



Dokumentation

Zu Elementen der Subjektförderung in der Bildungsfinanzierung ausgewählter OECD-Staaten

Zu Elementen der Subjektförderung in der Bildungsfinanzierung ausgewählter OECD-Staaten

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 066/21

Abschluss der Arbeit: 2. September 2021

Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Strukturen der Schulfinanzierung	4
2.1.	Schweden	4
2.2.	Niederlande	5
2.2.1.	Frühkindliche Bildungsangebote	5
2.2.2.	Schulfinanzierung Primarstufe	6
2.3.	Irland	6
3.	Zum Umfang der Schulautonomie	7
3.1.	Schweden	7
3.2.	Niederlande	7
3.3.	Irland	7
4.	Instrumente der Qualitätssicherung	7
4.1.	Schweden	7
4.2.	Niederlande	8
4.3.	Irland	8

1. Einleitung

Gegenstand der bildungspolitischen Diskussion ist unter anderem die Frage, welche Rolle stärker marktorientierte Instrumente in der Vorschul- und Schulbildung spielen können.¹ Ein nachfragegesteuertes Instrument ist dabei die sogenannte Subjektförderung, bei der die Schulfinanzierung sich (teilweise) an der Zahl der tatsächlich eingeschriebenen Schülerinnen und Schüler bemisst. Eine Möglichkeit, ein solches Element umzusetzen, sind Bildungsgutscheine, die in der US-amerikanischen Diskussion unter dem Schlagwort „school vouchers“ bekannt geworden sind.

Eine vergleichende Analyse zu nachfragegesteuerten Elementen in der Schulfinanzierung der OECD-Staaten hat die OECD im Jahr 2017 vorgelegt:

OECD Directorate for Education and Skills (2017), School Choice and School Vouchers.²

Von den dort näher vorgestellten europäischen Staaten konnten weiterführende Informationen zu der Situation in Schweden und den Niederlanden ermittelt werden. Zu Estland konnte lediglich eine Quelle mit Informationen zur Finanzierungsstruktur der Schulen mit Stand 2016 gefunden werden.³ Mit Blick auf das ebenfalls erwähnte Dänemark, das bei Privatschulen einen vergleichsweise hohen Schulgeldanteil aufweist, war nicht ersichtlich, dass die Finanzierung ein Element der Subjektförderung aufweist. Aufgrund des hohen Privatschulanteils in Irland wurden zudem Informationen zur dortigen Situation recherchiert.

Im Folgenden werden daher Quellen dargestellt, die die Situation in Schweden, den Niederlanden und in Irland mit Blick auf die Aspekte Schulfinanzierung, Autonomie der Schulen und Qualitätssicherung beleuchten.

2. Strukturen der Schulfinanzierung

2.1. Schweden

Das schwedische Schulsystem kennt sowohl öffentliche als auch unabhängige (private) Schulen. Die Finanzierung der Schulen liegt in Schweden primär in der Verantwortung der insgesamt

1 Einen Überblick über mögliche Instrumente gibt Sietske Waslander u.a., Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education, OECD Education Working Papers No. 52, 2010, verfügbar unter <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5km4pskmr27-en.pdf?expires=1630316449&id=id&accname=guest&checksum=633EB8C26EFDD115E23323E44718105C>.

2 Verfügbar unter <https://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>.

3 OECD Reviews of School Resources, Estonia (2016), S. 114 ff, 117 f., verfügbar unter <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264251731-en.pdf?expires=1630317017&id=id&accname=ocid177634&checksum=E28EB6A005DB2C022134CEB19CDB30EC>.

rund 290 Kommunen. Nach dem Schwedischen Schulgesetz erhält jede Schule einen Gutschein für jeden Schüler bzw. jede Schülerin.⁴

In Kommunen, in denen eine ausreichende Auswahl an Schulen vorhanden ist, werden in der Regel flexible Gutscheine eingesetzt, die auch während eines unterjährigen Schulwechsels den Schülerinnen und Schülern folgen. In kleineren Gemeinden kommen jedoch gebundene Gutscheine zur Anwendung, so dass sich die Finanzierung der Schulen bei Veränderungen der Schülerzahl während des Schuljahres nicht ändert.⁵

Wie hoch der Wert eines Schulgutscheins ist, unterscheidet sich von Kommune zu Kommune. Die Beträge können dabei erheblich variieren.⁶

Für Schüler, die einen besonderen Förderbedarf haben, können zusätzliche Beträge zur Verfügung gestellt werden (sog. *tillägsbelopp*). Zudem können die Kommunen sozioökonomische Faktoren berücksichtigen, wie zum Beispiel den Bildungshintergrund der Eltern oder einen Migrationshintergrund. Die Mehrheit der Kommunen wendet solche Kriterien auch in der Praxis an.⁷

