



# Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Primar- und Sekundarschulbereich

Diskussionspapier Bildung

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über das Forschungsinformationssystem (FIS; [fis.uni-bamberg.de](http://fis.uni-bamberg.de)) der Universität Bamberg erreichbar.

URN: [urn:nbn:de:bvb:473-irb-412080](http://nbn-resolving.org:urn:nbn:de:bvb:473-irb-412080)  
DOI: <https://doi.org/10.20378/irb-41208>

#### Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

#### Sitz der Gesellschaft

Bonn and Eschborn

Sektorvorhaben Bildung  
Friedrich-Ebert-Allee 36  
53113 Bonn  
Tel. + 49 228 44 60 – 0  
Fax + 49 228 44 60 – 1766

[bildung@giz.de](mailto:bildung@giz.de)  
[www.giz.de/bildung-und-jugend](http://www.giz.de/bildung-und-jugend)

#### Autoren

Prof. Dr. Anette Scheunpflug und Mark Wenz, Otto-Friedrich-Universität Bamberg

#### Redaktion

Sektorvorhaben Bildung (GIZ)

#### Gestaltung

Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

#### Bildnachweis

Titelseite im Uhrzeigersinn, angefangen beim oberen Bild:

Primar- und Sekundarschule „Nakhjavani“, Ort/Land: Malambwe/Katanga/Demokratische Republik Kongo, © Gocongo Foundation;

Sekundarschule „Ndombe“, Ort/Land: Kinshasa/Demokratische Republik Kongo, © Rudolf Heinrichs-Drinhaus;

Non-formale Grundschule, Land: Bangladesch, © NETZ Bangladesch e.V.;

Grundschule „Ecole CEBEC/EEC de Mballa V“, Ort/Land: Yaoundé/Kamerun; Sekundarschule, ©: Dr. Annette Scheunpflug;

Sekundarschule, Land: Uganda, © PROBONO Schulpartnerschaften für Eine Welt e.V.

#### Stand

Dezember 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Referat Bildung und digitale Welt

Postanschrift der Dienstsitze  
BMZ Bonn  
Dahlmannstraße 4  
53113 Bonn

BMZ Berlin im Europahaus  
Stresemannstraße 94  
10963 Berlin

Tel. + 49 (0) 228 99 535 – 0  
Fax + 49 (0) 228 99 535 – 3500

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0  
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)  
[www.bmz.de](http://www.bmz.de)

# **Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Primar- und Sekundarschulbereich**

Diskussionspapier Bildung

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Vorwort und Danksagung.....  | 3  |
| Zusammenfassung.....   | 4  |
| I Einleitung.....  | 7  |
| II Begriffe und Vielfalt nichtstaatlicher Schulen .....                      | 8  |
| III Die Verbreitung nichtstaatlicher Schulen .....                           | 11 |
| IV Vielfalt der Trägermodelle und Profile .....                              | 14 |
| V Potenziale und Risiken .....   | 17 |
| VI Formen staatlicher Regulierung .....                                      | 23 |
| VII Nichtstaatliche Schulen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit..... | 25 |
| VIII Bewertung.....  | 26 |

## Abkürzungsverzeichnis

|          |  |
|----------|--|
| BIA      | Bridge International Academies                                       |
| BMWEC    | Burmese Migrant Workers Education Committee                          |
| BMZ      | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| DFID     | Department for International Development                             |
| DR Kongo | Demokratische Republik Kongo   |
| EFA      | Education for All  |
| EMIS     | Education Management Information System                              |
| GIZ      | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH         |
| GNECC    | Ghana National Education Campaign Coalition                          |
| IB       | International Baccalaureate  |
| KEC      | Kosova Education Center  |
| MDG      | Millennium Development Goal  |
| NRO      | Nichtregierungsorganisation  |
| ODA      | Official Development Assistance                                      |
| PPP      | Public-Private-Partnership   |
| UNESCO   | United Nations Educational, Cultural and Scientific Organization     |

# Vorwort und Danksagung

Das vorliegende Diskussionspapier wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Es beruht zunächst auf einem ersten Papierentwurf, der durch das Sektorvorhaben Bildung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH erstellt wurde, und dann in einem intensiven Arbeitsprozess durch Prof. Dr. Annette Scheunpflug und Mark Wenz von der Otto-Friedrich-Universität Bamberg ausdifferenziert wurde. In einem konsultativen Prozess wurden Entwürfe des Textes jeweils mit Praktikerinnen und Praktikern aus dem Feld diskutiert und entsprechend überarbeitet. Wir danken daher den Expertinnen und Experten von Brot für die Welt, dem BMZ, dem Deutschen Volkshochschulverband, der GIZ, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Globalen Bildungskampagne, der KfW Entwicklungsbank, der Kindernothilfe und Oxfam für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen zu früheren Fassungen des Textes. Die Autorin und der Autor danken dem Team der GIZ, insbesondere Erfan Diebel, Dr. Michael Holländer und Alice Köstler, die das Papier bei der GIZ betreuten, für die fachlich sehr gute und menschlich vertrauensvolle und überaus angenehme Zusammenarbeit.

Bamberg im Juli 2015

Prof. Dr. Annette Scheunpflug & Mark Wenz

## **Diskussionspapiere Bildung**

Das Sektorvorhaben Bildung der GIZ arbeitet im Auftrag des BMZ. Gemeinsam mit nationalen und internationalen Partnern erarbeitet es Diskussionspapiere zu aktuellen Fragestellungen in der Entwicklungszusammenarbeit im Bildungsbereich. Die Papiere bieten einen fundierten fachlichen Einblick zum jeweiligen Thema. Die Ansichten, Positionen und Empfehlungen basieren auf der Analyse der Autorinnen und Autoren. Sie decken sich nicht notwendigerweise mit den Positionen des BMZ oder der GIZ.



# Zusammenfassung

Sind Angebote nichtstaatlicher Primar- und Sekundarschulen eine Lösung, um mehr Schülerinnen und Schülern in Entwicklungsländern den Zugang zur Bildung zu ermöglichen oder verstärken Angebote nichtstaatlicher Träger lediglich die Ungleichheiten beim Bildungszugang? Weisen private Bildungsträger wirklich eine höhere Qualität im Unterricht auf oder entziehen sie sich vielmehr der staatlichen Kontrolle? Diese Fragen werden international, vor allem aufgrund des gewinnorientierten Engagements so genannter *low-cost private schools*, kontrovers diskutiert.

Die Zielsetzung der Publikation ist es, in dieser oft ideologisch geführten Debatte einen differenzierten und sachlichen Überblick über dieses Themenfeld zu geben, wie er weltweit nicht vorliegt. Darüber hinaus sollen Empfehlungen zum Umgang mit Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft abgeleitet werden, z.B. wann eine Förderung von sogenannten Privatschulen mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sinnvoll erscheint. Die vorliegende Studie wurde von der Universität Bamberg erstellt, im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und mit konzeptioneller und inhaltlicher Unterstützung von Expertinnen und Experten von Brot für die Welt, dem Deutschen Volkshochschulverband, der GIZ, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Globalen Bildungskampagne, der KfW Entwicklungsbank, der Kindernothilfe und Oxfam.

## Die Relevanz von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft

Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft sind in vielen Partnerländern der deutschen EZ weit verbreitet. Sie machen in einigen Ländern einen beträchtlichen Teil des Bildungsangebots aus. Dies schließt gewinnorientierte und staatlich nicht regulierte Angebote mit ein. International wird vor diesem Hintergrund kontrovers diskutiert, wie nationale Regierungen und Geber mit diesem Phänomen umgehen sollten.

Der Diskurs wird dadurch erschwert, dass es keine international gültige Definition von „Privatschulen“ gibt, und dass Staaten die Statistiken oft für ihren eigenen Vorteil interpretieren. So haben z.B. Staaten, die unter dem Erfolgsdruck von „Bildung für alle“ stehen, oft das Interesse,

eine möglichst hohe Anzahl von Schulen auszuweisen, um das staatliche Engagement im Bildungssektor zu belegen. Diese Staaten sind deshalb daran interessiert, alle Schulen als staatliche Schulen ausweisen, die staatlich anerkannte Abschlüsse vergeben und staatlich unterstützt werden. Andererseits werden (nicht registrierte) Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft oft in Bildungsstatistiken nicht erfasst. So dokumentieren unabhängige Erhebungen in einzelnen Staaten oftmals einen deutlich höheren Anteil an Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft als in der UNESCO-Statistik erkennbar. Schulen mit geringfügigem Schulgeld sind beispielsweise im ländlichen Indien mit einem Anteil von 28 Prozent oder in Pakistan mit einem Anteil von 59 Prozent in städtischen und 23 Prozent in ländlichen Gebieten weit verbreitet. In einer Studie der Weltbank wurde für die DR Kongo der Anteil von Schulen in religiöser Trägerschaft im Grundbildungsbereich mit über 70 Prozent beschrieben.

## Definition von „Privatschulen“

Die Bedeutungsvielfalt des Wortes „Privatschule“ als elitäre und selektive Schule allein wird der komplexen Situation nicht gerecht. Die „Privatschule“ gibt es nicht. Vielmehr lässt sich zwischen Schulen in mehr oder weniger staatlicher oder nichtstaatlicher Trägerschaft unterscheiden – je nach Finanzierungs- und Trägermodell sowie Rechtsstatus. Die Grenze zwischen den einzelnen Schultypen ist fließend und nicht immer klar zu unterscheiden.

- **Finanzierungsmodelle:** Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft unterscheiden sich darin, ob sie staatlich refinanziert werden, wer Personal, Infrastruktur sowie Lehr- und Lernmittel finanziert bzw. welche Anteile Staat, privater Träger und Eltern an diesen Kosten übernehmen. Darüber hinaus kann man zwischen Schulen ohne und mit gewinnorientierter Absicht unterscheiden sowie bei letzteren zwischen solchen mit hohen oder niedrigen Schulgebühren („*private schools*“ vs. „*low-fee-private schools*“ / „*low-cost schools*“).
- **Rechtsstatus:** Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft unterscheiden sich darin, ob sie registriert bzw. staatlich anerkannt sind, sich am nationalen oder an anderen Curricula ausrichten und ob sie national anerkannte Ab-

schlüsse vergeben. In Deutschland unterscheidet man beispielsweise zwischen Ersatz- und Ergänzungsschulen. Diese rechtliche Unterscheidung betrifft das Curriculum und den Schulabschluss. Ersatzschulen erfüllen die hoheitlichen Aufgaben des Staates. Sie dürfen Zeugnisse, beziehungsweise berechtigende Abschlüsse erteilen. Ergänzungsschulen erteilen keine deutschen Abschlüsse und durch den Schulbesuch wird die allgemeine Schulpflicht nicht unmittelbar erfüllt.

- **Trägerschaftsmodelle:** Es gibt viele unterschiedliche Modelle. Träger können religiöse beziehungsweise konfessionelle Körperschaften sein, Unternehmen, lokale oder internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder Elternvereine. Die Aufgabenverteilung zwischen privatem Träger und Staat kann variieren

## Potenziale und Risiken

Bei einer differenzierten Betrachtung wird deutlich, dass immer die konkrete Situation im jeweiligen Länderkontext betrachtet werden muss, um Potenziale und Risiken von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Entwicklungskontext beurteilen zu können. Trägerschaft und Finanzierung von Schulen können unterschiedlich auf staatliche und private Akteure aufgeteilt werden (siehe Abbildung 2: Mögliche Finanzierung und Trägerschaft von Schulen, S. 16).

Mit der Verbreitung bestimmter Modelle in einem nationalen Schulwesen verbinden sich unterschiedliche Möglichkeiten und Risiken. Zur Beurteilung der Möglichkeiten und Risiken wird hier das Menschenrecht auf Bildung als Ausgangspunkt gewählt und folgende Beurteilungskriterien abgeleitet:

- **Zugang, Inklusion, Chancengerechtigkeit und soziale Segregation:** Welche Rolle spielen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft hinsichtlich gesellschaftlicher Segregation oder Inklusion? Führen sie dazu, dass einzelne Schülergruppen besonders herausgehoben werden oder dazu, dass bisher marginalisierte Bevölkerungsgruppen überhaupt erst den Zugang zur Gesellschaft erhalten? Gibt es Gründe, die „Privatheit“ rechtfertigen, beispielsweise zum Minderheitenschutz oder zur Förderung von Mädchen?
- **Religiöse und weltanschauliche Pluralität:** In welcher Form und bis zu welchem Grad wird das Schulwesen in weltanschaulicher beziehungsweise religiöser Pluralität gedacht? Wie wird im Schulwesen gleichzeitig Orientierung und Identität, aber auch Offenheit und Toleranz hergestellt? Wo sind die für eine Gesellschaft bedeutsamen Orte, an denen Normen und Werte hervorgebracht werden, die an eine tolerante Weltgesellschaft anschlussfähig machen?

- **Qualität:** Wie ist die Qualität der Schulen zu beurteilen? Mit welchen Mechanismen wird im staatlichen wie im nichtstaatlichen System Qualität hergestellt? Wie werden Lehrkräfte von nichtstaatlichen wie staatlichen Schulen rekrutiert, ausgebildet, finanziert und weitergebildet?
- **Finanzierung:** Kommt der Staat insgesamt seinen Verpflichtungen im Bildungswesen nach? Welche sozialen Schichten tragen wie viel zum Bildungswesen bei und erhalten welche individuellen Renditen zurück? Welche Rolle spielen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in ihrem Beitrag zur Finanzierung des Bildungswesens für welche Bevölkerungsgruppen?

Diese Kriterien sind nur idealtypisch voneinander trennbar. In der Realität sind Fragen der Chancengerechtigkeit, der gesellschaftlichen Normen und Werte oder der Bildungsfinanzierung unauflösbar ineinander verwoben und deren Bewertung in Bezug auf Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft auch von der Qualität der Schulen abhängig. Zudem sollte bedacht werden, dass manche Spannungen im Bildungswesen wiederum nicht eindeutig auflösbar sind, sondern bildungspolitische Entscheidungen komplizierte Kompromisse vielfältiger Anforderungen darstellen.

