nehmen müssen. Im Kanton Zürich braucht fast die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler bis zur dritten Primarschulklasse sonderpädagogische Massnahmen, passt also – wie NR Filippo Leutenegger, ein Befürworter der freien Schulwahl, folgert – nicht ins System der staatlichen Schule (Tages Anzeiger 2.12.2008, S. 13). Die freie Schulwahl würde es ermöglichen, dieses Übermass an sonderpädagogischer Betreuung abzubauen.

2) Die Freiheit der Schulwahl erhöht die Gleichheit der Bildungschancen.

Spätestens seit den PISA-Studien wissen wir, dass die Schweiz – neben Deutschland und Belgien – unter den OECD-Ländern eines der ungerechtesten Schulsysteme hat. Während es gelungen ist, das Geschlecht als Ungleichheitsfaktor weitgehend zu neutralisieren und auch andere Determinanten ungleicher Bildungschancen, wie insbes. die Region (Stadt-Land) und die Religion (Katholiken-Protestanten), zu relativieren, ist der negative Einfluss des sozioökonomischen und des Migrationsstatus der Schülerinnen und Schüler auf den Schulerfolg praktisch unverändert. Die freie Schulwahl, so argumentieren die Befürworter, könnte korrigierend einwirken, da *alle* Eltern die Möglichkeit hätten, ihre Kinder auf eine gute, ihrem Kind angepasste Schule zu schicken.

Untermauert wird das Argument mit dem Hinweis auf die *faktisch* bestehende Freiheit der Schulwahl für vermögende Eltern, die entweder Wege finden, um ihr Kind dort zu platzieren, wo sie es für gut halten, oder durch Wohnortwechsel die optimale Schule für ihr Kind wählen können. Nicht zu Unrecht spricht die Mitbegründerin der „Elternlobby Schweiz“ und eine der Hauptpromotorinnen der freien Schulwahl, Pia Amacher, von einer „käuflichen Schulwahl“ (Bund, 3.10.2008, S. 10).

Nach der Menschenrechtserklärung der UNO ist die freie Schulwahl ein Menschenrecht (Art. 26, Abs. 3). Die meisten Volksschulgesetze der Kantone gewährleisten dieses Menschenrecht – aber nur formal. Denn wer eine Privatschule besucht, muss dafür bezahlen, während die staatlichen Schulen unentgeltlich sind (BV Art. 62, Abs. 2). Ähnlich wie bei der Gleichstellung der Geschlechter könnte man sagen: der *rechtlich* garantierten Gleichstellung entspricht keine *faktische* (tatsächliche) Gleichstellung. Genau dies soll sich nach dem Willen der *Elternlobby Schweiz* ändern.

3) Die freie Schulwahl belebt die Konkurrenz unter den Schulen und befördert insgesamt die Qualität des Schulsystems.

Gemeint ist ausdrücklich ein pädagogischer und nicht ein ökonomischer Wettbewerb. Schulen, die ihre Klientel wegen ungenügender Qualität verlieren, müssen besser werden, um die Schülerschaft bzw. die Eltern zurück zu gewinnen. Andernfalls müssen sie geschlossen werden.

Vor ihrem Rückzug hat auch NR Chantal Galladé die freie Schulwahl u.a. damit begründet, dass der Wettbewerb zu mehr Qualität führen werde:

„Dadurch ... dass Kinder und Eltern wählen können, werden gewisse Entwicklungen im Schulwesen beschleunigt, die heute sehr träge sind. Es entstünde ein anregender Wettbewerb. So würden sicher viele staatliche Schulen auf Tagesschulen oder Mittagstische umstellen oder einen zweisprachigen Unterricht anbieten“ (Stadtblatt 6.4.2008, S. 7).

Der Wettbewerb, so sagt sie anderswo, „würde zu innovativeren Schulen führen“ (Tages Anzeiger 31.5.2008, S. 5).

Der Hinweis auf die Tagesschulen ist besonders interessant. Ich werde später darauf zurückkommen, jedoch bereits an dieser Stelle die These formulieren, dass die aktuellen Reformen der EDK gerade dem Tagesschulgedanken abträglich sind, während – wie Galladé wohl zu Recht sagt – die freie Schulwahl die Einrichtung von Tagesschulen vorantreiben würde. Dies aus dem einfachen Grund, weil Kinder bei freier Schulwahl einen längeren Schulweg hätten und über Mittag nicht mehr nach Hause könnten, was die Schulen zwingen würde, sich in Tagesschulen zu verwandeln.

Soweit drei Pro-Argumente. Wechseln wir nun die Seite und fragen, was gegen die freie Schulwahl spricht. Auch hier möchte ich mich auf drei Argumente beschränken.

1) Die freie Schulwahl ist nicht im Interesse der Kinder und gefährdet das Kindeswohl.

Während die Verfechter der freien Schulwahl glauben, stellvertretend für ihre Kinder zu sprechen, wird dies auf der Gegenseite bestritten. Dabei werden verschiedene Argumente vorgebracht. Im einen Fall heisst es, durch die freie Schulwahl würden die Kinder den Kontakt zu ihren Peers in der unmittelbaren Nachbarschaft oder im näheren Wohnumfeld verlieren. Ähnlich wird in Bezug auf die Eltern argumentiert, die ein wichtiges soziales Bindemittel, nämlich die gemeinsame Quartier- oder Dorfschule, verlieren würden. Wenn eine Quartier- oder Dorfschule mangels Nachfrage gar schliessen muss, befürchten die Gegner eine Entsolidarisierung der Wohngebiete.

Im anderen Fall heisst es, die freie Schulwahl nehme den Kindern den gemeinsamen Schulweg, was sie ihren Peers in der Nachbarschaft weiter entfremde, zudem aber auch ihre Gesundheit gefährde. Kinder, die eine Schule besuchen, die weit von ihrem Zuhause abliegt, können ihr Ziel nicht zu Fuss oder per Fahrrad erreichen. Damit fehlt ihnen nicht nur ein wichtiger Ansporn zur täglichen Fitness. Sofern sie mit dem Auto hin und her chauffiert werden müssen, ergeben sich

Immissionen, welche die Umwelt belasten und die Lebensbedingungen der Kinder unnötig verschlechtern.

2) Die freie Schulwahl führt zu einem Zweiklassenschulsystem: (private) Eliteschulen auf der einen und (staatliche) Ghettoschulen auf der anderen Seite.