2.2. Niederlande

2.2.1. Frühkindliche Bildungsangebote

In den Niederlanden können Eltern einen einkommensabhängigen Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten erhalten. Die maximalen Stundensätze sind zum 1. Januar 2021 angepasst worden und betragen nun:

Für die Kindertagesstättenbetreuung: 8,46 Euro,
für die Schulbetreuung (Hort): 7,17 Euro,
für die Tagesmutterbetreuung: 6,49 Euro.⁸

Zudem erhalten die Gemeinden und Schulen von der niederländischen Regierung zudem finanzielle Mittel, um Vorschulangebote bzw. fröhkindliche Bildungsangebote für Kinder mit beson-

4 Vergleiche Kapitel 10 § 37 des schwedischen Schulgesetzes, auf Schwedisch verfügbar unter https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800.

5 Swedish Association of Local Authorities and Regions (2018), [*Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*](#) („Sozioökonomische Mittelzuweisung in Schule und Vorschule“), S. 7 f. (auf Schwedisch).

6 Bericht der schwedischen Regierung [*En mer likvärdig skola*](#) („Eine Schule mit mehr Gleichheit“), Swedish Government Official Reports, SOU 2020:28, S. 463 (in Schwedisch).

7 Swedish Association of Local Authorities and Regions (Anm. 7), S. 14.

8 <https://www.veranderingenkinderopvang.nl/financiering/nieuws/2020/10/15/wijziging-uurprijzen-kinderopvang-per-1-januari-2021>.

derem Förderbedarf (niederländisch *Voor-en Vroegschoolse Educatie* - VVE) bereitstellen zu können. Die Verteilungskriterien sind im Jahr 2019 geändert werden, um sozio-ökonomischen Faktoren vor Ort stärker berücksichtigen zu können.

Die Gemeinden entscheiden, welche Kinder eine sogenannte VVE-Indikation erhalten und damit Anspruch auf diese Förderung haben. Die Kriterien für die VVE-Indikation unterscheiden sich dabei von Gemeinde zu Gemeinde.

2.2.2. Schulfinanzierung Primarstufe

Das niederländische Schulsystem besteht mittlerweile vorwiegend aus öffentlich finanzierten, aber durch private Schulräte betriebenen Schulen.

Der wichtigste Baustein der Finanzierung sind Pauschalzuweisungen, um die Personal- und Sachkosten decken zu können. Die Höhe der Personalzuweisungen wird anhand der Schülerzahl zum 1. Oktober des Vorjahres berechnet. Zudem wird die Altersstruktur des Lehrkollegiums berücksichtigt.

Zu den Pauschalzuweisungen hinzu treten zweckgebundene Zuweisungen, die die Erreichung bestimmter Bildungsziele ermöglichen und die Leistungen von der Schülerinnen und Schülern, der Lehrkräfte oder der Schulleitungen fördern sollen.⁹

2.3. Irland

In Irland besteht eine Vorschulförderung für Kinder ab 2 Jahren und 8 Monaten, das sogenannte „Early Childhood Care and Education (ECCE) scheme“. Dieses umfasst in der Regel 3 Stunden pro Tag während des Schuljahres. Die zugelassenen Betreuungseinrichtungen erhalten dabei staatliche Gelder für jedes teilnehmende Kind.¹⁰

Das irländische Schulsystem kennt für die Primarstufe zwar keine Bildungsgutscheine, jedoch wird ein Anteil der staatlichen Finanzierung der laufenden Kosten, die sowohl staatliche Schulen als auch gebührenfreie private (oftmals kirchliche) Schulen erhalten, anhand der Zahl der

⁹ Zum Ganzen https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/curydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-53_en; siehe auch Lars Stevenson u.a. Dutch Boards governing multiple schools, School Leadership and Management 2021 (Preprint), <https://doi.org/10.1080/13632434.2021.1945024>.

¹⁰ Siehe die Beschreibungen unter https://www.citizensinformation.ie/en/education/pre_school_education_and_childcare/early_childhood_care_and_education_scheme.html und https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/curydice/content/early-childhood-education-and-care-37_en,

eingeschriebenen Schülerinnen und Schüler bemessen. Für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf können weitere Zuschüsse gewährt werden.¹¹

3. Zum Umfang der Schulautonomie

3.1. Schweden

Die Schulen in Schweden können ihr Personal unter denjenigen, die die Befähigung zum Lehramt haben, grundsätzlich frei auswählen. Das Gehalt wird individuell verhandelt. Die Schule kann zudem eigene Schwerpunkte bei der Verteilung der übrigen Mittel setzen, um zum Beispiel Projekte in bestimmten Klassenstufen zu fördern.