## Empfehlungen

Die deutsche EZ sollte sich dafür einsetzen, dass das Thema Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft auch im Rahmen der internationalen Bildungsagenda mehr Beachtung findet. Perspektivisch sollten neben der Grundbildung auch die anderen Subsektoren (Vorschule, Berufliche Bildung und Hochschulbildung) genauer betrachtet werden. Erstrebenswert ist ein national und international differenziertes Verständnis über die vielfältigen Erscheinungsformen von „Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft“.

Da nach Auffassung des BMZ und gemäß den menschenrechtlichen Normen Grundbildung eine öffentliche Aufgabe ist, soll die staatliche EZ in erster Linie Partner bei der Gestaltung von funktionierenden Bildungssystemen unterstützen, die qualitative und kostenlose Grundbildung für alle Kinder gewährleisten. Hier wird auch zukünftig der größte und wichtigste Beitrag der deutschen EZ gesehen. Die Bewertung der Frage, ob und wie Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in der EZ berücksichtigt werden, sollte von verschiedenen Fragen abhängig gemacht werden: Kommt, und wenn ja, wie kommt der Staat insgesamt seinen Bildungsverpflichtungen nach? Stellt er einen hinreichenden Anteil des Bruttosozialprodukts für die schulische Bildung zur Verfügung? Kontrolliert er Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft und refinanziert sie anteilig?

Um Potenziale von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nutzen und Herausforderungen angemessen begegnen zu können, bedarf es einer angemessenen Regulierung des Bil-

dungssystems. Daher ist es notwendig, entsprechende Kapazitäten in den Bildungsadministrationen für diese Aufgabe zu entwickeln. Dem Aufbau und der gezielten Nutzung von effektiven Datensystemen – also dem Einbezug aller nicht staatlichen Schulträger in ein funktionierendes nationales „Education Management Information System“ (EMIS) – kommt eine besondere Bedeutung zu. Nur unter dieser Voraussetzung kann die nationale Bildungsplanung Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft systematisch mit einschließen. Projektprüfungen für Maßnahmen der deutschen EZ sollten daher auch in Betracht ziehen, inwiefern Programme den Aufbau und die Verwendung von EMIS sowie die staatliche Regulierung nicht staatlicher Träger unterstützen können.

Eine Förderung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft mit finanzieller Unterstützung der EZ ist nur zu empfehlen, sofern der Träger nicht gewinnorientiert arbeitet, staatliche Standards beachtet werden und seine Bildungsangebote explizit nicht gesellschaftlich segregierend wirken. Ermöglichen staatliche Kapazitäten kurzfristig jedoch keinen Zugang zu qualitativer Bildung, können kontextbezogene Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, die auch gewinnorientierte Bildungsanbieter in die Lösungsfindung mit einbeziehen. Maßnahmen sollten auch auf den Ausbau staatlicher Kapazitäten hinwirken, so dass dieser seiner Verantwortung in der Bereitstellung qualitativer Bildung für alle nachkommen kann.



# I Einleitung

Die Bedeutung sowie die Potenziale und Risiken von nichtstaatlichen Schulen werden im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit kontrovers diskutiert. Einer ihrer Befürworter, James Tooley (2009), zeigt in seinen Studien, dass diese Schulen Möglichkeiten bieten, Bildungsangebote für eine große Anzahl von Schülerinnen und Schülern bereitzustellen und die Bildungsqualität zu verbessern. Keith Lewin (2007) argumentiert dagegen, dass nichtstaatliche Schulen Ungleichheiten verstärken und gerade die Ärmsten nicht erreichen. Diese Diskussion setzt sich auf der Ebene von Gebern und internationalen Organisationen fort. Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) steht diesem Schultyp eher distanziert gegenüber, (UNESCO 2009), die Weltbank und das britische *Department for International Development* (DFID) unterstützen Maßnahmen zur Förderung von nichtstaatlichen Schulen.

In diesem Papier werden die Ausprägung, die Qualität und die Funktion von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit dargestellt und mit einem Überblick über den wissenschaftlichen Diskurs zum Thema reflektiert. Es soll geklärt werden, was unter „Privatschulen“ zu verstehen ist. Dabei wird Wert darauf gelegt, die Vielfalt an Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft abzubilden und zu einem differenzierten Urteil zu kommen. Nur dann können die Potenziale und Risiken, die diese Schulen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit mit sich bringen, genauer betrachtet werden.

In Kapitel II werden unterschiedliche Schultypen und Finanzierungsformen verdeutlicht, die mit „Privatschule“ oder „Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft“ (*non-governmental school*) bezeichnet werden. Anschließend wird in Kapitel III argumentiert, dass die Zahl dieser Schulen aufgrund unterschiedlicher Definitionen dessen, was eine Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft ausmacht, systematisch unterschätzt wird. Besonders in Sub-Sahara Afrika sind sie weit verbreitet und damit auch ein Thema, mit dem sich die Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzen muss. In Kapitel IV werden Beispiele genannt, die die vielfältige Diskussion um diese Schulen verdeutlichen und Schlaglichter auf ihre Organisationsmodelle werfen. In Kapitel V werden vor diesem Hintergrund die Potenziale und Risiken von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft gegenüber den Bildungszielen in der Entwicklungszusammenarbeit beschrieben. Es wird abgewogen zwischen dem Recht auf kostenlose Grundbildung, der zivilgesellschaftlichen Einbindung von Bevölkerungsgruppen und den oft mangelhaften Möglichkeiten im staatlichen Bildungssystem. Näher beleuchtet wird die Diskussion zu den so genannten *low-cost private schools*, die mit gewinnorientierter Absicht arbeiten. Anschließend wird in Kapitel VI anhand von Beispielen dargestellt, wie Staaten Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft gesetzlich regulieren können. In Kapitel VII wird das Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit skizziert und in Kapitel VIII ein bewertender Ausblick auf Handlungsoptionen und konzeptionelle Perspektiven gegeben. Es wird herausgearbeitet, wann unter welchen Bedingungen eine staatliche (Mit-) Finanzierung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, gerade im Bereich der Grundbildung, akzeptabel oder gar sinnvoll ist.

## II Begriffe und Vielfalt nichtstaatlicher Schulen

In der Fachliteratur werden verschiedene Begriffe für Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft verwendet, die mit unterschiedlichen historischen Entwicklungen und konzeptionellen Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft konnotiert sind. Einen einheitlichen internationalen Sprachgebrauch gibt es nicht. Es gibt einen erheblichen Unterschied in der Bedeutung dieser Begriffe und in der Auffassung, was jeweils welcher Differenzierungsform zugerechnet wird. Das erschwert den Diskurs und schafft auch über die unterschiedlichen Sprachen hinweg häufig weniger Klarheit als jeweils von den Sprechenden unterstellt wird.

Schon im deutschen Sprachgebrauch ist die Situation unübersichtlich (vgl. im Überblick Scheunpflug 2014). Zunächst einmal scheint die Unterscheidung einfach: Die Länder (d.h. der Staat) unterhalten staatliche Schulen und daneben gibt es Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, die in Deutschland unter dem Begriff der „Privatschule“ zusammengefasst werden. Nun kommt es allerdings zu Differenzierungen, die den Sprachgebrauch erschweren: Privatschulen werden in Deutschland unterschieden in „Ersatzschulen“ und „Ergänzungsschulen“. Diese rechtliche Unterscheidung betrifft das Curriculum und den Schulabschluss. Ersatzschulen erfüllen die hoheitlichen Aufgaben des Staates. Sie dürfen Zeugnisse, beziehungsweise berechtigende Abschlüsse erteilen. Ergänzungsschulen erteilen keine deutschen Abschlüsse und durch den Schulbesuch wird die allgemeine Schulpflicht nicht unmittelbar erfüllt. Ergänzungsschulen gibt es in Deutschland vor allem im Bereich der beruflichen Bildung (Dolmetscher-, Schauspiel-, Logopädie-, Krankenhausschulen, etc.), aber auch als allgemeinbildende Schulen. Das sind zum Beispiel internationale Schulen mit internationalen Abschlüssen. Ersatzschulen können sich (häufig, aber nicht immer) staatlich refinanzieren lassen, da sie einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen. Das regelt das Grundgesetz (siehe Kapitel VI). Wenn staatliche Unterstützung in Anspruch genommen wird, ist das Schulgeld gedeckelt, das heißt die Schule darf keinen Gewinn machen. Schulgeld darf nur in geringer Höhe erhoben werden, wobei die Bundesländer unterschiedliche Grenzen haben, die bei ungefähr 150 Euro pro Monat liegen (vgl. für das Jahr 2001 Bohne & Stoltenberg 2001: 245). In den meisten deutschen Bundesländern wird das Schulgeld bei Sozialhilfeempfängern refinanziert. Damit wird soziale Segregation durch

Schulen in privater Trägerschaft vermieden. In Deutschland sind unterschiedliche Träger und Schularten nichtstaatlicher Ersatzschulen unterschiedlich gut finanziell ausgestattet, das heißt die Träger werden nicht einheitlich unterstützt und einzelne Schularten unterschiedlich stark bedacht (dies variiert zurzeit zwischen 50 und 100 Prozent der Kosten). Diese unterschiedliche Ausstattung hat in den letzten Jahren auch zu gerichtlichen Klagen geführt (Sächsischer Verfassungsgerichtshof, 15.11.2013, Vf. 25-II-12).

Die größte Gruppe nichtstaatlicher Schulen sind in Deutschland die Schulen in konfessioneller Trägerschaft. Daneben ist der Verband der Waldorfschulen ein wichtiger Träger (der insofern eine Sonderrolle einnimmt, als dass es sich um eine Ersatzschule „eigener Art“ handelt, die zwar an der staatlichen Refinanzierung teilnimmt, aber durch Sonderregelungen im Curriculum keine Schulabschlüsse erteilen darf) sowie der Verband von „Schulen in freier Trägerschaft“. Hierzu gehören vor allem Schulen mit reformpädagogischen Konzepten. Sie sind meist aus Elterninitiativen entstanden, werden nicht durch große Träger vertreten, sind selbsttragend, aber nicht gewinnorientiert (Weiß 2011:9). Gleichzeitig kann es aber auch Doppelungen geben: Beispielsweise sind Schulen in evangelischer Trägerschaft nicht zwingend Schulen in kirchlicher Trägerschaft. Träger können auch Elterninitiativen sein, die sich selbst ein protestantisches Profil geben. Solche Schulen können dann sowohl unter Schulen in konfessioneller Trägerschaft als auch unter Schulen in freier Trägerschaft subsumiert werden.

Auch auf staatlicher Seite ist die Situation komplizierter als zunächst angenommen. Zum einen gehört im Bereich der beruflichen Bildung ein Großteil der Schulen, im strengen Sinne, zu Schulen in öffentlich-privater Partnerschaft (*Public-Private-Partnership*, PPP), da über die duale Ausbildung die Industrie und das Handwerk im großen Umfang konzeptionell und finanziell beteiligt sind. In Bayern sind in München, Augsburg und Nürnberg die meisten allgemeinbildenden Schulen historisch bedingt in kommunaler Trägerschaft und nicht in Trägerschaft des föderalen Staates. Sie werden jedoch in der amtlichen Statistik als staatliche Schulen geführt. In manchen Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden hingegen Schulen in kommunaler Trägerschaft als Privatschulen verstanden. In Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen kann der Staat

Grund- und Hauptschulen in Kooperation mit den Kirchen unterhalten. Eltern können per Mehrheitsbeschluss darüber abstimmen, ob die Schule eine staatlich konfessionelle Schule wird, oder in umgekehrter Richtung, aus einer staatlich konfessionellen Schule wieder eine Schule ohne Bekenntnis wird. Das bedeutet, dass in diesen beiden Bundesländern eine „katholische“ Schule in staatlicher oder nichtstaatlicher Trägerschaft sein kann. Deshalb ist es wichtig, nicht von „evangelischer“ oder „katholischer“ Schule zu sprechen, sondern von einer „katholischen Schule in staatlicher Trägerschaft“ (= staatliche Schule) oder von einer Schule in katholischer Trägerschaft (= nichtstaatliche Schule).

Staatlich refinanzierte Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft wehren sich zum Teil gegen das Label „Privatschule“. Sie verstehen sich als öffentliche Schule in ihrem Anspruch und in ihrer Finanzierung (vgl. die Stellungnahme der Evangelischen Kirche in Deutschland 2008: 42ff.). Die Finanzierung von Schulen ist in Deutschland insofern immer eine Mischfinanzierung, als der Schulaufwandsträger für das Gebäude, dessen Unterhalt und den Transport zu sorgen hat (je nach Schule und Schulart entweder die Kommune, der Landkreis oder der Bezirk). Der föderale Staat ist hingegen für das Gehalt der Lehrkräfte sowie deren Aus- und Fortbildung verantwortlich.

Diese Differenziertheit setzt sich im internationalen Bereich fort. Sie führt zu sehr unterschiedlichen Abgrenzungen zwischen Schulen in staatlicher und in nichtstaatlicher Trägerschaft. Einigkeit im Sprachgebrauch besteht darin, dass Schulen, die keine staatliche Unterstützung erhalten, als „private Schulen“ (*private schools*) bezeichnet werden. Dabei werden in der Literatur für die Entwicklungszusammenarbeit zwei unterschiedliche Formen unterschieden: private Schulen, die als gewinnorientierte und häufig stark sozial selektierende Institutionen ein hohes Schulgeld verlangen und private Schulen mit geringem Schulgeld (*low-fee-private schools*), die ursprünglich keinen Gewinn erwirtschaften sollten. Häufig sind sie in sehr armen Gebieten, in denen der Staat keine oder nur für die Eltern unbefriedigende Bildungsangebote bereitstellt, so dass diese Form der Schule attraktiv erscheint. Seit einigen Jahren wächst die Zahl der Schulen mit geringem Schulgeld (*low-fee-private schools*), die Gewinn erwirtschaften. Diese werden häufig als *low-cost schools* bezeichnet (Riep 2014). In vielen Staaten der Entwicklungszusammenarbeit gibt es gesetzliche Regelungen für eine staatliche Refinanzierung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, die aber nicht umgesetzt werden. Dadurch entstehen mehr und mehr *low-fee-private schools* mit Gewinnabsichten. Die Träger versuchen, die nicht refinanzierten Kosten über Schulgebühren zu decken. Gleichzeitig erheben in einigen Ländern aber auch staatliche Schulen Gebühren.