Mit diesem Argument wird bezweifelt, dass die freie Schulwahl zu mehr Chancengleichheit, wie die Befürworter glauben, führt. Vermutet wird vielmehr, die bildungsfernen Schichten wären nicht in der Lage, die Vorteile der freien Schulwahl zu nutzen. Die Nutzniesser würden letztlich die bildungsnahen Eltern sein, die mit dem System zurechtkommen und dessen Vorteile für sich und ihre Kinder in Anspruch nehmen könnten. Damit würde das Ziel des Ausgleichs der Chancen nicht nur verfehlt, sondern geradezu in sein Gegenteil verkehrt. Indem die Kinder aus bildungsfernen Milieus in den staatlichen Schulen hängen bleiben, würde sich deren Niveau senken. Umgekehrt stiege das Niveau der Privatschulen an. Die Folge wäre eine Desintegration der Gesellschaft auf der Ebene der obligatorischen Schule, der doch anerkannterweise eine sozial-integrative Funktion zukommt.

3) Die freie Schulwahl führt zu einer Verteuerung des Schulsystems.

Hier werden verschiedene Argumente vorgebracht. Anschliessend an den Initiativtext der *Elternlobby Schweiz*, der den Privatschulen pro Schüler denselben Betrag zuweist, den ein Schüler in der staatlichen Schule durchschnittlich kostet, heisst es, eine solche Pro-Kopf-Pauschale sei problematisch. Sinke nämlich die Schülerzahl an den staatlichen Schulen, würden deren Durchschnittskosten pro Schüler steigen, sodass den Privatschulen immer höhere Beiträge zugewiesen werden müssten. Dies unter Umständen ohne Einsparungen auf Seiten der Staatsschulen, denn ein Rückgang der Schülerzahl kann nicht linear in Einsparungen bei der Infrastruktur und beim Personal umgesetzt werden. Im Extremfall würde die Schülerzahl an einer staatlichen Schule sinken, ohne dass die Klassenbestände reduziert werden könnten. Die von der Staatsschule abfliessenden Schüler würden den Privatschulen zwar die gewünschten Mittel bringen, die Staatsschule könnte aber keine Einsparungen realisieren. In der Folge würden die Gesamtkosten des Schulsystems massiv ansteigen.⁶

Zusätzliche Kosten entstehen auch dadurch, dass die Schulen um die Schüler kämpfen und die Eltern bewerben müssen. Jede Schule braucht Zeit und Geld für Werbung, Marketing und Promotion, d.h. für die optimale Platzierung ihres „Produkts“ auf dem Markt der Schulanbieter.

⁶ Berechnungen sind wegen der Vielzahl an unkalkulierbaren Faktoren äusserst schwierig, jedoch operieren die Gegner der freien Schulwahl mit einer vermuteten Verteuerung des Schulsystems um 10%.

Weitere Kosten entstehen aus Transportgründen. Ein Teil der Schülerinnen und Schüler wird bei freier Schulwahl nicht mehr die nächstgelegene Schule besuchen. Damit entstehen Transportkosten, die zudem das Problem aufwerfen, wem diese überwält werden sollen: dem Staat, der Schule oder den Eltern? Je nachdem kann die gewonnene Chancengleichheit relativ schnell wieder verspielt sein (wenn nämlich die Transportkosten von den Eltern getragen werden müssen).

Damit sind noch nicht alle zusätzlichen Kosten genannt. Wenn nämlich die freie Schulwahl an Auflagen gebunden wird (wie es die Initiative der *Elternlobby Schweiz* vorsieht), dann braucht es eine Instanz, welche die Einhaltung der Auflagen kontrolliert. Nehmen wir an, zu den Auflagen gehören auch Quoten bezüglich der sozialen, nationalen oder rassischen Herkunft sowie der Religionszugehörigkeit der Kinder. Dadurch liesse sich das Problem der sozialen Durchmischung der Schulen und der Entstehung von Ghettoschulen beheben. Umsetzen lässt sich das aber nur, wenn in der schulischen Bürokratie Stellen geschaffen werden, die das alles kontrollieren.

Quoten haben im Übrigen eine problematische Seite. Sie schränken nämlich die Freiheit der Schulwahl erneut ein. Interessant ist daher die Reaktion von Pia Amacher, die wohl zu Recht feststellt: „Wir können nicht die Zwangseinweisung abschaffen und stattdessen eine Zwangsdurchmischung einführen“ (2008).

III.

Soweit ein Überblick über die wichtigsten Argumente der Pro- und der Contra-Seite zur freien Schulwahl. Man könnte nun versuchen, die Argumente der Befürworter und der Gegner einer wissenschaftlichen Kritik zu unterziehen. Dies umso mehr, als sich beide Seiten gerne auf Studien beziehen, die vermeintlich ihre Position bestätigen. Doch ein solches Unterfangen hätte wenig Aussicht auf Erfolg. Und zwar aus zwei Gründen. *Erstens* sind die Studien selten wirklich aufschlussreich. Die Komplexität des Forschungsgegenstandes ist dermassen gross, dass eine „evidence-based policy“ in Sachen freier Schulwahl schlicht nicht möglich ist. Evidenzen mag es zwar im einen oder anderen Fall geben, ihre Verallgemeinerbarkeit lässt sich aber entweder nicht abschätzen oder sie ist beschränkt.

Zweitens handelt es sich bei der freien Schulwahl um eine Fragestellung, die sich nur beschränkt wissenschaftlich bzw. empirisch klären lässt. Selbst wenn die Datenlage besser wäre, bliebe die Frage unbeantwortet, ob die freie Schulwahl nicht trotzdem zu begrüssen wäre, und zwar aufgrund *politischer* Erwägungen. Weder die Pädagogik noch die Bildungspolitik kommen um die Klärung normativer Fragen herum. Zumindes in einer demokratischen Gesellschaft ist die Idee einer rein (zweck-)rationalen Politik ein Unding (vgl. Herzog 2008a, 2008b).

Statt die empirische Literatur zur freien Schulwahl zu sichten, möchte ich daher als Nächstes die politische Seite der Kontroverse näher beleuchten. Ausleuchten möchte ich den bildungspolitischen Kontext, in dem die Forderung nach freier Schulwahl steht, um daraus abzuleiten, welche Chancen der Forderung in naher Zukunft zukommen. Dabei greife ich vorerst zwei weitere Argumente auf, die man allerdings nur schwer der Pro- oder Contra-Seite zurechnen kann. Im einen Fall handelt es sich um ein logisches, im anderen um ein staatspolitisches Argument.