Für Schulleitungen bestehen besondere Anforderungen an die pädagogische Erfahrung. Für Schulleiterinnen und Schulleiter besteht eine Fortbildungspflicht, die innerhalb von vier Jahren nach Übernahme der Leitungsfunktion erfüllt werden muss.

3.2. Niederlande

Das niederländische Schulsystem wird im internationalen Vergleich zu den Systemen mit einem sehr hohen Autonomiegrad gezählt. Insbesondere können die Schulräte über die Personalauswahl, die konkrete Ausgestaltung des Curriculums und der Prüfungen sowie über die allgemeine Organisation der Schule entscheiden.¹²

3.3. Irland

Die Mehrheit der Schulen entscheidet selbst über die Auswahl und Anstellung ihrer Lehrkräfte. Die Gehälter der Lehrkräfte werden staatlich festgelegt.¹³

4. Instrumente der Qualitätssicherung

4.1. Schweden

Die staatlichen Bildungsbehörden definieren nationale Bildungsziele, deren Umsetzung durch die Schwedische Schulinspektion überprüft wird. Die Schulen entscheiden jedoch, wie diese Ziele konkret erreicht werden sollen.

¹¹ Zu den einzelnen Bausteinen der Finanzierung vgl. die Angaben unter https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-37_en und https://www.citizensinformation.ie/en/education/primary_and_post_primary_education/going_to_primary_school/ownership_of_primary_schools.html.

¹² Stevenson u.a. (Anm. 9), unter 1.

¹³ Über sogenannte salary scales, vgl. <https://www.gov.ie/en/publication/84856-salary-scales/>.

In den Klassenstufen 3, 6 und 9 finden in ausgewählten Fächern (unter anderem in Schwedisch, Englisch und Mathematik) landesweite Prüfungen statt.¹⁴ Schweden nimmt zudem an den internationalen Vergleichsstudien PISA und TIMSS teil.

4.2. Niederlande

Zur Qualitätssicherung werden zum einen Vorgaben zum Betreuungsschlüssel in der VVE gemacht. Danach müssen in jeder Lerngruppe mindestens zwei ausgebildete Fachpersonen eingesetzt werden und die Gruppengröße ist auf 16 Kinder begrenzt.

Mit Blick auf die Primarstufe liegt die Qualitätssicherung zunächst in der Verantwortung der jeweiligen Schule. Ein Monitoring findet durch die niederländische Schulinspektion statt.¹⁵ Der methodische Rahmen hierfür wird in einem Leitfaden festgelegt.¹⁶ Seit 2009 sehen die gesetzlichen Grundlagen eine stärkere Qualitätssicherung vor.¹⁷

4.3. Irland

Die Aufgabe der Qualitätssicherung obliegt der Schulinspektion, die im irischen Bildungsministerium (Department of Education) angesiedelt ist. Dabei werden verschiedene Instrumente eingesetzt, die z.B. die Evaluierung einzelner Schulen oder einzelner Fächer sowie Folgeevaluierungen zu bestimmten Aspekten umfassen.¹⁸

Im Bereich der Vorschulbildung existiert ein „National Quality Framework for Early Childhood Education“, der Qualitätsstandards formuliert und Instrumente der Qualitätssicherung festlegt.¹⁹

In den Primarschulen sind regelmäßige standardisierte Tests verpflichtend, mit denen der Leistungsstand der Schülerinnen und Schüler ermittelt werden soll.²⁰

14 Informationen auf den Seiten der schwedischen Bildungsagentur, <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/nationella-prov-i-grundskolan/forbereda-och-bestalla-prov-i-grundskolan/gamla-prov-i-grundskolan>.

15 <https://english.onderwijsinspectie.nl/>, siehe auch den aktuellen Bericht 2021, <https://english.onderwijsinspectie.nl/documents/annual-reports/2021/04/30/the-state-of-education-in-the-netherlands-2021>.

16 Für die Primarstufe siehe Netherlands Inspectorate of Education, Inspection framework, primary education 2017, <https://english.onderwijsinspectie.nl/documents/publications/2017/06/21/inspection-framework-primary-education-2017>.

17 Ein Überblick über die Entwicklung und ihre Hintergründe bei Stevenson u.a. (Anm. 9), unter 3.

18 Eine ausführliche Darstellung der Qualitätssicherung findet sich unter https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-early-childhood-and-school-education-31_en.

19 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-37_en.

20 Siehe hierzu die Informationsbroschüre des National Council for Curriculum and Assessment, <https://ncca.ie/media/1354/standardised-testing.pdf>.

Zudem sind regelmäßige Selbstevaluierungen der Schulen verpflichtend.²¹

21 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-early-childhood-and-school-education-31_en.