Die UNESCO definiert private Schulen folgendermaßen: „Private Institutions [are] institutions that are not operated by public authorities but are controlled and managed, whether for profit or not, by private bodies, such as non-go-

vernmental organizations, religious bodies, special interest groups, foundations or business enterprises“ (UNESCO 2014: 405). Was unter „operated“ verstanden wird, wird jedoch nicht erläutert. Die Weltbank wirft der UNESCO vor, nur Schulen, die nicht durch den Staat refinanziert werden, als privat zu bezeichnen (Wodon/World Bank 2014; World Bank 2005). Die UNESCO betont, dass sie die Daten der jeweiligen Länder übernimmt und deren Länderdefinitionen folgt (vgl. auch die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt zur Statistik). Day Ashley et al. (2014:4) definieren Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft als „dependent on user fees to cover all or part of their operational and development costs“ und „managed largely independently of the state, and are owned and/or founded independently of the state“. Die Autoren räumen ein, dass auch ihre Definition angesichts des komplexen Feldes nicht exakt unterscheidend ist. Sie schließen aus ihrer Studie nichtstaatliche Schulen aus, die sich in der Trägerschaft von Körperschaften des Öffentlichen Rechts, wie etwa Kirchen, oder von NROs befinden.

Diese Beispiele zeigen: Drei Zugänge zu Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft ergeben drei unterschiedliche Definitionen. Was unter einer „privaten Schule“ oder einer „Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft“ zu verstehen ist, sollte genau beschrieben werden. Mehrere Aspekte müssen unterschieden werden:

- Wer ist der Träger der Schule und hat die Verantwortung für das Gebäude und das Personal?
- Wer bezahlt das Personal und das Gebäude? Und zu wie viel Prozent?
- Wer bestimmt die Höhe des Schulgelds: der Staat, der Träger oder beide gemeinsam?
- Wer übernimmt die Aufsicht?
- Wie sind die Aufgaben zwischen Regierung und nicht-staatlichem Träger für welche Bereiche des Schulsystems verteilt?

Umso mehr Aspekte der nichtstaatliche Träger abdeckt, desto „privater“ ist die Schule. Je mehr diese Dinge durch den Staat geregelt werden, desto stärker ist die Schule in staatlicher Trägerschaft.

Um das zu beurteilen, ist neben der Finanzierung auch die rechtliche Situation der Schule beziehungsweise die Vergabe von Abschlüssen zu betrachten und zwischen „registrierten“, das heißt staatlich zugelassenen (Ersatzschulen), und „nicht registrierten“ Schulen zu unterscheiden. In Ländern, in denen die Schulpflicht nicht effizient staatlicherseits kontrolliert wird und Zeugnisse nur geringe Allokationsfunktion besitzen, ist der Anteil von nichtstaatlichen Schulen, die nicht registriert sind, relativ hoch. Diese sind jedoch in keiner Schulstatistik zu finden.

Was lässt sich nun aus diesen Überlegungen zur Begriffsverwendung schlussfolgern?

- Es gibt keine klare Begrifflichkeit, es muss vor diesem Hintergrund immer die jeweils konkrete Situation vor Ort betrachtet werden.
- Dabei muss die wirtschaftlich-finanzielle Situation, der Rechtsstatus, sowie die Trägerschaft einer Schule beachtet werden.
- Die „Privatschule“ als eine elitäre und selektive Schule zu verstehen, wird der komplexen Situation nicht gerecht.
- Im internationalen Sprachgebrauch wird deshalb zur Zeit vor allem der Begriff *non-governmental school*

verwendet, der im Deutschen am besten mit „Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft“ oder „nichtstaatliche Schule“ wiedergegeben wird. Allerdings ist auch das keine exakte Unterscheidung, da häufig staatlich (teil-)finanzierte Schulen in kirchlicher Trägerschaft als „öffentliche Schulen in konfessioneller Trägerschaft“ oder auch als „staatliche Schulen“ bezeichnet werden.

Angesichts der bereits angedeuteten Komplexität des Themas wird die folgende Darstellung auf den allgemeinbildenden Bereich der formalen Bildung begrenzt. Die Bedeutung nichtstaatlicher Bildung in der frühkindlichen Bildung, der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung wäre in einer gesonderten Expertise ebenfalls lohnenswert. Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge sollte eine Positionierung zu diesem Thema aber erst nach einer Positionierung im Kernbereich der Grundbildung erfolgen.

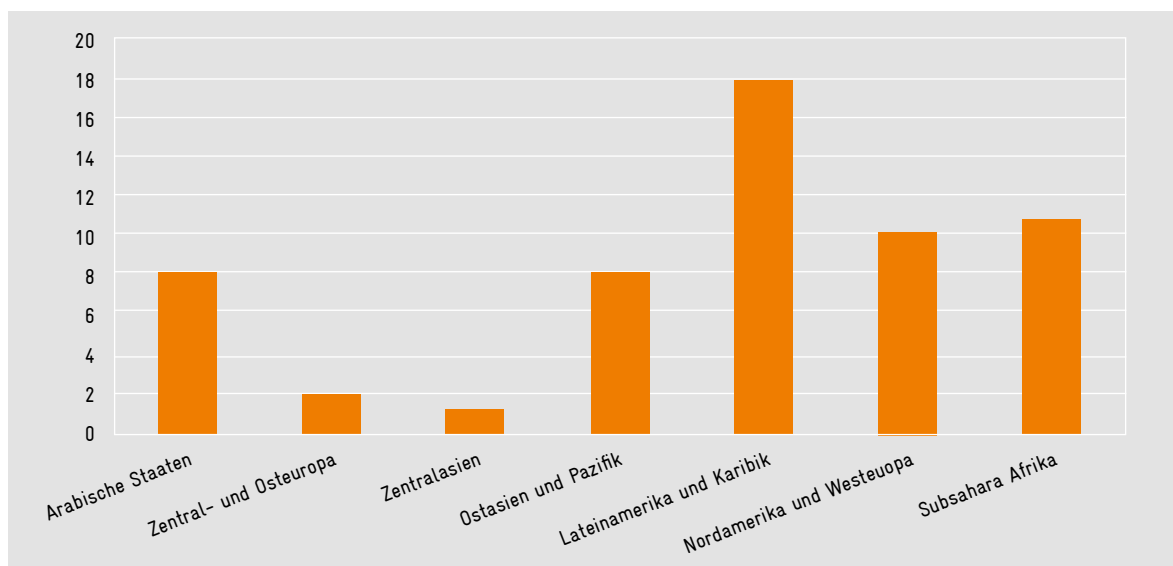
### III Die Verbreitung nichtstaatlicher Schulen

Vor dem Hintergrund der nicht eindeutig bestimmbar Grenzziehung zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Engagement im Bildungswesen sinkt die Erwartung an eine zuverlässige Statistik in diesem Bereich. Diese wäre nur dann möglich, wenn nach einheitlichen Kriterien unterschieden würde und die Daten bereits an der Quelle entsprechend erhoben würden. Das ist aber schon deshalb nicht der Fall, weil Staaten unterschiedliche Interessen in diesem Bereich verfolgen. Die Niederlande sehen beispielsweise Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft als konstitutiv für ihre freiheitliche Verfassung an und sind daran interessiert, diese Schulen in der Statistik auszuweisen, auch wenn sie zu 100 Prozent refinanziert werden. Hingegen haben Staaten, die unter dem Erfolgsdruck von „Bildung für alle“ (Education for All / EFA)<sup>1</sup> stehen, das Interesse, eine möglichst hohe Anzahl von Schulen auszuweisen, um das staatliche Engagement im Bildungssektor zu zeigen. Sie werden deshalb alle Schulen als staatliche Schulen ausweisen, die staatlich anerkannte Ab-

schlüsse vergeben und staatlich unterstützt werden. Zudem erfassen viele Staaten diese Differenzierungen nicht oder nur unzureichend (UNESCO 2009:164). Von daher spiegeln die Daten, die die UNESCO bereithält, das Selbstverständnis der jeweiligen Staaten wider. Unter anderem deshalb wird der Anteil von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft häufig systematisch unterschätzt.

Im Folgenden sind trotz dieser statistischen Probleme die UNESCO-Daten für den Anteil nichtstaatlicher Schulen an der Gesamtzahl der Schulen im Bereich der Primarbildung dargestellt (vgl. Abb. 1). Dabei wird deutlich, dass – geht man nach dem staatlichen Selbstverständnis – der Anteil an Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in Zentral- und Osteuropa sowie in Zentralasien vergleichsweise gering ist. Dies könnte sich als historische Fortsetzung der starken staatlichen Kontrolle, des geringen zivilgesellschaftlichen Engagements und der hohen Einschulungsraten in

Abbildung 1: Anteil von Einschulungen in Schulen nichtstaatlicher Trägerschaft an allen Primarschuleinschulungen



Quelle: UNESCO Institute of Statistics 2012/2013; Länderkategorien nach Education for All; Daten für Süd- und Westafrika fehlen

1 EFA ist das weltweite Aktionsprogramm für Bildung von 1990–2015, bei dem die UNESCO federführend ist.

der kommunistischen Ära erklären lassen (Heyneman und Stern 2013). In Lateinamerika und in Sub-Sahara Afrika ist der Anteil von Privatschulen dagegen mit 18 beziehungsweise elf Prozent vergleichsweise groß.

Es besteht Konsens, dass staatliche Statistiken den realen Anteil von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft oft nicht ausweisen, da zum einen das eigene finanzielle Engagement im Bildungsbereich deutlich gemacht werden soll, zum anderen nicht registrierte Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft systematisch nicht erfasst werden. So lässt sich erklären, dass unabhängige Erhebungen beziehungsweise Länderanalysen in einzelnen Staaten einen deutlich höheren Anteil von nichtstaatlichen Schulen dokumentieren. Schulen mit geringfügigem Schulgeld sind beispielsweise im ländlichen Indien mit einem Anteil von 28,3 Prozent (Pratham 2013) oder in Pakistan mit einem Anteil von 59 Prozent in städtischen und 23 Prozent (ASER-Pakistan 2013) in ländlichen Gebieten weit verbreitet.

Es ist interessant, sich die Statistik-Probleme in einigen Fällen genauer anzusehen:

In einer Studie der Weltbank wurde für die *Demokratische Republik Kongo* (DR Kongo) der Anteil von Schulen in religiöser Trägerschaft (non-governmental religious schools) im Grundbildungsbereich mit über 70 Prozent angegeben (Backiny-Yetna und Wodon, 2009: 128). In der DR Kongo refinanziert der Staat die Gehälter aller Lehrkräfte, unabhängig von der Trägerschaft der Schulen (Bedingung ist die Registrierung und staatliche Genehmigung der Schule). Deshalb berichtete die UNESCO für das gleiche Jahr von einem Anteil der Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Grundbildungsbereich von null Prozent, denn so hatte die amtliche Statistik aus der DR Kongo die Daten an die UNESCO gemeldet. Nach der genannten Studie durch die Weltbank wurde der Anteil nichtstaatlicher Schulen in der folgenden UNESCO-Statistik auf 83 Prozent heraufgesetzt (UNESCO 2014:352). Die gleiche Statistik der UNESCO weist hingegen für Ruanda für das Jahr 2011 einen Anteil von zwei Prozent für diese Schulen aus. Nach unseren Berechnungen ist dies jedoch nur der Anteil der gewinnorientierten Privatschulen; der Anteil der Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft liegt in Ruanda nach unseren Berechnungen um die 70 Prozent (Wenz in Vorb.). So erkennen wir das auch für weitere Länder, in denen wir selber Daten gesammelt haben, wie Kamerun oder Sambia: Hier sind Schulen staatliche Schulen, wenn sie staatliche Gelder beziehen. Hingegen sind in der Statistik der europäischen Länder die Schulen nichtstaatlich, die sich selbst als in nichtstaatlicher Trägerschaft bezeichnen, unabhängig von ihrer Finanzierung.

Die Situation ist auch in Partnerländern der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sehr unterschiedlich: In Mosambik beispielsweise wurden alle Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nach der Entkolonisierung enteignet. Damit gibt es in diesem Land keine Tradition mehr von Schulen in kirchlicher Trägerschaft. Nach Ende des Bürgerkriegs entstanden in rascher Folge vor allem in Maputo kommerzielle Privatschulen, die nach Angaben der UNESCO (2014) von circa zwei Prozent der Schülerinnen und Schüler besucht werden. Sie richten sich vor allem an die englischsprachige Oberschicht bzw. an Ausländer, die hier arbeiten (Expats). Größtenteils sind diese Schulen auch im internationalen Verband der unabhängigen Schulen (independent schools) organisiert. Daneben gibt es eine Vielzahl von Schulen in Trägerschaft von Eltern und kommunalen Verbänden, die überall dort Schulen gründen, wo es keine staatlichen gibt. Zu diesen *low-fee-private schools* gibt es keine Angaben. Eine der wenigen Arbeiten zu Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in Mosambik zeigt, welche Auswirkungen die Zulassung von *low-fee private schools* in unterprivilegierten Stadtvierteln in Maputo hat (Chiluvane 1999). Danach linderten die Schulen das Problem des Bildungszugangs und nahmen dem Staat den Druck, weitere Schulen zu errichten. Sie verbesserten jedoch nicht die Bildungsqualität und führten zu einer minimalen Segregation. Allerdings dürfte diese Erhebung inzwischen überholt sein.