(1) Das logische Argument betrifft die Tatsache, dass die Freiheit der Schulwahl nur dann Sinn macht, wenn eine Wahl überhaupt möglich ist. Faktisch ist dies in ländlichen Gebieten jedoch kaum möglich, weil in einer ländlichen Schulgemeinde meist nur eine einzige Schule existiert.⁷ Das ist in Städten und Agglomerationen anders. Will man unmässig lange Schulwege vermeiden, wäre die freie Schulwahl im strikten Sinne daher nur in urbanen Gebieten realisierbar. Das gilt im Übrigen auch für die bestehenden Privatschulen, die zum grossen Teil – sofern sie nicht Internate sind – in Städten oder städtischen Agglomerationen zu finden sind. Auch deren Wahl stünde vorwiegend den Städtern zur Verfügung.

Ist dies ein Argument pro oder contra freie Schulwahl? Die Frage ist schwer zu beantworten. Denn wenn man es als Contra-Argument nimmt, dann nimmt man gleichzeitig Partei für das Bestehende, argumentiert also konservativ. Wenn man es als Pro-Argument nimmt, dann stellt man sich auf die Seite der Veränderung, ist also progressiv. Aber würde man damit nicht eine neue Form der Bildungsbenachteiligung schaffen? Auch diese Frage ist schwer zu beantworten. Denken Sie an HarmoS, das – wie die bisherigen Volksabstimmungen deutlich zeigen – in ländlichen Gebieten auf starken Widerstand stösst, während sich die Befürworter vorwiegend in den Städten finden.⁸ Sollen wir deshalb für oder gegen HarmoS sein?

(2) Das staatspolitische Argument betrifft die Tatsache, dass die Schule kein Auswuchs der Familie ist (zumindest sollte sie es nicht sein). Dem Argument des Elternrechts auf freie Schulwahl

⁷ Das ist wohl der Hauptgrund, weshalb die freie Schulwahl in Finnland faktisch eine geringe Rolle spielt: Die Schulwege wären einfach zu lang.

⁸ Im Kanton Luzern stimmten die Stadt Luzern und Meggen zu, die übrigen Gemeinden lehnten alle ab (NZZ Nr. 227, 29.9.2008, S. 7). Auch im Kanton St. Gallen fand das HarmoS-Konkordat nur Zustimmung wegen der zustimmenden Städte St. Gallen und Rapperswil-Jona (NZZ Nr. 281, 1.12.2008, S. 15). Die ländlichen Kantone Thurgau und Graubünden haben abgelehnt, wobei auch die Städte Frauenfeld [?] und Chur ablehnten. Selbst im Kanton Zürich, der gesamthaft zustimmte, hat es in eher ländlichen Bezirken wie Andelfingen und Hinwil ablehnende Mehrheiten gegeben (Tages Anzeiger 1.12.2008, S. 15). Am stärksten war die Zustimmung in der Stadt Zürich (73.5%).

steht die Idee der Schule als öffentliche Institution gegenüber. Die Menschenrechte sind Individualrechte. Die Schule ausschliesslich in der Perspektive eines Individualrechts (der Eltern) zu sehen, würde bedeuten, die gesellschaftliche Dimension der Schule zu verkennen. Die Schule kann weder von ihrer Struktur noch von ihren Funktionen her als Erweiterung der Familie begriffen werden. Am Einfachsten lässt sie sich als vermittelnde Institution charakterisieren (vgl. Herzog 2009). Strukturell steht sie *zwischen* Familie und Gesellschaft. In die Gesellschaft „entlassen“ werden die Kinder bzw. Jugendlichen erst, wenn sie die „Maturität“ erreicht haben bzw. im pädagogischen und juristischen Sinn „mündig“ sind.

Der Zwischenstatus der Schule ist einer der Hauptgründe für die anhaltende Ambivalenz der Schule als Ort *pädagogischen* Handelns. Während das pädagogische Handeln herkömmlicherweise⁹ am Individuum ausgerichtet ist, stellt die Gesellschaft andere Ansprüche. Sie misst die Schule an den Leistungen, die sie für die Selbsterhaltung der Gesellschaft erbringt. Dementsprechend stehen in soziologischer Hinsicht die Qualifikations- bzw. Sozialisationsfunktion, die Legitimations- bzw. Integrationsfunktion und die Selektions- bzw. Allokationsfunktion der Schule im Vordergrund. Ganz in diesem Sinne schreiben Christian Aeberli und Charles Landert in einem programmatischen Artikel zur „Schule von morgen“, in dem sie sich explizit *gegen* einen freien Schulmarkt im Primarschulbereich aussprechen, die „Hauptfunktionen der Schule“ seien „Wissensvermittlung, Integration und Selektion“ (NZZ Nr. 17, 22.1.2002, p. 71).

Die Leistungen, welche die Schule für die Gesellschaft erbringt, werden in einer demokratischen Gesellschaft im Rahmen eines *öffentlichen* Diskurses verhandelt und festgelegt. Die Öffentlichkeit ist auch der Ort, wo über eine allfällige Freigabe der Schulwahl befunden werden muss. Dies zeigt, dass die Schule nicht – *gerade* nicht – da ist, um individuelle Ansprüche (z.B. Ansprüche der Eltern) zu befriedigen, sondern um kollektive Erwartungen einzulösen.

Auch hier lässt sich fragen: Liegt im staatspolitischen Anspruch ein Pro- oder ein Contra-Argument für die freie Schulwahl? Die Antwort scheint mir in diesem Fall etwas einfacher zu sein als beim zuvor diskutierten logischen Argument. Entscheidend ist der Begriff der Öffentlichkeit. Denn es ist nicht a priori ausgemacht, dass nicht auch eine private Schule den Ansprüchen der politischen Öffentlichkeit gerecht werden kann. Leider ist die Begrifflichkeit diesbezüglich oft diffus. Nicht selten werden die Privatschulen den öffentlichen Schulen gegenübergestellt, was aber nur dann korrekt wäre, wenn die Privatschulen der öffentlichen Kontrolle gänzlich entzogen wären. Grundsätzlich ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch Privatschulen im öffentlichen Interesse liegen können. Wenn eine Privatschule die Zwecke erfüllt, die eine Ge-

⁹ Man denke an Rousseau und seinen einflussreichen Erziehungsroman „Emil“.

sellschaft mit ihren Schulen erreichen will, dann kann sie öffentlich anerkannt werden und einen Teil des öffentlichen Schulwesens bilden.