Für Malawi beispielsweise liegen bei der UNESCO (2014) keinerlei Angaben zur Anzahl von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft vor. Das bedeutet allerdings nicht, dass es diese nicht gäbe. Im Internet lassen sich viele Homepages von nichtstaatlichen Schulen finden. Darüber hinaus berichtet ein Zeitungsartikel (November 2014) von über 2.000 Schulen, die nicht registriert seien und die Regierung gebeten hätten, eine Registrierung und damit einen legalen Status zu bekommen. Daneben berichtet der Artikel von 250 registrierten Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, womit nur die gewinnorientierten Schulen ohne staatliche Zuschüsse gemeint waren.<sup>2</sup> Die katholische Kirche berichtet, dass sie über 1.500 Grundschulen betreibt.<sup>3</sup> Kamwedo (2013) spricht von einem „substanziellen“ Anteil der Schulen in konfessioneller Trägerschaft, ohne jedoch genauere Zahlen zu benennen. Kombe Bunda (2013) beschreibt das staatliche Refinanzierungssystem an die Kirchen seit 1963. Die protestantischen Kirchen seien – bedingt durch die Missionsgeschichte – der zweitgrößte Anbieter von Bildung. Folglich ist in Malawi von einem Anteil von 30-40 Prozent refinanzierter Schulen in kirchlicher Trägerschaft auszugehen, ohne dass diese jedoch genau beziffert wären.

Das Statistik-Problem zeigt sich auch in Gutachten zu Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft. In einem Gutachten der *Ghana National Education Campaign Coalition* (GNECC

2 Vgl. <http://www.nyasatimes.com/2014/12/11/over-2000-illegal-private-school-in-malawi-call-for-probe/>; heruntergeladen am 15.1.2015.

3 Vgl. <http://www.ecmmw.org/commissions/education.html>; heruntergeladen am 15.1.2015.



2014), die sich gegen Privatschulen ausspricht, werden beispielsweise die vielen Schulen in kirchlicher Trägerschaft in Ghana, die staatlich gefördert werden, nicht genannt. Vielmehr werden den privaten Schulen ausschließlich gewinnorientierte, nicht refinanzierte Schulen, zugeordnet.<sup>4</sup> Auch der Bericht zur Privatisierung von Bildung in Marokko verzichtet auf eine Definition von privaten Schulen beziehungsweise von *privatisation*.

Insgesamt wird damit deutlich:

- Es gibt statistische Daten zum Anteil von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft. Diese sind im internatio-

nen Vergleich jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da die Grenzziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Schulen interessengeleitet unterschiedlich ist und sie damit nur eingeschränkt vergleichbar sind.

- Für Afrika ist in jedem Fall davon auszugehen, dass die Zahlen systematisch unterschätzt werden. Damit wird vor allem der Anteil von Schulen in Trägerschaft von Kirchen und Elternverbänden als zu gering angesehen.
- In einzelnen Länderanalysen wird der Anteil der nicht-staatlichen Schulen annähernd deutlich, allerdings liegen dazu bisher kaum umfassende Untersuchungen vor.

---

<sup>4</sup> Nach nicht überprüften Zahlen sind in Ghana 70 Prozent der staatlich finanzierten Primary Schools, 60 Prozent der Junior High Schools, 65 Prozent der Senior High Schools, 50 Prozent der Vocational Schools und 65 Prozent der Higher Schools in kirchlicher Trägerschaft, aber öffentlich finanziert (National Conference of Unit Managers' Annual Conference Report, Accra 2014).

## IV Vielfalt der Trägermodelle und Profile

Wie dargestellt, werden unter nichtstaatlichen Schulen eine Vielzahl unterschiedlicher Trägermodelle und Profile zusammengefasst. Im Folgenden werden – idealtypische – Beispiele für weit verbreitete Organisationsformen beschrieben und es wird eine Einschätzung zur Generalisierung und Einordnung des jeweiligen Trägers gegeben.

Die folgenden Beispiele sind nach Trägern und Gemeinnützigkeit sortiert. Zunächst werden Beispiele für Schulen dargestellt, die sich an die ärmere Bevölkerung wenden, dann diejenigen, die finanziell wohlhabendere Schichten in den Blick nehmen.

### **Religiöse Ersatzschule: Schulen in evangelischer Trägerschaft am Beispiel des Nationalen Büros für Evangelische Bildung (*Bureau national de l'éducation protestante*) des Protestantischen Christenrats Ruandas (*Conseil Protestant du Rwanda*)**

Im Nationalen Büro für Evangelische Bildung des Protestantischen Christenrats in Ruanda sind im Jahr 2015 23 verschiedene regionale evangelische Kirchen zusammengeschlossen, die insgesamt 175 Kindergärten, 555 Grundschulen und 216 Sekundarschulen unterhalten. Jede Schule in diesem Netzwerk arbeitet autonom. Während der Staat von registrierten Schulen die Gehälter übernimmt, stellen die Kirchengemeinden die Gebäude und die Infrastruktur zur Verfügung. Grundschulen werden von Kirchengemeinden unterhalten, Sekundarschulen, die in der Regel als Internate geführt werden, von den jeweiligen Kirchen oder Kirchenkreisen. Die Schulen stehen allen Schülerinnen und Schülern offen, unabhängig von ihren eigenen religiösen Überzeugungen. Die Schulgebühren variieren von Schule zu Schule und liegen im Durchschnitt bei ungefähr 40-50 Euro pro Jahr. Lehrkräfte müssen der Konfession beziehungsweise Denomination des jeweiligen Schulanbieters angehören. Die Schulen stehen unter staatlicher Aufsicht, folgen dem nationalen Curriculum und verwenden die staatlich zugelassenen Schulbücher. Das nationale Büro koordiniert die Kooperation mit den staatlichen Stellen und organisiert – mit Mitteln der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und Brot für die Welt – die Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften. Brot für die Welt finanziert sehr langfristig für diesen Schulverbund Fortbildungen zur Friedenspädagogik, zur demokratischen

Erziehung und zur Trauma-Arbeit. Aufgrund der schwierigen Postkonfliktsituation Ruandas nach dem Genozid genießen protestantische Schulen in der Gesellschaft hohes Ansehen. Durch die Finanzierung der Gehälter seitens des Staates sind die Schulgebühren überwiegend im unteren Drittel der in Ruanda üblichen Schulgebühren angesiedelt.

Ein Schulverbund wie in Ruanda, in dem nichtstaatliche Schulen in konfessioneller Trägerschaft eine wichtige Rolle spielen, ist für viele afrikanische Länder typisch. Häufig sind diese konfessionellen Schulen aus Missionsschulen entstanden und bis heute über die Missionsgesellschaften global vernetzt. Sie machen keinerlei Gewinne. Dadurch, dass die Gehälter für Lehrkräfte refinanziert werden, sind die Schulgebühren nicht besonders hoch. Diese Schulen spiegeln häufig zivilgesellschaftliches Engagement wider, da sie über Kirchenvorstände und Elternverbände lokal gut eingebunden sind. Oft finden sich diese Schulen dort, wo es keine oder zu wenige staatliche Schulen gibt, etwa auf Grund von Konfliktsituationen (vgl. die oben genannte Situation im Kongo) oder in rasch wachsenden Stadtrandsiedlungen. Durch ihre Wertebindung setzen sie Akzente, wie im hier genannten Beispiel im Bereich Friedenspädagogik und Demokratiepädagogik (Scheunpflug u.a. 2015). In Ruanda ist zu beobachten, dass der Staat seine EFA-Ziele ohne nichtstaatliche Träger und deren zivilgesellschaftliches, finanzielles und organisatorisches Engagement nicht erreichen würde. Gleichzeitig wird von staatlicher Seite aber auch versucht, durch starke Steuerung sowie Normierung und Regulierung der Zulassung, den Träger- wie pädagogischen Pluralismus zu begrenzen.

Dieses Beispiel steht für die größte Gruppe der Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, die christlichen Schulen. Eine Statistik über den Anteil christlicher Schulen an Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft gibt es nicht. Dieser dürfte allerdings beträchtlich sein und weltweit über die Hälfte aller nichtstaatlichen Schulen ausmachen (vgl. Jeynes & Robinson 2012; Garner, Lawton & Chairns 2005:148; Grace & O'Keefe 2007).

### **Religiöse Ergänzungs- oder Ersatzschule: Das Beispiel der *Deobandi Madrasa* in Pakistan**

Deobandi Madrasa ist eine islamische Schule mit 350 Schülern in Rawalpindi nahe der pakistanischen Hauptstadt Islamabad

(Bano 2007: 51). Während sie formal von einem *Board of Governors* verwaltet wird, liegt die Hauptverantwortung in der täglichen Arbeit beim lokalen Imam. Die Schule ist bei einer Dachorganisation für islamische Schulen registriert und folgt deren Lehrplan. Unterrichtsinhalte kombinieren ein Auswendiglernen des Korans mit staatlichen Schulfächern, wie Naturwissenschaften oder Mathematik, sowie mit arabischem Sprachunterricht und islamischem Recht (Bano 2007: 52). Einschulungskriterien sind ein Grundschulabschluss an einer staatlichen Schule sowie ein individueller Einstufungstest. Abschlüsse in das weiterführende staatliche System werden nicht vergeben. Das Madrasa finanziert sich durch finanzielle und materielle Spenden der Anwohner und weist Unterstützung von der Regierung und internationalen Gebern zurück (Bano 2007: 60).

Madrasas sind in islamisch geprägten Ländern im Nahen Osten, in Asien und in Afrika weit verbreitet. Ursprünglich als explizit religiöse Schule konzipiert, werden in ihnen mehr und mehr weltliche Inhalte gelehrt (diese machen circa 50 Prozent des Lehrinhalts aus, Blumör 2013). In Pakistan sehen sie sich nicht selten in Opposition zur staatlichen Bildung. Rahman (2008) konnte zeigen, dass der Besuch von Madrasas mit einer größeren Neigung zu militanten Einstellungen korreliert als der Besuch von anderen Schulen in staatlicher und nichtstaatlicher Trägerschaft (vgl. auch Blumör 2013), wobei nicht untersucht wurde, ob es sich um einen Selektionseffekt oder einen Lerneffekt oder beides handelt. In anderen Ländern wird staatlicherseits darüber diskutiert (z.B. Burkina Faso, vgl. auch die Diskussion auf der ADEA 2012), ob die in diesen Schulen erworbenen Qualifikationen bzw. die Schulen als Ersatzschulen anerkannt werden sollen. Im Senegal gibt es zudem Madrasas, die allgemeinbildenden Schulen relativ nahe kommen (Wiegmann 1994; Wiegmann 2002). Madrasas sind folglich von allgemeinbildenden Schulen in nichtstaatlicher islamischer Trägerschaft zu unterscheiden, wie sie in den Niederlanden, in Kamerun oder auch (in einem Fall) in Deutschland bekannt sind.

Die genannte Schule ist ein Beispiel für eine nichtstaatliche Schulart, die in manchen Ländern eher als Ergänzungsschule, in anderen als Ersatzschule anerkannt ist. Einerseits ermöglicht sie oft Bevölkerungsschichten den Zugang zur Bildung, die davon sonst ausgeschlossen wären (einige Analysen kritisieren die Kürzungen im pakistanischen Bildungswesen, die zu einer Zunahme der Madrasas geführt hätten; vgl. Blumör 2013), andererseits ist diese Form von Bildung häufig nicht pluralitätsfähig. Staatliche Unterstützung wird in manchen Fällen gewährt, in anderen nicht und nicht immer angenommen, da damit die staatliche Kontrolle der Schulen sowie die Pflicht der weitgehenden Übernahme des staatlichen Curriculums verbunden sind.

## Nichtstaatliche Anbieter einer low-cost private school: Das Beispiel Bridge International Academies in Kenia

*Bridge International Academies (BIA)* ist ein Unternehmen, das in Kenia im Jahr 2014 359 Vor- und Grundschulen betreibt und damit über 100.000 Schülerinnen und Schüler erreicht. Gegründet wurde das Unternehmen im größten Slum von Nairobi. Durch das sogenannte „Academy in a Box (BIA)“-Modell, das den Bau und die Gründung einer neuen Schule standardisiert, vergrößert es sich seit der Gründung 2009 rapide und plant für das Jahr 2015, nach Uganda und Nigeria zu expandieren. Auch das Unterrichtskonzept ist für alle Schulen standardisiert. Durch so genanntes *scripted teaching* wird der Unterrichtsablauf von hauseigenen Expertinnen und Experten genauestens geplant, so dass die Lehrkräfte nur noch die einzelnen, auf einem *Tablet* vorgegebenen Arbeitsschritte ausführen müssen. Dadurch kommen die Schulen mit gering qualifizierten Lehrkräften aus. Für die laufenden Kosten erhebt BIA ein monatliches Schulgeld von 6 US-Dollar. Außerdem wird das Modell von internationalen Gebern wie der *Bill & Melinda Gates Foundation*, dem *Department for International Development (DFID)* und der *International Finance Corporation (IFC)* der Weltbankgruppe sowie verschiedenen gewinnorientierten Venture Funds unterstützt (z.B. durch die Stiftung des Gründers von eBay, Omidyar philanthropics Bridge Academies oder von Pearson). Die Schulen wurden durch den US-Amerikaner Jay Kimmelman, der zuvor als Unternehmer US-amerikanische Schulen mit Software für Kompetenztests ausgestattet hatte, dann das Unternehmen Edusoft verkaufte und nun diese Schulkette gegründet hat, dem Kanadier Phil Frei und der US-Amerikanerin Shannon May gegründet<sup>5</sup>.

Diese Schule ist ein Beispiel für eine gewinnorientierte nichtstaatliche Schule im *low-fee* Bereich. Durch Größe, effizienten Technologieeinsatz und modernes Management (wie beispielsweise bargeldlosen Einzug der Schulgebühren über Mobiltelefone) sieht sie sich in der Lage, Bildung für wenig Geld anzubieten. Die Frage, ob die Schulen dieses Ziel wirklich erreichen, wird kontrovers diskutiert (vgl. das nachfolgende Kapitel).

## Eine lokale NRO: Das Beispiel des Burmese Migrant Workers Education Committee in Thailand

Das *Burmese Migrant Workers Education Committee (BMWEC)* ist eine Nachbarschaftsorganisation (community based organization), die in Thailand in der burmesischen Grenzregion 24 Grund- und eine weiterführende Schule für Einwanderer aus Myanmar betreibt. Die Grundschulen befinden sich in verstreut liegenden Dörfern und sind oft mit einem Schlafsaal für Kinder ausgestattet, deren Elternhäuser für einen täglichen Schulweg zu weit entfernt liegen. Auch die

5 Vgl. Rangan & Lee 2010; Ball, Stephan J. (2015): 'New' philanthropy, social capitalism and education policy. In: ders. (Hg.): *Global Education Inc. New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary*. London: Routledge, S. 66–93; [www.huffingtonpost.com/jay-kimmelman/](http://www.huffingtonpost.com/jay-kimmelman/), heruntergeladen am 15.1.2015.

Lehrkräfte, ebenfalls burmesische Einwanderer, stammen aus den jeweiligen Dörfern. Die Schulen verwenden einen von einer internationalen NRO erstellten Lehrplan, der Burmesisch, Englisch, Thai und die Sprache der ethnischen Gruppe (Karen) beinhaltet. Die Nachbarschaftsorganisation wurde in der Vergangenheit von internationalen NROs finanziell unterstützt. Da diese ihre Projektarbeit zunehmend nach Myanmar verlagern, versucht das BMWEC das Wegfallen dieser Zuwendungen durch Einzelspenden und Beiträge der Karen-Diaspora in den Vereinigten Staaten zu kompensieren (eigene Forschung Kaistra, BMWEC, n.d.).

Diese Schule ist ein Beispiel für eine transnationale NRO im Selbsthilfebereich, die Schulen für Migrantengruppen betreibt, deren Kultur und Sprache im staatlichen Schulsystem nach Meinung der Betroffenen zu wenig Berücksichtigung findet. Häufig wird das nationale Curriculum des Ziellandes verwendet, damit ein dort anerkannter Schulabschluss erreicht werden kann. Das Curriculum wird durch Lehrinhalte des Herkunftslandes erkennbar angereichert. Diese Formen von Schulen sind weltweit zu finden.

### Eine internationale NRO: Das Beispiel Grund- und Sekundarschule *Mileniumi i Tretë*, Pristina/Kosovo

Mileniumi i Tretë ist eine nichtstaatliche Schule. Sie wurde 2005 vom Kosova Education Center (KEC) gegründet, einer NRO aus Pristina, die überwiegend in der Lehrerbildung tätig ist. Das KEC wurde von der Soros-Stiftung gegründet und finanziert, erhält aber auch Zuwendungen vieler Geber der Entwicklungszusammenarbeit. Die Schule gehört zu den deutlich besseren Schulen des Landes und kann circa 500 Schülerinnen und Schüler aufnehmen. Sie hat eine überdurchschnittliche Ausstattung sowie ein breites Angebot. Die Schulgebühr beträgt circa 2.300 Euro pro Jahr. Die Einrichtung ist Mitglied in der Initiative des Auswärtigen Amts „Schulen: Partner der Zukunft“ (PASCH). In ihr werden über die Goethe-Institute 1.700 Partnerschulen mit besonderer Deutschlandbindung gefördert. Diese Schule ist ein Beispiel für eine nicht gewinnorientierte Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft, die sich durchaus an die Elite einer Region wendet und explizit ein Konzept demokratischer Erziehung in einem nicht leichten Umfeld verfolgt.

### Ein lokaler Trägerverein einer Schule mit internationalem Abschluss: *The American School of Tegucigalpa* in Honduras <sup>6</sup>

*The American School of Tegucigalpa* wird von einem privaten lokalen Elternverein getragen. Sie wendet sich an eine internationale Elite. Die englischsprachige Schule bietet als Abschluss ein internationales Abitur (International Baccalaureate, IB)

sowie ein breites außerschulisches Bildungsangebot an. Die Schulgebühren betragen pro Jahr ca. 7.500 US-Dollar, eine einmalige Aufnahmegebühr in Höhe von 4.000 US-Dollar ist zusätzlich zu entrichten. Diese Schule ist ein Beispiel für eine internationale Schule in nichtstaatlicher Trägerschaft, die außerhalb des nationalen Curriculums arbeitet, nicht der regionalen Aufsicht untersteht, und sich an das IB angeschlossen hat. Die Kosten für die Schule werden auf die Schülerinnen und Schüler umgelegt.

## Zusammenfassung

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Trägerschaft und die Finanzierung von Schulen unterschiedlich auf staatliche und private Akteure aufgeteilt werden kann. Abbildung 2 gibt diesen Zusammenhang idealtypisch schematisiert wieder.<sup>7</sup> Die Grenze zwischen den einzelnen Schultypen ist fließend und nicht immer klar zu unterscheiden. Die Attraktivität nichtstaatlicher Schulen wird – das macht diese Grafik deutlich – sicherlich auch davon beeinflusst, ob staatliche Schulen legal oder illegal die finanzielle Unterstützung durch die Eltern in Anspruch nehmen.

Abbildung 2: Mögliche Finanzierung und Trägerschaft von Schulen

| Trägerschaft | nicht staatlich | „Privatschulen“ als staatlich refinanzierte Ersatzschulen in nicht-staatlicher Trägerschaft; häufig in Mischfinanzierung zwischen dem Staat und nichtstaatlichen Trägern (Staat: Lehrkräfte, nichtstaatliche Träger: Schulaufwand) | „Privatschulen“ als durch Eltern finanzierte low-fee- bzw. low-cost-Schulen; high-fee-Schulen mit sozial segregierendem Charakter        |
|--------------|-----------------|--|--|
|              | staatlich       | Staatliche Schulen   | Staatliche Schulen in Ländern, in denen Schulgebühren und/oder z.T. versteckte Schulgebühren, wie z. B. Prüfungsgebühren, erhoben werden |
|              |                 | Staatlich  | Privat   |
|              |                 | Finanzierung   |  |

Quelle: Eigene Darstellung

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.state.gov/m/a/os/1551.htm>; heruntergeladen am 16.1.2015.

<sup>7</sup> Erweiterte Darstellungen sind auch bei Patrinos et al. (2007) sowie Rose (2006) und Steer et al. 2015 (p. 7ff.) zu finden, die privat finanzierte Schulen nochmals nach profitorientierten und nicht-profitorientierten Schulen differenzieren.

## V Potenziale und Risiken

Die oben genannten Beispiele zeigen deutlich den sehr unterschiedlichen Charakter von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft: religiös und nicht religiös, fundamentalistisch und aufklärend, von reichen Einzelpersonen für arme Bevölkerungen eingerichtet, gewinnorientiert und nicht gewinnorientiert, an Eliten orientiert oder gesellschaftlich inklusiv. Mit diesen einzelnen Profilen und deren Verbreitung im Schulwesen verbinden sich unterschiedliche Möglichkeiten und Risiken. Diese sollen im Folgenden diskutiert werden. Dabei sind die Schlaglichter, die benannt werden, nur idealtypisch voneinander trennbar. In der Realität sind beispielsweise Fragen der Chancengerechtigkeit, der gesellschaftlichen Normen und Werte und der Bildungsförderung unauflösbar ineinander verwoben. Die Bewertung nichtstaatlicher Schulen ist auch von der Qualität der staatlichen Schulen abhängig. Zudem sollte bedacht werden, dass manche Spannungen im Bildungswesen nicht eindeutig auflösbar sind. Bildungspolitische Entscheidungen sind komplizierte Kompromisse vielfältiger Anforderungen.

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist das Menschenrecht auf Bildung, das in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ und im „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ formuliert ist. Diese Abkommen stellen Staaten in die Verantwortung, verpflichtende und unentgeltliche Grundbildung zu gewährleisten und darüber hinaus angemessene Bildungsangebote zu ermöglichen (Dohmen 2012 a, b). Zudem müssen Bildungsangebote den Menschenrechten dienen, sie müssen die Einhaltung der Menschenrechte selbst zum Thema machen. Vor dieser Folie ergibt sich eine Reihe von weiterführenden Fragen.

### **Zugang, Inklusion, Chancengerechtigkeit und soziale Segregation im Bildungswesen**

In diesem Kontext ist die erste Frage, wie Staaten sicherstellen können, dass der Anspruch des Menschenrechts auf Bildung für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gleichermaßen verwirklicht werden kann. Wie kann Bildung organisiert und ermöglicht werden, damit alle eine Chance auf einen möglichst umfassenden Kompetenzerwerb haben, unabhängig von ihrem kulturellen, religiösen, sozialen und finanziellen Hintergrund? Darüber hinaus ist es für die Organisation von (demokratischen) Staaten von Bedeutung,

dass sie nach dem Prinzip der Meritokratie arbeiten und dieses Prinzip der Leistung bei der Vergabe von Abschlüssen verwirklicht wird. Für die Funktionalität von Bildungssystemen ist es deshalb von zentraler Bedeutung, ob der Zugang zum Bildungswesen ermöglicht wird, ob es Inklusion und Chancengerechtigkeit gibt und ob soziale Segregation vermieden wird. Ob und wie Schulen in unterschiedlichen Trägerschaften organisiert sind und wie sie vom Staat finanziert werden, spielt für diese Funktion des Bildungswesens eine wichtige Rolle.

Eine zentrale Bedeutung hat der Zugang zu Bildung. Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft können ihn erschweren, wenn über die Schulgebühren sozial selektiert wird. Das Merkmal „Schulgebühren“ ist nicht zwingend mit nichtstaatlichen Schulen verbunden. Beispielsweise sind in Deutschland Schulgebühren nur in geringem Maß erlaubt und werden über die Sozialhilfe gegebenenfalls erstattet. Praktisch zeigen sich aber selbst in einem Land wie Deutschland in nichtstaatlichen Schulen leichte Segregationstendenzen (wenn auch deutlich geringer als in der Bevölkerung angenommen). Die Elternschaft ist an diesen Schulen in Deutschland leicht positiv selektiert (Standfest u.a. 2004; 2005). In Untersuchungen zu Schulen in nichtstaatlicher konfessioneller Trägerschaft in Kamerun ließ sich diese soziale Segregation ebenfalls nur wenig (Bergmüller u.a. 2005; Lange 2015) nachweisen. Gleichzeitig können Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft eben auch ein Hinweis darauf sein, dass über staatliche Schulen alleine der Zugang zu Bildung nicht hinreichend – oder für die Bevölkerung akzeptabel – organisiert ist. So hat sich in Deutschland zwischen 2000 und 2010 der Anteil an Grundschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nahezu verdoppelt. Dies lag unter anderem daran, dass in einigen östlichen Bundesländern angesichts des demographischen Wandels viele dörfliche Grundschulen geschlossen wurden. Sie wurden von Eltern, die die sich daraus ergebenden langen Schulwege nicht akzeptieren wollten, als private Schulen weitergeführt. Das Beispiel von Ruanda – das als eines der wenigen Länder Afrikas im Grundbildungsbereich die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) der Vereinten Nationen erreicht hat – zeigt, dass das nur durch den hohen Anteil an Trägerpluralismus möglich war. Vor diesem Hintergrund muss bei der Beurteilung der Risiken und Potenziale von nichtstaatlichen Schulen der Frage nachgegangen wer-



den, wie viele Finanzmittel ein Staat in Relation zu seinen Möglichkeiten überhaupt für die Bildung aufwendet, ob er sich durch Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft eher aus seiner bildungspolitischen Verantwortung herauszieht (wie das beispielsweise in Kamerun zu beobachten ist; vgl. Scheunpflug u.a. 2011), oder ob er eine Möglichkeit findet, angesichts knapper Ressourcen das Bildungssystem bestmöglich aufzustellen.

Von Bedeutung ist auch die Frage nach der Inklusion aller gesellschaftlichen Gruppen durch die Schule. Eine Gesellschaft lebt davon, soziale Kohäsion herzustellen, die Schule ist eines der wichtigen Instrumente dafür. Gesellschaftliche Inklusion kann aber gleichermaßen durch Integration in das schulische Bildungswesen wie durch Sonderung entstehen. In der Regel wird davon ausgegangen, dass eine Zusammenfassung bestimmter Bevölkerungsgruppen in speziellen Schulen (etwa Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft) nicht der gesellschaftlichen Inklusion dient. Dennoch gibt es viele Beispiele, in denen diese Schulen für besondere Bevölkerungsgruppen gerade auch als Schutz angesehen werden. Hier ist die Grenze nicht immer leicht zu ziehen. Das zeigt die Praxis in Deutschland. Während Schulen für jüdische, sorbische oder dänische Minderheiten als Beitrag zur kulturellen Vielfalt und Bewahrung des kulturellen Erbes angesehen werden, stehen nichtstaatliche Schulen mit griechischem oder türkischem Profil von vorneherein unter dem Verdacht, zur kulturellen Sonderung beizutragen. Unlängst hat M. Merry (2013, 2014) auf die Bedeutung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Hinblick auf das Recht auf kulturelle Sonderung hingewiesen. Für die Bildung von Mädchen ist das Recht auf Sonderung für den Kompetenzerwerb in manchen Gesellschaftsformen sogar unabdingbar. Deshalb ist für die Beurteilung der Risiken und Potenziale von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft eine Bewertung des kulturellen Umfelds von Bedeutung.