In diesem Sinne propagiert Filippo Leutenegger (wie gesagt: ein Befürworter der freien Schulwahl) eine „Erweiterung des Öffentlichkeitsbegriffs“ (Tages Anzeiger 2.12.2008, S. 13). „Wir wollen eine staatlich kontrollierte öffentliche Schule, die vom Staat oder von einer privaten Institution geführt werden kann“ (ebd.). In ähnlichem Sinn propagiert ein anderer Befürworter der freien Schulwahl, Erwin Ogg, Mitglied der *Elternlobby Schweiz*, den Begriff der „öffentlichen Volksschule“ (NZZ Nr. 18, 23.1.2001, S. 73).

Zweifellos stellt sich auch hier die Frage, wie weit eine Privatschule bereit ist, den Auflagen der Öffentlichkeit nachzukommen. Wenn eine Privatschule dazu nicht bereit ist, wie zum Beispiel religiöse Schulen oder die *International Schools*, deren Lehrpläne mit dem schweizerischen Schulsystem oft wenig kompatibel sind¹⁰, dann erhalten sie auch keine Staatsmittel. Dann gehören sie aber auch nicht zum Pool der frei wählbaren unentgeltlichen Schulen, womit eine nicht unwesentliche Grenze der freien Schulwahl genannt ist. Wenn nämlich die bestehenden Privatschulen *gar nicht mitmachen wollen* (zwingen kann man sie nicht), dann bliebe den Eltern nur die Wahl zwischen den staatlichen Schulen übrig, und der Besuch einer Privatschule wäre weiterhin das Privileg von Kindern gutbetuchter Eltern.

IV.

Über die Chancen, die freie Schulwahl in einem Bildungssystem einzuführen, das die Freiheit der Schulwahl rechtlich zwar kennt, faktisch aber nicht durchsetzen will, ist damit noch nicht das letzte Wort gesprochen. Bedenkt man, dass Schweden und Finnland lange Zeit ebenfalls keine freie Schulwahl kannten, diese aber vor einigen Jahren eingeführt haben, sind offensichtlich auch *kontextuelle* Faktoren in die Analyse einzubeziehen. Dabei legt es sich nahe, das Bildungssystem als den entscheidenden Kontextfaktor zu beachten. Die *Elternlobby Schweiz* nimmt denn auch explizit Bezug auf das schweizerische Schulsystem, dem eine Reihe von Mängeln vorgeworfen wird. Umgekehrt verweisen die Gegner der freien Schulwahl auf die laufenden Reformen im Bildungswesen, die ihrer Ansicht nach die monierten Mängel beheben und die Initiative obsolet machen würden.

Auch hier stehen sich also zwei Positionen gegenüber. Allerdings sind die Positionen nicht im gleichen Masse unversöhnlich wie bei der freien Schulwahl *per se*. Denn beide Seiten wollen

¹⁰ Weshalb sie sich für die Initiative der Elternlobby Schweiz auch nicht stark machen (vgl. Basler Zeitung 19.9.2008).

eine qualitativ bessere Schule. Der Weg zu einer besseren Schule scheint für die Befürworter der freien Schule einfach zu sein: Im Sinne ihres dritten Arguments ist es der Wettbewerb zwischen den Schulen, der das Schulsystem insgesamt befördern wird. In einem Streitgespräch, das Chantal Galladé, als sie noch öffentlich für die freie Schulwahl eintrat, mit ihrer Partei- und Nationalratskollegin Jacqueline Fehr, die als vehemente Kritikerin der freien Schulwahl gilt, führte, meinte Galladé: „Die freie Schulwahl fördert den Wettbewerb unter den Schulen – dadurch erhöht sich die Qualität *aller* Schulen“ (Tages Anzeiger 31.5.2008, S. 5 – Hervorhebung W.H.).¹¹ Ausgelöst durch die freie Schulwahl wird der forcierte Wettbewerb zwischen den Schulen zu Innovationen führen, die das System insgesamt besser machen. Dadurch werden auch die Schülerleistungen steigen, womit auch der PISA-Schock bald einmal überwunden sein wird.

Wenn die Befürworter der freien Schulwahl im direkten Wettbewerb zwischen den Schulen den Weg zur Qualitätsverbesserung des Schulsystems sehen, was ist dann das Rezept der Gegner? Nehmen wir als Beispiel das zurzeit grösste Projekt der Schulreform in der Schweiz: die „Harmonisierung der obligatorischen Schule“ (HarmoS) durch die EDK. Das Projekt hat zum Ziel, den 26 kantonalen Schulsystemen „Eckwerte“ vorzugeben, die zu mehr Einheit und Qualität führen sollen. Das Projekt ist nicht unumstritten, jedoch stehen die meisten politischen Parteien hinter ihm. HarmoS gilt nicht wenigen Politikern, die sich gegen die freie Schulwahl aussprechen, als die bessere Alternative zur Qualitätsverbesserung der öffentlichen Schule. So auch NR Jacqueline Fehr, die sich ebenso vehement für HarmoS einsetzt, wie sie kategorisch gegen die freie Schulwahl ist.

In dem erwähnten Streitgespräch mit Chantal Galladé erwähnt Jacqueline Fehr den Wettbewerb als Vehikel der Schulreform mit keinem Wort. Jedoch zählt sie eine Reihe von Massnahmen auf, die ihres Erachtens rasch zu verwirklichen seien, um die Schule wieder auf Vordermann zu bringen, nämlich die Frühförderung der Kinder in Krippen und Spielgruppen, die Einführung einer Grund- bzw. Basisstufe, die Schaffung von Tagesschulen, die Reduktion der Klassengrösse und die Etablierung von Bildungsstandards („Qualitätsstandards“) (vgl. Tages Anzeiger 31.5.2008, S. 5). Allerdings ist nur gerade die zuletzt genannte Massnahme Teil des HarmoS-Projekts.