Darüber hinaus ist es wichtig, wie nichtstaatliche Schulen zur sozialen Gerechtigkeit insofern beitragen, als dass es ihnen gelingt, die Verbindung von sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb zu entkoppeln. Alle bisher vorliegenden Untersuchungen zeigen, dass diejenigen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, die sich an Eliten wenden, diesen Nexus beibehalten oder sogar stärken, hingegen diejenigen nichtstaatlichen Schulen, die sich an die Mittel- oder Unterschicht einer Gesellschaft wenden in der Regel zu einer stärkeren sozialen Gerechtigkeit beitragen (Scheunpflug u.a. 2006). Dies liegt daran, dass häufig Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Vergleich zu staatlichen Schulen bei gleicher sozialer Population einen besseren Kompetenzerwerb sicherstellen können. In Deutschland liegt der Unterschied im Kompetenzerwerb zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Hauptschulen beispielsweise bei über einem Schuljahr; und der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb war bei der PISA-Erhebung im Jahr 2000 deutlich entspannter als im staatlichen Schulwesen (Scheunpflug u.a. 2006). Das hängt damit

zusammen, dass es Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft häufig gelingt, die Bindung zwischen Elternhaus und Schule zu stärken und damit höhere gegenseitige Verantwortlichkeit zu ermöglichen (Perry et al. 2007). In Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit ist die Bindung von Lehrkräften an nichtstaatliche Schulen häufig enger, und insofern die Anwesenheit von Lehrkräften sichergestellt (Ashley et al. 2014). Zudem gehört es zum expliziten Profil von Schulen in christlicher Trägerschaft, zur Bildungsgerechtigkeit beizutragen. Auch wenn das nicht immer gelingt, ist es doch gerade in diesen Ländern ein wichtiger Beweggrund für die Arbeit an sozialer Gerechtigkeit und individueller Förderung.

Folgende Fragen sollten an Schulen in staatlicher wie in nichtstaatlicher Trägerschaft beziehungsweise an Schulsysteme gestellt werden:

- Welche Rolle spielen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft hinsichtlich gesellschaftlicher Segregation oder Inklusion? Führen sie dazu, dass bestimmte Schülergruppen besonders herausgehoben werden oder dazu, dass bestimmte Gruppen der Bevölkerung überhaupt erst den Zugang zur Gesellschaft erhalten?
- Wie öffentlich sind Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft? Werden Fragen der sozialen Segregation im Bildungswesen reflexiv behandelt?
- Gibt es Gründe, die „Privatheit“ rechtfertigen, so beispielsweise der Minderheitenschutz oder die Förderung von Mädchen?
- Tragen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft zur Entkoppelung des Zusammenhangs von sozialem Hintergrund und Kompetenzerwerb bei?

## Religiöse und weltanschauliche Pluralität im Bildungswesen

Schulen stehen vor einer zentralen und widersprüchlichen gesellschaftlichen Herausforderung. Als weltanschaulich neutrale Einrichtungen dürfen sie keine Religion bevorzugen. Sie müssen der offenen Gesellschaft, der Demokratie und der Toleranz verpflichtet sein. Gleichzeitig besteht in Gesellschaften aber das Problem, dass diese Werte - für die die Schule entsteht - auch hervorgebracht werden müssen (das sogenannte „Böckenförde-Theorem“; Böckenförde 1976). In dieser Hinsicht spielt die Förderung bestimmter Weltanschauungen in der Schule eine große Rolle. Die Schule darf eben nicht alle Weltanschauungen gleichberechtigt nebeneinander stehen lassen, sie muss sich gegen Fundamentalismus richten und zur Demokratie bekennen. Angesichts der „Rückkehr des Religiösen“ ist wichtig, wie mit religiösen Weltanschauungen in der Schule umgegangen wird, um die Inklusionskraft von Bildungssystemen zu beurteilen. Das muss zu einer differenzierten Wahrnehmung von Schulen



in nichtstaatlicher Trägerschaft mit religiösem Hintergrund führen.

Es lassen sich drei Typen beschreiben, wie mit Religionen umgegangen wird, die jeweils sehr unterschiedliche Stärken und Schwächen sowie differente historische Hintergründe haben. Zum einen ist das die religiöse Durchdringung der Schule in all ihren Inhalten und Organisationsformen. Das war vor der Aufklärung im katholischen Schulwesen der Fall und bis heute sind Madrasas dadurch gekennzeichnet. Zum zweiten können Schulen so organisiert sein, dass sie auf der Differenz zwischen religiösem und nicht-religiösem Denken operieren. In diesen Schulen ist die Ausübung von und die Beschäftigung mit Religion in klar umrissenen und staatlich kontrollierten Räumen möglich, so im Schulgottesdienst und im Religionsunterricht, und gleichzeitig sind alle anderen Räume religionsfrei (so wird im Biologieunterricht eben Evolution und nicht Schöpfung behandelt). Historisch gesehen ist dies Verdienst der protestantischen Reformation. Schulen in Deutschland, in den Niederlanden oder in Skandinavien bieten im staatlichen Schulwesen in einer neutralen Schule konfessionellen Religionsunterricht an. Die dritte Möglichkeit ist, die Schule selbst frei von jeder Religion zu halten und innerhalb der Schule keinen Dialog der Religion(en) untereinander, beziehungsweise zwischen religiöser und weltanschaulich neutraler Interpretation, zuzulassen. Dann ist Religionsunterricht, wenn es ihn überhaupt gibt, kein konfessioneller Religionsunterricht, der in und mit der oder den Religion(en) spricht, sondern ein Unterricht über Religionen. Beispielsweise sind die Schulsysteme ehemals katholischer Länder, in Südamerika, in Frankreich oder Spanien, in der Regel so organisiert.

Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft können in jeder dieser Gestalten auftreten beziehungsweise sind in ihrer Gestalt häufig auch davon abhängig, wie das gesamte Schulsystem ausgerichtet ist.

Religiöse nichtstaatliche Schulen des ersten Typs gibt es in der Regel nur mit islamischem und in seltenen Fällen christlichem Hintergrund. In diesen Einrichtungen besteht die Gefahr, dass extremistische oder fundamentalistische Inhalte gelehrt werden, was manche Kritiker an muslimischen Schulen in Pakistan bemängeln (Bano 2009). Allerdings ist das nicht zwingend der Fall. Islamische Schulen sind nicht notwendigerweise extremistisch. Über die Zuweisung von finanziellen Mitteln, den Zwang zum staatlichen Lehrplan und den gesellschaftlichen Dialog ist eine gewisse Kontrolle möglich. Oft genießen solche Schulen, die mit lokalen Normen korrespondieren, Rückhalt in der Bevölkerung. Das führt in vielen muslimischen Kontexten beispielsweise dazu, dass Eltern ihre Töchter eher auf religiöse Schulen schicken, während sie sie von staatlichen Schulen eher fernhalten (Bano 2009). Staatliche Kooperation mit diesen Schulen könnte dann den Anschluss an staatliche Bildungsangebote unterstützen, gleichwohl ist hier Vorsicht geboten.

Schulsysteme des zweiten Typs führen in der Regel zu einem geringen Anteil von religiösen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, weil Religion bereits mit im System verankert ist. In Deutschland und Skandinavien gibt es beispielsweise deutlich weniger Privatschulen, als in Frankreich oder Spanien.

Schulsysteme des dritten Typs führen häufig dazu, dass das Bedürfnis nach nichtstaatlichen Schulen in konfessioneller Trägerschaft besonders stark ausgeprägt ist, da nur dann in der Schule die Frage nach Religion überhaupt thematisiert werden kann. Zudem bedeutet es nicht automatisch, dass nicht-religiöse staatliche Schulen weltanschaulich neutral sind. Das spielt besonders in Staaten mit diktatorischen Zügen eine Rolle. Konfessionelle nichtstaatliche Schulen mögen dann eine Möglichkeit sein, sich dieser Weltanschauung zu entziehen. In vielen Kooperationsländern spielt Religion im alltäglichen Leben eine große Rolle, hingegen sind staatliche Schulen entsprechend der Anschauungen der ehemaligen Kolonialherren oder vorhergehender kommunistischer Regimes als Schule ohne religiösen Bezug konzipiert. Konfessionelle nichtstaatliche Schulen können in dieser Situation eine Möglichkeit sein, einerseits Religion zu kultivieren, andererseits an aufgeklärte Bildung anschlussfähig zu machen und so die Differenz unterschiedlicher Erkenntnisformen zu kultivieren, beziehungsweise einzuüben. Zudem sind diese Schulen dann attraktiv, wenn sie – anders als es im staatlichen System möglicherweise der Fall ist – vor dem Hintergrund der Religion individuelle Förderung, demokratische Werte und Toleranz fördern.

Folgende Fragen sollten an Schulen in staatlicher wie in nichtstaatlicher Trägerschaft beziehungsweise an Schulsysteme gestellt werden:

- In welcher Form und bis zu welchem Grad wird das Schulwesen in weltanschaulicher beziehungsweise religiöser Pluralität gedacht?
- Wie wird im Schulwesen gleichzeitig Orientierung und Identität, aber auch Offenheit und Toleranz hergestellt?
- Wo sind die für eine Gesellschaft bedeutsamen Orte, an denen Normen und Werte hervorgebracht werden, die an eine liberale und tolerante Weltgesellschaft anschlussfähig machen?

## Markt und Qualität im Bildungswesen

Ein weiterer Themenkomplex hinsichtlich der Beurteilung nichtstaatlicher Schulen, ist mit der Beurteilung ihrer Qualität verbunden. Die Arbeiten von Wössmann und anderen machen deutlich (vgl. exemplarisch zusammenfassend West und Wössmann 2010), dass die Existenz von nichtstaatlichen Schulen potenziell mit einer höheren Qualität im Bildungswesen korreliert, da sie eine Konkurrenzsituation schafft. Mechanismen sind dabei vor allem die höhere Freiheit in der inhaltlichen Ausgestaltung,

das gegebenenfalls bessere Management der Schulen durch die höhere Motivation der handelnden Akteure und die größere Freiheit, mit pädagogisch innovativen Konzepten zu arbeiten (vgl. für Ruanda im Hinblick auf Demokratie-Erziehung in post-konfliktären Situationen Krogull et al. 2015; Scheunpflug et al. 2015; für das *scripted teaching* bei Bridges International Academics Commeyras 2007). Eine Abschätzung der wirklich durchgeführten pädagogischen Innovationen ist zurzeit jedoch nicht möglich.

Andererseits laufen nichtstaatliche Schulen in Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit aber Gefahr, geringere Qualität anzubieten. Häufig geben diese Schulen Lehrkräften nicht die gleiche Sicherheit und das gleiche Gehalt wie staatliche Schulen und können entsprechend nur auf weniger gut ausgebildete Lehrkräfte zurückgreifen. Gerade wenn Schulen nicht registriert sind, ergeben sich auch deshalb Probleme, da für diese die staatlichen Lehrpläne nicht bindend sind und von daher keine anerkannten Abschlüsse erteilt werden. Spendenabhängige nichtstaatliche Schulen sind außerdem durch Fluktuation der Geber bedroht (Heyneman und Stern, 2013: 9).

Folgende Fragen sollten in diesem Kontext an Schulen in staatlicher wie in nichtstaatlicher Trägerschaft beziehungsweise an Schulsysteme gestellt werden:

- Wie ist die Qualität der Schulen zu beurteilen?
- Mit welchen Mechanismen wird im staatlichen wie im nichtstaatlichen System Qualität hergestellt?
- Wie werden Lehrkräfte von nichtstaatlichen wie staatlichen Schulen rekrutiert, ausgebildet, finanziert und weitergebildet?
- Wie werden Eltern in die Schulen eingebunden?

## Zur Finanzierung von Bildung

In der Regel ist die wünschenswerte Ausgestaltung des Bildungswesens durch die Begrenztheit der finanziellen Möglichkeiten gedeckelt. Gerade im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit sind die finanziellen Ressourcen häufig beschränkt. Das wirft die Frage auf, wie die Kosten für Bildung, angesichts des unterschiedlichen Ertrags von Bildung, so verteilt werden können, dass ein möglichst hoher und gerechter individueller wie gesellschaftlicher Nutzen erreicht wird.

Sieht man von gewinnorientierten nichtstaatlichen Schulen ab, dann sind für nichtstaatliche wie staatliche Schulen zunächst einmal dieselben Dinge zu finanzieren: Gebäude, Ausstattung, Lehrkräfte, Schulaufsicht sowie die Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte. Je nach gesellschaftlicher Situation ist die Bezahlung dieser Kosten auf unterschiedliche gesellschaftliche Subsysteme verteilt, etwa wenn im

staatlichen Schulwesen Lehrergehälter durch den Staat, die Gebäude und deren Unterhalt aber durch die Gemeinden und eventuell die Ausbildung von Lehrkräften durch Hochschulgebühren privat finanziert werden.

Zum einen stellt sich die Frage, wie diese Kosten so optimiert werden können, dass möglichst viele hochwertige Schulplätze bei möglichst geringen Kosten entstehen. Eine zu kleinteilige Zersplitterung des Schulwesens in einzelne staatliche und nichtstaatliche Träger dürfte weitgehend ineffektiv sein, ein konkurrenzloses Schulwesen vermutlich ebenfalls zu viele Ressourcen in Anspruch nehmen. Ein großes Problem sind Länder mit hoher staatlicher Korruption, da hier das staatliche Bildungswesen relativ teuer werden kann, da auch staatliche Schulen offizielle oder inoffizielle Gebühren verlangen. In diesen Fällen können Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft günstiger werden. Missmanagement auf Seite des Staates hat beispielsweise in Kamerun zwischen 1990 und 2005 dazu geführt, dass der Staat zwar die Gelder für Lehrkräfte in nichtstaatlichen Schulen in den Haushalt einstellte, diese aber als Korruptionsdividende in der staatlichen Schulverwaltung stecken blieben und trotz mehrfacher Gerichtsverfahren nicht ausbezahlt wurden (Scheunpflug u.a. 2009; 2011). Entsprechend ist genau zu unterscheiden, ob eine breite Schullandschaft in nichtstaatlicher Trägerschaft als Zeichen eines zusätzlichen gesellschaftlichen Engagements für Bildung interpretiert werden sollte oder ob sich hier ein Staat seiner Bildungskosten entledigt und diese auf bestimmte Bevölkerungsgruppen abwälzt.

Zum anderen stellt sich die Frage, wer an welcher Stelle welchen Nutzen aus dem Bildungswesen zieht. Insgesamt ist festzuhalten, dass die höchsten privaten wie gesellschaftlichen Erträge aus früher Bildung resultieren (Heckmann 2006). Häufig bezahlen selbst weniger wohlhabende Bevölkerungsgruppen Schulgelder für nichtstaatliche Schulen, da in vielen Staaten auch der Besuch staatlicher Schulen Kosten mit sich bringt (als illegal erhobene Gebühr oder als versteckte Kosten für Schuluniformen und Schulbücher). Häufig sind Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft dann kostengünstiger als staatliche Schulen, da die Träger stärker kontrolliert werden und sich selbst stärker kontrollieren, wie dies beispielsweise in Ghana oder Kamerun der Fall ist. Oft bieten sie durch das höhere Lehrerengagement bessere Unterrichtsqualität (vgl. für Ghana Heyneman und Stern 2013:9, für Kamerun Lange 2015; Bergmüller et al. 2013). In diesen Fällen werden solche Schulen auch finanziell attraktiv. Auch wenn sie dann als *low-fee private schools* für breitere Bevölkerungsschichten zugänglich sind, ist daraus nicht abzuleiten, dass es gerade die Ärmsten sind, die zu diesen Schulen Zugang haben. Folgt man Day Ashley et al., dann werden durch Schulen in konfessioneller Trägerschaft eher arme Bevölkerungsgruppen erreicht, als durch gewinnorientierte *low-cost* Schulen (Ashley et al. 2014:46; Steer et al. 2015:22); jedoch ist insgesamt die Datenbasis zu gering, um an dieser Stelle valide Aussagen machen zu können.

Dohmen (2012 a, b) hat deutlich gemacht, dass der gesellschaftliche wie individuelle fiskalische Nutzen aus Bildung unterschiedlich zu beurteilen ist, je nach Bildungsregion und Bildungsabschluss. Entsprechend ließen sich Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft auch interpretieren als ein Re-Investment etwas wohlhabender Bevölkerungsschichten in das Bildungswesen. Hierzu fehlen jedoch noch genauere Studien, um die Effekte von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in Abhängigkeit vom umgebenden Bildungssystem sicher abschätzen zu können. Da die gesellschaftlichen Erträge von Bildung mit steigendem Bildungsalter und -niveau abnehmen, sollte vor allem für den Bereich der Elementar- und Grundbildung der Staat seiner Verpflichtung nachkommen, in Bildung zu investieren, und sie nicht auf die private Finanzierung abschieben (Dohmen 2012b: 16; Heckmann 2006; Wössmann 2008). Das ist auch deshalb wichtig, da privat zu tragende Kosten negativ mit der Bildungsbeziehung korrelieren (Dohmen 2012b). Dohmen macht deutlich, dass Gutscheinsysteme für die Finanzierung der Kosten für nichtstaatliche Schulen im Sekundarbereich nur dann erfolgreich sein können, wenn es alternative Schulen gibt und wenn die Bevölkerung gebildet genug ist, um mit diesem System zurecht zu kommen. Zudem ist wichtig, ob es genügend transparente und verlässliche Informationen gibt, um die Qualität von Schulen zu beurteilen (Dohmen 2012b: 24). Diese Situation dürfte in Afrika allerdings bisher noch nicht erreicht sein. Erfolgreiche Beispiele werden bisher nur aus Lateinamerika berichtet (Dohmen 2012a: 13).

Folgende Fragen sollten in diesem Kontext an Schulen in staatlicher wie in nichtstaatlicher Trägerschaft beziehungsweise an Schulsysteme gestellt werden:

- Wie kommt der Staat insgesamt seinen Verpflichtungen im Bildungswesen nach? Wie viel Prozent des Haushalts wird insgesamt für Bildung ausgegeben? Wie ist die interne Effizienz zu beurteilen?
- Wie werden in einem Schulsystem die Kosten und die Renditen für Bildung aufgeteilt? Welche sozialen Schichten tragen wie viel zum Bildungswesen bei und erhalten welche individuellen Renditen zurück?
- Welchen Beitrag leisten nichtstaatliche Schulen zur Finanzierung des Bildungswesens für welche Bevölkerungsgruppen?

## Low-fee versus low-cost: Die Debatte um neue Formen gewinnorientierter Bildungsangebote in der Grundbildung

In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich – auch bedingt durch die zunehmende Liberalisierung und Marktorientierung von Bildung in Großbritannien und den USA – eine Form der profitorientierten Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im *low-cost* Bereich etabliert. Die im vorigen Kapitel beschriebenen BIA-Schulen sind dafür ein Beispiel, auch in der beschriebenen Finanzierungsstruktur aus privaten und philanthropischen Investitionen und schulischen Gebühren. Prominent geworden ist auch die 2009 von James Tooley, einem britischen Schulforscher<sup>8</sup>, und Ken Donkho, einem Unternehmer aus Ghana, gegründete *Omega Schools Franchise*, die bisher in Ghana 38 Schulen betreibt<sup>9</sup>. Diesen Schulmodellen ist gemeinsam, dass sie propagieren, Bildung für arme und benachteiligte Menschen anzubieten. Ihren Gewinn erwirtschaften sie über gering qualifizierte und entsprechend schlecht bezahlte Lehrkräfte. Sie bieten ein *pay as you learn model* an, das es ermöglicht, die Schulgebühren täglich zu bezahlen (je nach Kette gibt es unterschiedlich viele Tage im Jahr an kostenlosem Schulbesuch, um Liquiditätsprobleme in Familien überbrücken zu können). Dadurch, wird argumentiert, können gerade Familien ohne große Ersparnisse ihre Kinder in private Schulen schicken. Kritiker argumentieren, dass dadurch die Haltung eines Bildungskonsums entstehen könnte, der Bildung an unmittelbare ökonomische Relevanzsysteme anschließt. Nur noch die Bildung sei hier erstrebenswert, die sich anschließend ökonomisch verwerten ließe (Riep 2014: 270ff.). Jüngere Untersuchungen zeigen, dass der Anspruch dieser Schulen, die ärmsten Bevölkerungsschichten zu erreichen, häufig nicht eingelöst wird. Vielmehr zeigen sie, dass die Kosten einen erheblichen Anteil an dem zur Verfügung stehenden Tageseinkommen ausmachen (z.B. Riep 2014, Day Ashley 2014; Lewin 2014). Die Metaanalyse von Day Ashley et al. (2014) kann nur moderate Evidenzen sichtbar machen für die These, dass diese Schulen zu besseren Lernergebnissen führten, Mädchen bessere Chancen hätten oder bildungsferne und arme Bevölkerungsschichten zu Bildung geführt würden. Sie kann sich jedoch auch nur auf sehr wenige Studien beziehen, da die Forschungslage zum Thema dürftig ist. Auch hier wird deutlich, dass diese Schulform häufig zu Lasten der Lehrkräfte geht, die schlecht bezahlt würden.<sup>10</sup> In Kenia sind zwei Klagen gegen diese Schulen geführt worden, aufgrund der niedrigen Qualität, die die staatlichen Standards verletze.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Prof. Dr. Tooley ist nicht nur an diesen Schulen beteiligt, sondern propagiert dieses Schulmodell gleichzeitig als Wissenschaftler und Politikberater offensiv, vgl. Tooley 2009; Tooley et al 2010.

<sup>9</sup> Vgl. [www.omega-schools.com/](http://www.omega-schools.com/) Zugriff am 15.3.2014.

<sup>10</sup> Dieses Papier schwächt damit die bei Tulloch 2014 genannten Annahmen zur Effizienz von gewinnorientierten Schulen in privater Trägerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>11</sup> Vgl. <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/96715/> <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/95484/>;

Folgende Fragen sollten in diesem Kontext gestellt werden:

- Wie können Staaten in die Lage versetzt werden, die Qualität von Bildung zu kontrollieren und für Lehrkräfte einen angemessenen Standard in der Aus- und Fortbildung sowie der Bezahlung zu gewährleisten?
- Wie kann die Forschung so intensiviert werden, dass die ideologisch aufgeheizte Debatte um diese Schulen nach und nach durch empirische Forschung abgekühlt wird?
- Wie kann sichergestellt werden, dass zumindest der Grundbildungsbereich kein Bildungsmarkt wird oder ist, sondern klar ist, dass dessen Finanzierung eine langfristig zu erreichende Aufgabe des Staates ist?
- Wie können staatlich finanzierte Bildungsangebote in staatlicher oder nichtstaatlicher Trägerschaft hinreichend attraktiv werden und genügend Plätze anbieten, damit gewinnorientierte Schulen, sei es im low-cost oder high-cost Bereich weniger Anziehungskraft besitzen?
- Gleichzeitig sollte aber auch Sorge getragen werden, dass diese zu Recht kritisch diskutierten gewinnorientierten Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nicht die Wahrnehmung und Bewertung von nichtstaatlichen Schulen insgesamt dominieren. Es sollte von ihnen nicht auf Einrichtungen geschlossen werden, die nicht auf Gewinne ausgerichtet sind, und von denen es deutlich mehr gibt, etwa mit Kirchen oder NROs als Trägern. Gleichwohl sind jedoch auch diese Träger nicht von kritischen Rückfragen hinsichtlich der bereitgestellten Bildungsqualität, der Bezahlung der Lehrkräfte und der privaten Gewinnorientierung ausgeschlossen.

### Die komplexe Verschränkung dieser Fragen in der Schulwirklichkeit

Die hier genannten Faktoren lassen sich schwer abwägen, und es lässt sich bisher nicht allgemeingültig beschreiben, wie die unterschiedlichen Aspekte zusammenspielen. Vorerst lassen sich die folgenden Parameter herausheben:

- Unabdingbar ist der hinreichende Finanzierungswille des einzelnen Staates für Fragen der Bildung, insbesondere Primarbildung. Im Rahmen der Debatte um die Finanzierung der Nachhaltigen Entwicklungsziele

(unter anderem als Nachfolgeziele von “Bildung für Alle”) wurde sich auf dem World Education Forum 2015 auf einen verbindlichen Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) geeinigt (vgl. Incheon Declaration 2015). Unterschreitet die Rate der Bildungsausgaben in einem Staat die empfohlenen vier bis sechs Prozent des BIP und/oder 15 bis 20 Prozent des nationalen Haushaltes, könnte das ein ernsthafter Hinweis darauf sein, dass der Staat die Bildungskosten in den nichtstaatlichen Bereich abwälzt.

- In der Elementar- und Grundbildung ist der gesamtgesellschaftliche Nutzen der Bildungsausgaben am höchsten (gesellschaftliche Rendite). Allerdings ist die Zeitspanne, bis das Investment Nutzen erbringt, nur langfristig zu sehen. Hingegen ist der individuelle Nutzen (individuelle Rendite) am Ende der Bildungskarriere am höchsten und die Zeitspanne bis zum Nutzen entsprechend für Staat und Gesellschaft am kürzesten (Dohmen 2012a; Heckmann 2006; Woessmann 2008). Diese Renditezyklen sind zu bedenken, wenn es um die Abwägung von Förderentscheidungen in gesellschaftlichen Zusammenhängen geht.<sup>12</sup>
- Pragmatische Notlösungen angesichts fehlender staatlicher Mittel oder fehlendem staatlichem Willen in die Finanzierung von Bildung zu investieren, die zu hohen Raten privater Schulbildung führen, sollten nicht ideologisierend als das Mittel der Wahl hingestellt werden. In der Debatte um gewinnorientierte kommerzielle Privatschulen wird im neoliberalen Diskurs zuweilen von einer empirischen Gegebenheit auf eine wünschenswerte Perspektive geschlossen. Hingegen sollte staatliche Finanzierung die Prämisse schulischer Grundbildung sein, entweder in Form staatlicher Schulen oder in der Refinanzierung von Schulen in privater Trägerschaft (siehe unten).
- Untersuchungen zeigen, dass für Eltern mit höherem Bildungsniveau die Wertebindung der Bildung potenziell wichtiger ist. Hingegen sind für Eltern mit einem niedrigeren Bildungsabschluss der Standort und die Kosten der Schule wichtiger (Dohmen 2012a: 25). Entsprechend lässt sich das Wahlverhalten beziehungsweise die Schulpräferenz zwischen Schulen in staatlicher und nichtstaatlicher Trägerschaft vorhersagen.

<sup>12</sup> Deshalb sollte Grundbildung in privater Trägerschaft anders eingeschätzt werden als universitäre Bildung in privater Trägerschaft (dieses zeigt sich in der Diskussion um Education for All bisher nicht, vgl. etwa die Diskussionlinien bei CMEPT 2014 oder GNECC 2014).



# VI Formen staatlicher Regulierung

Mit den historisch gewachsenen Formen staatlicher Regulierung von Schulsystemen wird teilweise auf die im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Herausforderungen reagiert. Um beispielhaft die Vielfalt an Regulierungsmodellen für nichtstaatliche Schulen aufzuzeigen, beschreibt dieser Abschnitt die Gesetzeslage in Indien, Malawi und Deutschland. Allerdings sollte die Gesetzeslage nicht überbewertet werden, da gerade im Bereich der nichtstaatlichen Schulen die Wirklichkeit staatlichen Handelns nicht immer der Gesetzeslage entspricht und diese häufig schwer einzuklagen ist. Das wird zunächst am Beispiel der Situation in Deutschland kurz umrissen.

## Deutschland

Artikel 7 des deutschen Grundgesetzes gewährleistet explizit ein Recht auf Schulen in freier Trägerschaft, wodurch der Staat den Auftrag hat, nichtstaatliche Schulen zuzulassen und auch zu fördern (Weiß 2011: 19). Deren Genehmigung und Aufsicht liegt dabei in der Hand der Bundesländer. Diese erteilen Genehmigungen (Schulpflicht kann abgeleistet werden), wenn deren Schulart, Lehrziele, Einrichtung und Lehrkräfteausbildung den staatlichen Gegenstücken gleichwertig (aber nicht notwendigerweise gleichartig) ist. Außerdem dürfen Schülerinnen und Schüler an nichtstaatlichen Schulen nicht nach Besitzverhältnissen gesondert werden, weshalb die maximale Schulgeldhöhe staatlicherseits festgelegt ist. Da Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft somit nicht kostendeckend arbeiten können, werden vom Staat, der eine Förderungspflicht hat, zwischen 60 und 90 Prozent der Kosten subventioniert (Bohne & Stoltenberg 2001: 245). Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgehalten: „Nur wenn Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft grundsätzlich für alle Bürger unabhängig ihrer ökonomischen Situation zugänglich sind, ist das verfassungsmäßig geschützte Recht auf Bildung auf einer gleichen Basis für alle Eltern und Schüler umgesetzt“ (Glenn 2004: 218; BVerG 74: 40). Zudem ist verfassungsmäßig festgelegt, dass Grund- und Hauptschulen („Volksschulen“) nur aus religiösen Gründen oder aufgrund eines innovativen reformpädagogischen Konzepts gegründet werden dürfen. Auch damit soll die soziale Sonderung vermieden werden. Darüber hinaus erhalten Schulen in gemeinnütziger Trägerschaft Steuervergünstigungen (Weiß 2011: 11). Um staatlich anerkannte Zeugnisse ausstellen zu dürfen, müssen Schulen

eine zusätzliche Verwaltungshürde, die sogenannte Anerkennung, überwinden (Weiß 2011: 16).