Standards verweisen auf Gleichheit und Vergleichbarkeit. Dementsprechend finden sich im HarmoS-Projekt nur wenig Ansätze für das zentrale Anliegen der *Elternlobby Schweiz*: Differenz und Vielfalt des schulischen Angebots. Während die Elternlobby ihrer Initiative zur freien Schulwahl im Kanton Basel-Landschaft bezeichnenderweise den Titel „Ja, *Bildungsvielfalt* für

¹¹ Andernorts wird der Zusammenhang noch direkter gesehen: „Durch die Wahlfreiheit wird die Qualität der Volksschule ... steigen“ (Interview mit Galladé im Tages Anzeiger vom 17.5.2008, S. 21).

alle“ gegeben hat¹², heisst das Projekt der EDK ebenso bezeichnenderweise „*Harmonisierung* der obligatorischen Schule“. Vielfalt steht Einheit gegenüber.¹³

In den Papieren der EDK ist denn auch wenig von Wettbewerb die Rede, dafür umso mehr von Gleichheit, Angleichung und Vergleichbarkeit. Durch „Harmonisierung des Schulwesens“ (BV Art. 62, Abs. 4), wie sie durch einen der neuen Artikel in der schweizerischen Bundesverfassung verlangt wird, sollen die kantonalen Schulsysteme einander angeglichen werden. Konkret betroffen sind das Schuleintrittsalter (mit vollendetem vierten Altersjahr), die Dauer der obligatorischen Schule (elf Jahre), der Übertritt zur Sekundarstufe I (nach acht Jahren) sowie die Einrichtung von „Blockzeiten“ und „Tagesstrukturen“ (vgl. EDK 2008). Normiert werden auch die Fachinhalte, nämlich drei Sprachen (die regionale Standardsprache, eine zweite Landessprache und eine weitere Fremdsprache), Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Gesellschaftswissenschaften, Musik, Kunst und Gestaltung sowie Bewegung und Gesundheit (Sport).

Doch sind es nicht nur diese strukturellen und curricularen „Eckwerte“ des Systems, die vereinheitlicht werden sollen, sondern auch die Instrumente der Systemsteuerung (vgl. EDK 2008, Art. 1). Eines dieser Steuerungsinstrumente sind die Bildungsstandards, die gewährleisten sollen, dass überall in der Schweiz dasselbe Niveau an Grundbildung erreicht wird und eine einheitliche Minimalqualität der Schule gewährleistet werden kann.¹⁴ Damit geht das Projekt deutlich über den Verfassungsartikel hinaus, der keine Harmonisierung der schulischen Inhalte und auch keine Minimalleistungen verlangt. Noch weiter geht die EDK, wenn sie zudem eine „Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel ... auf sprachregionaler Ebene“ (EDK 2008, Art. 8, Abs. 1) fordert.

Das ist aber noch nicht alles. Art. 9 des Konkordatstextes verlangt die Einführung von Portfolios im obligatorischen Schulbereich (vgl. EDK 2008). Und im Vernehmlassungstext zum Konkordat heisst es unverblümt, die Entwicklung von Bildungsstandards werde es „erlauben, durch standardisierte Tests die Schülerbeurteilung zu verbessern“ (EDK 2006, S. 26). In einem Text von

¹² In den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn und Thurgau heisst die Initiative „Ja! Freie Schulwahl für alle.“

¹³ Dabei ist zu beachten, dass der Horizont jeweils ein anderer ist. Die Elternlobby Schweiz beschränkt sich auf die kantonale Ebene, während die EDK – ihrer politischen Ausrichtung gemäss – interkantonal operiert. Während die Elternlobby die Vielfalt *in* den Kantonen erhöhen will, möchte die EDK die Vielfalt *zwischen* den Kantonen reduzieren.

¹⁴ Vorerst beschränkt auf die Bereiche Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften.

Maradan¹⁵ und Mangold heisst es sehr pointiert, sobald die Mindestkompetenzen vorlägen, würden sie „gesamtschweizerisch einen grossen Harmonisierungseffekt sowohl auf Lehrpläne und Lehrmittel als auch auf die Entwicklung weiterer Diagnoseinstrumente und Tests ausüben“ (Maradan & Mangold 2005, S. 7).

Dass der Drang nach Vereinheitlichung wohl auch damit noch nicht erschöpft ist, zeigt die aktuelle Diskussion um die kantonalen Stundentafeln. Zwar heisst es bei der EDK, eine gesamtschweizerische Festlegung schulorganisatorischer Fragen werde im Detail, nämlich bezüglich Stundenplänen, Unterrichtszeiten, Ferienterminen etc., nicht stattfinden (EDK 15.6.2007, p. 4). Doch im Anschluss an die neueste PISA-Studie – vor allem die jüngste Auswertung zu kantonalen Unterschieden – ist die Lektionenzahl bereits zum Thema geworden. Sehr schnell haben die Behörden die kantonalen Differenzen mit Unterschieden in der Stundendotation der Fächer erklärt. Und wie selbstverständlich zieht man den Schluss, folglich müssten die Lektionenzahlen zwischen den Kantonen angeglichen werden.

Damit wird die Strategie der EDK deutlich: Nicht der Wettbewerb zwischen den einzelnen Schulen, sondern die Vereinheitlichung der kantonalen Schulsysteme soll eine bessere Schule bringen. Doch weshalb die forcierte Vereinheitlichung in allen Dimensionen und auf allen Ebenen der Schule zu mehr Qualität verhelfen soll, ist schwer zu erkennen. In einem Kommentar hat die Neue Zürcher Zeitung bereits vor anderthalb Jahren ihre Skepsis zum Ausdruck gebracht:

„Mit der 2006 vom Volk angenommenen neuen Bildungsverfassung wurde eine bessere Koordination von Bund und Kantonen beim Einsatz der Mittel für Schule und Bildung versprochen. Dies tönt zunächst vielversprechend, aber damit wurde eine neue Einrichtung zwischen Bundes- und Kantonsebene geschaffen, die im ungünstigen Fall zu übertriebener Harmonisierung, Schwächung des Wettbewerbs, einer Kartellisierung der Etablierten und zum Verwischen von Verantwortlichkeiten führen kann“ (NZZ Nr. 178, 4./5.8.2007, S. 21).

In einer für die Neue Zürcher Zeitung unüblichen Deutlichkeit der Worte ist von „übertriebener Harmonisierung“ und einem „Harmonisierungs-Wahn“ die Rede, die letztlich nur zum „Siegesszug der Bürokratie“ führen würden, aber nicht zur Qualitätsverbesserung der Schule.

Ich halte diese Befürchtung einer renommierten schweizerischen Tageszeitung durchaus für berechtigt. Die Befürchtung ist umso brisanter, als der Initiative der *Elternlobby Schweiz* genau dies als Negativum vorgerechnet wird: eine Aufblähung des Verwaltungsapparats und Verteuerung des Schulwesens. Offenbar laufen wir so oder so in genau diese Richtung!

¹⁵ Olivier Maradan ist der Projektleiter von HarmoS bei der EDK.

Blicken wir zurück: Wenn wir HarmoS als repräsentativ für die aktuelle Reformpolitik im schweizerischen Bildungswesen nehmen, dann scheint das Rezept der *Elternlobby Schweiz*, nämlich der Wettbewerb zwischen den Schulen, eine geringe Rolle zu spielen. Zwar ist er nicht ganz verschwunden. In der Medieninformation der EDK zur Verabschiedung des HarmoS-Konkordats heisst es:

„Bei unseren Harmonisierungsvorhaben leitet uns der Respekt vor den unterschiedlichen Kulturen in unserem Land. Wir wollen die kulturellen Eigenheiten erhalten, aber das Wichtigste harmonisieren. Und wir wollen auch einen sinnvollen Wettbewerb zwischen den Kantonen zulassen“ (EDK, 15.6.2007, S. 4).

Was man sich unter einem „*sinnvollen Wettbewerb zwischen den Kantonen*“ genau vorstellen muss, sagt die EDK jedoch nicht. Offenbar ist ein Wettbewerb *innerhalb* der Kantone, wie ihn die Elternlobby wünscht, nach Ansicht der EDK nicht sinnvoll. Und wenn schon, soll der Wettbewerb *gesteuert* werden, nämlich mittels Bildungsstandards, die von der EDK explizit als ihr Steuerungsinstrument bezeichnet werden.

V.

Wenn wir damit den bildungspolitischen Kontext rekonstruiert haben, innerhalb dessen die Forderung nach der freien Schulwahl in der Schweiz zurzeit erhoben wird und wenn diese Rekonstruktion verlässlich sein sollte, dann stellt sich abschliessend die Frage, welche Aussichten der freien Schulwahl zugeschrieben werden können. Offensichtlich ist es gelungen, das Ansinnen in einer ersten kantonalen Volksabstimmung zurückzuweisen. Erledigt ist es damit aber nicht, und nicht nur, weil weitere Initiativen in anderen Kantonen folgen werden, sondern auch, weil die offizielle Reformpolitik, anders als sie selber glaubt, das Anliegen der freien Schulwahl nicht obsolet machen wird. Das möchte ich im letzten Teil meines Referats anhand dreier Problemfelder etwas näher erläutern.

(1) *Wettbewerb*. Offensichtlich überkreuzen sich in der aktuellen schweizerischen Bildungspolitik zwei Tendenzen: Auf der einen Seite steht das leicht verbissene, wenn nicht krampfhaft Bemühen um Einheit, Gleichheit und Harmonie im obligatorischen Schulbereich, wie es die EDK mit ihrem HarmoS-Projekt verfolgt, auf der anderen Seite die Forderung nach mehr Wettbewerb, Konkurrenz und Vielfalt, wie sie die *Elternlobby Schweiz* zum Ausdruck bringt. In seiner ablehnenden Haltung gegenüber der freien Schulwahl bringt Beat Zemp, Präsident des LCH, diese gegensätzlichen Tendenzen anschaulich zum Ausdruck. Die Initiative der *Elternlobby Schweiz*, heisst es, liege „völlig falsch, weil die Politik in die Gegenrichtung läuft: mehr Koordination und Vereinheitlichung der Schulsysteme ...“ (2008, S. 30). Und, an anderer Stelle: „Das

Harmonisierungsprojekt HarmoS will Strukturen und Ziele der Volksschule vereinheitlichen – nicht weiter pluralisieren“ (Tages Anzeiger 3.9.2008, S. 8).

Wie oft in der (schweizerischen) Politik, ergeben sich in der Realität Kompromisse. Die Kantone *inszenieren* den Wettbewerb zwischen den Schulen, indem sie mit dem Instrument der externen Evaluation Unterschiede zwischen den Schulen benennen und nach ihrer Qualität bewerten. Offenbar will man die Vorteile des Wettbewerbs, nämlich sein Potential zur Innovation und Qualitätsverbesserung, nutzen, ohne seine Nachteile, nämlich die Freigabe der Schulwahl an die Eltern, in Kauf zu nehmen. Richten soll es ein „sinnvoller“, d.h. *staatlich kontrollierter* Wettbewerb. Doch stellt sich die Frage, ob mit dieser Strategie, die mit einem deutlichen Zuwachs an bürokratischer Kontrolle verbunden ist, das Ziel der Qualitätsverbesserung unserer Schule erreicht werden kann. *Top-down*-Strategien der Schulreform haben sich bisher noch kaum je bewährt.

Wenn wir Punkte zu verteilen haben, dann ginge dieser erste Punkt zum Problemfeld Wettbewerb wohl an die Vertreter der freien Schulwahl.

(2) *Chancengleichheit*. Wenn man die beiden Lager politisch charakterisieren müsste, dann wären die Befürworter der freien Schulwahl eher dem Liberalismus, deren Gegner eher dem Sozialismus bzw. einer sozialdemokratischen Position zuzuordnen. Das zeigt auch die Tatsache, dass die Befürworter an die Menschenrechte appellieren, während sich die Gegner auf die sozialintegrative Funktion der Schule berufen. Eine eher individualistische steht einer eher kollektivistischen Position gegenüber.

Die Sache ist allerdings nicht so einfach, wie das Beispiel der Chancengleichheit zeigen kann. Beide Seiten, Befürworter wie Gegner der freien Schulwahl, argumentieren mit der Chancengleichheit, doch meinen sie nur bedingt dasselbe. Auf Seiten der Befürworter der freien Schulwahl stehen die Bedürfnisse und Interessen der Kinder im Vordergrund. Immer wieder wird betont, dass die Kinder verschieden sind und in einer Einheitsschule nicht glücklich werden können. Chantal Galladé sagt in einem ihrer Interviews mit dem Zürcher Tages Anzeiger: „Mir geht es um alle Kinder. Jedes soll das Recht haben, in eine Schule gehen zu können, in der es optimal gefördert wird“ (Tages Anzeiger 17.5.2008, S. 21). Ähnlich argumentiert Pia Amacher: „Allein die optimale und individuelle Bildung jedes einzelnen Kindes, egal aus welcher Bildungsschicht es kommt, muss unser Ziel sein“ (Bund 3.10.2008, S. 10). Massstab der Beurteilung der Qualität einer Schule ist offensichtlich das individuelle Kind. „Nicht ‚jedem das Gleiche‘, sondern ‚jedem das Seine‘ lautet das Motto eines gerechten Bildungswesens“, schreibt Erwin Ogg, Mitglied der *Elternlobby Schweiz*, in einem Leserbrief an die Neue Zürcher Zeitung (NZZ Nr. 230, 2.10.2008, S. 20). Eine Schule ist dann gerecht, wenn sie dem einzelnen Schüler und der einzelnen Schülerin gerecht wird.

Das ist nicht nur eine dezidiert individualistische, sondern auch eine klar pädagogische Position. Ihr gegenüber steht die Ansicht, eine Schule sei dann gerecht, wenn sie allen Schülerinnen und Schülern die gleiche Chance gibt, auf der Basis ihrer individuellen Leistungen erfolgreich zu sein. Die Perspektive ist nicht auf die Kinder und ihre unterschiedlichen Bedürfnisse gerichtet. Vielmehr geht es um die äusseren *Bedingungen*, die für alle gleich sein sollen, damit sich das Leistungsprinzip unverzerrt durchsetzen kann. Sind sie es nicht, weil der Schulerfolg nach askriptiven Merkmalen (wie Geschlecht, Religion, soziale Herkunft, Nationalität oder ethnische Zugehörigkeit) unterschiedlich ausfällt, gilt das Bildungssystem als ungerecht.

Oft werden die beiden Kriterien allerdings miteinander vermischt oder gar im selben Atemzug genannt. So sagt Chantal Galladé in dem zuvor erwähnten Interview: „Wir stehen [in der Schweiz, W.H.] punkto Chancengerechtigkeit an drittletzter Stelle aller Länder, die an den PISA-Studien teilnehmen. Unserem Bildungssystem gelingt es also sehr schlecht, die soziale Herkunft auszugleichen“ (Tages Anzeiger 17.5.2008, S. 21). Auf der anderen Seite gelten die Verfechter eines schulischen Wettbewerbs keineswegs als Kritiker des Leistungsprinzips. Der Wettbewerb soll ja nicht zuletzt zu einer Verbesserung der Schülerleistungen führen.

Auffällig ist, dass HarmoS weder dem einen noch dem anderen Kriterium genüge tut – es sei denn, man sehe in der forcierten Vereinheitlichung der schulischen Bedingungen bereits einen hinreichenden Beitrag zur Angleichung der Bildungschancen. Doch gleiche schulische *Bedingungen* erzeugen noch keine Gleichheit der Chancen auf schulischen *Erfolg*.¹⁶ Spätestens seit dem Coleman-Report liegt hier aber ein wesentliches Kriterium schulischer Chancengleichheit. Es geht nicht (mehr) nur um gleiche Startbedingungen (wie beim Sport), sondern auch um die gleiche Chance, die (gleichen) Bedingungen der Schule für schulischen Erfolg nutzen zu können. Man denke an den schon fast klassischen Vorwurf, die Schule sei eine Mittelklasseinstitution, oder an den neuerdings erhobenen Vorwurf, sie sei auf den Sozialcharakter der Mädchen zugeschnitten. In beiden Fällen wird nicht (nur) die Ungleichheit der Eingangsbedingungen für bestimmte Schülergruppen kritisiert, sondern (auch) die Lernbedingungen, denen sie während ihrer (obligatorischen) Schulkarriere ausgesetzt sind.¹⁷

Diese Art von Ungleichheit der Bildungschancen kann nur durch *Ungleichbehandlung* behoben werden. Sie fordert nicht die Einlösung des *Gleichheitsprinzips*, sondern des *Bedürftigkeitsprin-*

¹⁶ Wirklich gleiche schulische Bedingungen für alle Schülerinnen und Schüler sind zudem eine Fiktion, an der sich keine Bildungspolitik orientieren sollte.

¹⁷ Eine Variante dieser Kritik ist die behauptete „institutionelle Diskriminierung“ der Schule gegenüber Ausländerkindern (vgl. Gomolla & Radtke 2004).

zips als Grundlage einer gerechten Schule, also jenes Prinzips, das die Verfechter der freien Schulwahl an die erste Stelle setzen. Da HarmoS ausschliesslich auf das Prinzip der Gleichheit setzt, werden die sozial- und herkunftsbedingten Ungleichheiten der Bildungschancen mit fortschreitender Umsetzung des Projekts umso sichtbarer. Doch abzubauen vermag HarmoS die Ungleichheiten nicht. Die Massnahmen, die hier einschlägig wären, liegen alle ausserhalb der Projektziele von HarmoS. Sie betreffen den Vorschulbereich, die Schaffung einer Basisstufe, die Einrichtung von Tagesschulen und Stützangeboten sowie die Reform der Sekundarstufe I.¹⁸ In allen diesen Punkten ist die EDK abstinent.¹⁹

Auch in diesem zweiten Problemfeld lässt sich demnach sagen, dass die Karten der Befürworter der freien Schulwahl weiterhin stechen werden. Ich will das mit Blick auf die Tagesschulen noch etwas verdeutlichen. Weder im Vernehmlassungstext zum HarmoS-Konkordat noch in diesem selbst erscheint der Begriff „Tagesschule“. Stattdessen ist von „Tagesstrukturen“ die Rede, die aber alles Mögliche sein können (z.B. auch eine Tagesmutter). Zudem wird die Inanspruchnahme von Tagesstrukturen (Mittagstisch, Aufgabenhilfe, Freizeitangebote, Aufnahmefähigkeiten) an Elternbeiträge gebunden, ist also kostenpflichtig. Damit blockiert das HarmoS-Projekt nicht nur die Einrichtung von „echten“ Tagesschulen als Regelschulen²⁰, es erweist auch dem Anliegen der Chancengleichheit einen Bärendienst. Denn kostenpflichtige, „offene“ Tagesschulen werden genau die Kinder nicht erreichen, die von einem ganztägigen schulischen Angebot am meisten profitieren könnten, nämlich Kinder aus bildungsfernen Milieus.

Damit hat die Reformpolitik der EDK die eigenartige Konsequenz, dass sich Verfechter des Tagesschulgedankens im Interesse der Durchsetzung ihres Anliegens für die freie Schulwahl aus-

¹⁸ Was die Sekundarstufe I anbelangt, so wird in wachsendem Ausmass die Selektion nach zwei bzw. drei Schultypen, deren Leistungsniveaus sich in keiner Weise als trennscharf erweisen, kritisiert. (In einigen Kantonen, die noch das sog. Langzeitgymnasium kennen, wird sogar nach vier Schultypen selektiert.) Auch dies ist ein unmittelbarer Effekt der grösseren Vergleichbarkeit der Schulen und Schultypen sowie des erhöhten Aufkommens von standardisierten Lernstandserhebungen.

¹⁹ Das gilt nicht für die Ebene der Kantone, denn in jüngster Zeit sind in verschiedenen Gemeinden und Kantonen Massnahmen wie die im Text erwähnten ergriffen worden. Sie sind aber nicht Teil der Reformstrategie, welche die EDK mit dem HarmoS-Projekt verfolgt.

²⁰ Erfahrungsgemäss haben EDK-Beschlüsse Auswirkungen auf die kantonale Schulpolitik. Diese sind denn auch bereits bemerkbar. Die Kantone Bern und Zürich haben ihre Volksschulgesetze kürzlich revidiert, und in beiden Fällen folgt man den Vorgaben der EDK und spricht nur noch von Tagesstrukturen, die eine Gemeinde anzubieten hat, falls eine entsprechende Nachfrage besteht.

sprechen müssten. Denn Privatschulen sind weit eher als staatliche Schulen heute schon „gebundene“ Tagesschulen mit einem obligatorischen Bildungs- und Betreuungsangebot. Nicht HarmoS, aber die freie Schulwahl würde auch die staatlichen Schulen zwingen, ihre Strukturen vermehrt in diese Richtung auszubauen.

Auch wenn die Komplexität des Problemfeldes Chancengleichheit ein einfaches Urteil nicht zulässt, stehen die Vertreter der freien Schulwahl keineswegs schlecht da, auf jeden Fall nicht schlechter als die EDK mit ihrer simplen Politik der Gleichheit. Der Punkt, den es zu verteilen gäbe, wäre zu gleichen Teilen beiden Seiten zuzuweisen.

(3) *Monitoring*. Die staatliche Einrichtung eines „sinnvollen“ Wettbewerbs weckt die Frage, ob dieser den Augen der Öffentlichkeit entzogen werden könnte. Da bekannt ist, dass sich die staatlichen Schulen einer periodischen externen Evaluation unterziehen müssen (jedenfalls in den Kantonen, die dies bereits eingerichtet haben), ist nicht einzusehen, weshalb in einer demokratischen Gesellschaft, die ihre Schule als öffentliche Angelegenheit betrachtet, die Ergebnisse solcher Evaluationen nicht publik sein sollten. Vermutlich bräuchte es lediglich eine interessierte Gruppierung, die ein öffentliches Interesse an den Daten geltend macht, und sie müssten bekannt gegeben werden.²¹

Diese Gruppierung könnte die SVP sein, die sich bereits in diese Richtung verlauten liess. So schreibt das „Aargauer Urgestein für Bundesbern“ (wie er sich selber titulierte), NR Lieni Füglistaler, falls HarmoS durchkommen sollte, „müsste sich die SVP überlegen, massiv für die freie Schulwahl einzutreten“ (SVP-Pressedienst vom 11.8.2008). Noch deutlicher sagt es die Artikelüberschrift: „Wenn HarmoS kommt, brauchen wir die freie Schulwahl“.

Der freien Schulwahl könnte also durch genau *die* Bildungspolitik das Terrain geebnet werden, die sich als Alternative zur freien Schulwahl anpreist. Die Beteiligung an PISA, die kantonale Auswertung der PISA-Daten, die Verpflichtung der Schulen auf eine minimale Grundbildung, die Bildungsstandards, die Entwicklung von standardisierten Tests zu deren Überprüfung, das schweizerische Bildungsmonitoring, die Stärkung und Profilierung der Einzelschulen, die Be-

²¹ In den Niederlanden wurde die Veröffentlichung der Ergebnisse von Schulleistungsvergleichen durch die Medien per Gerichtsentscheid erzwungen (vgl. van Ackeren 2007, S. 137). Die EDK schliesst solches zurzeit für die Schweiz aus, doch wird sie nichts dagegen unternehmen können, falls auch hierzulande ein Gericht anders entscheiden sollte.

handlung der Eltern als „Kunden“ und der Schüler als „Konsumenten“ von Schule: all dies schafft Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Schulen, die bisher nicht bestanden.²²

Wenn daher die Gegner der freien Schulwahl argumentieren, diese würde ein Ausmass an Daten erfordern, das wir zurzeit nicht hätten, dann kann man ihnen getrost entgegnen: Diese Daten werden wir in naher Zukunft zuhauf haben. Dann aber sind nicht nur die Voraussetzungen für ein Ranking der Schulen gegeben, auch diejenigen für eine rationale Entscheidung zwischen den (staatlichen) Schulen wären vorhanden. Das aber heisst, dass wir dank der offiziellen Reformpolitik der EDK eine Situation anpeilen, die einem *echten* Wettbewerb zwischen den Schulen nahe kommt. Die Einführung der freien Schulwahl wäre dann nur mehr eine Formsache.

Auch auf diesem Problemfeld geht der Punkt klar an die Verfechter der freien Schulwahl.

Ausblick: Das heisst natürlich nicht, dass die freie Schulwahl kommen wird. Es heisst nur, dass die Umsetzung von HarmoS das Anliegen der freien Schulwahl bzw. die damit verbundenen Reformideen nicht obsolet machen wird. Gleichheit allein genügt in einer pluralistischen Gesellschaft immer weniger, um die sozialen Probleme zu lösen. Das wird auch die offizielle Schulreformpolitik erkennen müssen. Bis es so weit ist, wird die Forderung nach freier Schulwahl zumindest dafür sorgen, dass der Anspruch auf individuelle Förderung der Kinder und Ausgleich der sozial bedingten Benachteiligungen der Bildungschancen nicht vergessen geht. Auch der Wettbewerb als Stimulans für Reformen wird solange in Erinnerung bleiben, wie der Staat über einen Pseudowettbewerb zwischen seinen Schulen nicht hinauskommen wird. Mehr Schulen mit spezifischen Profilen würden es der einzelnen Schule erlauben, nicht wie im bestehenden System *alles* anbieten zu müssen, und die Eltern könnten wählen, wohin sie ihr Kind schicken wollen. Das könnte genauso *gerecht* sein wie die erzwungene Gleichheit des Angebots (die faktisch sowieso nicht realisierbar ist). Die staatliche Bildungspolitik wird kaum um die Frage herumkommen, ob die Zulassung einer wenigstens beschränkten Wahlfreiheit (z.B. zwischen den staatlichen Schulen) nicht der sinnvollere Weg der Schulreform wäre als das Festhalten an einer Steuerungsideologie, die keineswegs garantiert, dass die Qualität unserer Schulen besser wird.

Prof. Dr. Walter Herzog, Universität Bern, Institut für Erziehungswissenschaft, Muesmattstr. 27, CH-3012 Bern

²² Zudem befördert auch eines der deklarierten Ziele von HarmoS, nämlich die Erleichterung eines Schulwechsels bei einem Wohnortwechsel der Eltern den Gedanken der freien Schulwahl. Dank HarmoS werden sich die Schulen nicht nur besser vergleichen lassen, sie werden auch den Schulwechsel erleichtern.