Die Frage der angemessenen staatlichen Finanzierung ist immer wieder Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen. Im Jahr 2013 hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof das Parlament dazu verurteilt, bis Ende 2015 die Förderung anzuheben (Sächsischer Verfassungsgerichtshof, 15.11.2013 Vf. 25-II-12).

## Indien

Die indische Gesetzgebung unterscheidet drei Arten von Schulen: *Government schools*, die staatlich verwaltet werden, *Aided schools*, die privat verwaltet werden, aber Subventionen vom Staat erhalten und *Unaided schools*, die keine Subventionen haben und daher in der Gestaltung der Lehrpläne und der Anstellung der Lehrkräfte vollkommen unabhängig sind (Härmä 2011: 351). Der *Right of Children to Free and Compulsory Education Act* von 2009 regelt den Zugang zu nichtstaatlichen Schulen. Er schreibt vor, dass *Government schools* kostenlose Bildung für alle Kinder stellen müssen. *Aided schools*, die vor allem Sekundarbildung anbieten (Kingdon 2005: 22), müssen für mindestens 25 Prozent der Schülerinnen und Schüler kostenlos zugänglich sein. An *Unaided schools* müssen mindestens 25 Prozent der Erstklässler aus benachteiligten Schichten und Gruppen stammen, deren Zugehörigkeit von regionalen Behörden geregelt wird. Diese gesetzliche Regelung beschreibt die Wirklichkeit verschiedener Schulen und versucht, über eine Quote die Selektivität von Schulen zu minimieren. Es liegen keine Untersuchungen vor, ob dieser Standard erreicht oder eingehalten wird und inwiefern damit wirklich eine geringere soziale Segregation erreicht wird.

## Malawi

Nichtstaatliche Schulen werden in der Verfassung Malawis von 1994 ausdrücklich zugelassen (Sektion 25), sofern sie registriert sind und ihre Qualität die von öffentlichen Schulen nicht unterschreitet (Ng'ambi 2010: 33). Ähnlich dem indischen Gesetz unterscheidet das relevante Gesetz, *Education Act 2012*, drei Schultypen, *Government school*, *Assisted school*, *Private school* (Sektion 33) und lässt die beiden nichtstaatlichen Formen zu, sofern sie eine ministeri-

elle Genehmigung besitzen (Sektion 32). Kriterien für diese Genehmigung sind Minimalanforderungen an Schulgebäude und Unterbringung, persönliche Eignung des Besitzers, sowie keinerlei Einschränkung bezüglich Schulzugang und Anstellungen (Sektion 36). Darüber hinaus müssen Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien staatlich genehmigt werden (Sektion 81,8). Zu ihrer Finanzierung dürfen nichtstaatliche Schulen weiterhin Schulgebühren erheben – 2010 betrugen diese zwischen 247 und 2.470 US-Dollar (Ng'ambi 2010: 56). Eine staatliche Bezuschussung liegt in der alleinigen Entscheidung des Bildungsministeriums (Sektion 11). Das vorherige Schulgesetz von 1962 wurde unbeständig durchgesetzt. Nicht registrierte Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft wurden lange geduldet (Ng'ambi 2010: 7) und sollten dann bis 2010 zu großen Teilen geschlossen werden (Ng'ambi 2010: 35), was bis heute allerdings nicht abschließend durchgesetzt ist. Die Umsetzung des Education Act 2012 bleibt also abzuwarten.

Damit zeigt sich hier, dass es keine klare Regelung für eine finanzielle Beteiligung des Staates an Schulen in nichtstaatlicher

Trägerschaft gibt und dass die Registrierung nicht hinreichend durchgesetzt wird. Dies ist für Schülerinnen und Schüler schwierig, da damit nicht die Anerkennung aller Abschlüsse automatisiert ist.

Diese wenigen Ausführungen machen deutlich:

- Die Frage, ob nichtstaatliche Schulen Segregation fördern, kann Gegenstand der Verfassung sein.
- Transparente Kriterien für die Zulassung und Nichtzulassung von Schulen in staatlicher Trägerschaft, die nicht nur alleine in den Willen eines Ministeriums gestellt sind, sind hilfreich, da sie Rechtssicherheit geben. Sie stellen aber nicht die Norm dar.
- Am Beispiel Malawi wird deutlich, dass die Rechtsnorm und die Rechtswirklichkeit nicht selten auseinander klaffen, da in Malawi die Mittel für Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nicht immer freigegeben werden.



## VII Nichtstaatliche Schulen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Förderung nichtstaatlicher Schulen spielt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine vergleichsweise geringe Rolle.

Die KfW Entwicklungsbank unterstützt nichtstaatliche Schulträger aktuell nur in kleinem Umfang mit finanziellen Mitteln. Ihre Offenheit dafür wird jedoch aus verschiedenen Strategiedokumenten deutlich, die eine Förderung von nichtstaatlichen Schulträgern unter bestimmten Rahmenbedingungen begrüßt (KfW 2004; KfW 2011). Beispiele für die Förderung nichtstaatlicher Schulträger sind die Maßnahme „Bau, Einrichtung und Rehabilitierung von Primar- und Sekundarschulen unter der Trägerschaft der Methodistenkirche der Côte d'Ivoire“ oder die „Programme zur Verbesserung des naturwissenschaftlichen Unterrichts in Schulen in konfessioneller Trägerschaft in Tansania“.

Die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH arbeitet schwerpunktmäßig im formalen Bildungsbereich mit staatlichen Trägern zusammen. Es gibt aber auch Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit NROs, die Dienstleister für staatliche Programme der nachholenden Grundbildung sind (beispielsweise das *Complementary Basic Education Programme* in Malawi).

Des Weiteren unterstützt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Maßnahmen an nichtstaatlichen Schulen in Partnerschaft mit deutschen NROs oder mit den kirchlichen Zentralstellen. Während die kirchlichen Zentralstellen einen Großteil der

Mittel als globale Zuwendungen erhalten, beantragen NROs Mittel auf Einzelbasis. Bei NRO-Maßnahmen handelt es sich meist um den Bau von Schulen in benachteiligten Gebieten. Diese Schulen werden entweder vom privaten Träger an einen staatlichen Träger übergeben oder in privater Trägerschaft weitergeführt. Bei letzterem handelt es sich meist um Mischfinanzierungen, der Staat stellt beispielsweise die Lehrkräfte. Schulen in christlicher Trägerschaft werden vor allem durch die Hilfswerke der beiden großen Kirchen unterstützt; Brot für die Welt fördert beispielsweise Lehrerbildungsprogramme für Schulen in evangelischer Trägerschaft und vergibt 20 Stipendien für Verantwortliche in diesem Bildungssegment für einen berufsbegleitenden Masterstudiengang *Educational Quality in Developing Countries*, der von der Universität Bamberg verantwortet und in Zusammenarbeit mit dem *Protestant Institute of Arts and Social Sciences* in Ruanda angeboten wird (Krogull und Scheunpflug 2015).

### KfW-Projektbeispiel Côte d'Ivoire

Unter der Trägerschaft der Methodistenkirche der Côte d'Ivoire wurden in 2 Phasen Bau, Rehabilitierung und Ausstattung von kirchlichen Primar- und Sekundarschulen sowie einigen Vorschulklassen im Raum Abidjan und z. T. im ländlichen Raum finanziert. Dadurch sollen ca. 7.000 Kindern Zugang zu einer qualitativ besseren Schulbildung bekommen. Durch interne Quersubventionierung unter den Schulen können auch ärmere Familien die Schulgebühren bezahlen. Das BMZ stellte dafür insgesamt ca. 9 Millionen Euro zur Verfügung.

# VIII Bewertung

Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft sind in vielen Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit weit verbreitet und machen einen beträchtlichen Teil des Bildungsangebots aus. Dies schließt gewinnorientierte und staatlich nicht regulierte Bildungsangebote mit ein. International wird vor diesem Hintergrund kontrovers diskutiert, wie nationale Regierungen und Geber damit umgehen sollten. Abschließende Antworten zum Umgang mit nichtstaatlichen Schulen sind in der Regel nur vor dem jeweiligen Länderkontext sowie nach eingehender Analyse der jeweiligen Bildungssituation möglich. Dennoch lassen sich einige grundlegende Aussagen treffen.

## Maximen

- Grundbildung ist nach Auffassung des BMZ (vgl. BMZ-Bildungsstrategie) – und gemäß den menschenrechtlichen Normen – eine öffentliche Aufgabe, für die der Staat zuständig ist. Er hat die Pflicht, für qualitativ hochwertige Grundbildung zu sorgen, die für alle Mädchen und Jungen gleichermaßen zugänglich, obligatorisch und kostenlos ist.
- Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, die nicht gewinnorientiert arbeiten, können einen wichtigen Beitrag zu gesellschaftlicher Pluralität und zivilgesellschaftlichem Bildungseengagement leisten.
- Angebote in nichtstaatlicher Trägerschaft dürfen nicht dazu führen, dass sich der Staat seiner Verantwortung für Bildung entzieht.

## Allgemeine Empfehlungen

### a) Definitionen und Daten

- Erstrebenswert ist ein national und international differenziertes Verständnis über die vielfältigen Erscheinungsformen von „Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft“.
- Darauf aufbauend sollten quantitative und qualitative Daten über Schulen in unterschiedlichen Formen nichtstaatlicher Trägerschaft (mit Refinanzierung und ohne) in nationalen und internationalen Statistiken

erhoben werden, um Klarheit über die Relevanz von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im jeweiligen Bildungssystem zu erhalten. Dabei geht es auf nationaler Ebene darum, Klarheit über die unterschiedlichen Akteure und deren Zusammenspiel zu erhalten sowie eine Grundlage für die entsprechende staatliche Regulierung zu schaffen. Auf internationaler Ebene sind diese Daten als Instrument zur Verbesserung der Forschungslage und als Grundlage für die Ausrichtung der Förderung durch die Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung.

### b) Zielgruppen und soziale Segregation

- Nichtstaatliche Bildungsanbieter können gezielt dazu beitragen, Chancengerechtigkeit und Inklusion marginalisierter Gruppen (z.B. Kinder aus ländlichen Gegenden oder städtischen Armutsvierteln, Kinder mit Behinderung, religiöse oder kulturelle Minderheiten) zu verbessern.
- Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft, die eine Förderung bestimmter Eliten mit sich bringen, sind differenziert zu analysieren. Zum einen können sie einen positiven Beitrag zur Bildungslandschaft eines Staates leisten, wenn diese Förderung in die Gesellschaft zurückfließt (z.B. über die Ausbildung von Leistungs- und Verantwortungseliten), zum anderen können diese aber auch eine Überbevorteilung bestimmter Bevölkerungsgruppen mit sich bringen und andere ausschließen. Hier sind Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in der Bringschuld, ihren Beitrag zur sozialen Inklusion sichtbar zu machen.

### c) Zivilgesellschaftliche Pluralität (Religion, Demokratie und pädagogische Innovation)

- Es ist die Aufgabe von Schule, die Einhaltung von Menschenrechten im schulischen Kontext zu gewährleisten; dies gilt selbstverständlich auch für Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft. Der Staat hat jeweils die Aufgabe, dieses für alle Schulen, egal ob in staatlicher oder nichtstaatlicher Trägerschaft sicherzustellen.
- Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft können zu zivilgesellschaftlicher Pluralität beitragen: so können

hier – als Alternative oder Ergänzung zum staatlichen Schulsystem – spezifische Angebote für gesellschaftliche Minderheiten (religiöse, sprachliche oder kulturelle) sowie Angebote für Kinder mit besonderem pädagogischem Bedarf gemacht werden. Angebote von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft können damit potenziell einen Beitrag zur Entwicklung von Demokratiekompetenz und zur pädagogischen Innovation leisten.

- Schulen sollten gesellschaftliche Räume schaffen, in denen die Möglichkeit besteht, Religion und Aufklärung miteinander ins Gespräch zu bringen, um ein aufgeklärtes Verständnis von Religion zu ermöglichen. Das gilt für staatliche wie nichtstaatliche Schulen gleichermaßen und muss einen Aspekt der Regulierung darstellen.

#### *d) Finanzierung (und Gewinnorientierung)*

- Bezüglich der öffentlichen Finanzierung von Bildung wird empfohlen, sich an folgenden Benchmarks zu orientieren: vier bis sechs Prozent des BIP und/oder 15 bis 20 Prozent des nationalen Haushalts sollen für Bildung investiert werden<sup>13</sup>. Die Höhe der staatlichen Investitionen in die Bildung ist ein Indikator dafür, ob ein Staat seiner Verantwortung für die Bereitstellung der (Grund-) Bildung gerecht wird.
- Konzepte zur staatlich-privaten Mischfinanzierung, das heißt die (anteilige) Refinanzierung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft durch den Staat, sind vertretbar, solange der Bildungsanbieter nicht gewinnorientiert arbeitet und damit staatliche Gelder nicht in die private Gewinnabschöpfung fließen.
- Nicht-gewinnorientierte Bildungsanbieter und deren Financiers wie beispielsweise Kirchen, Stiftungen, NROs und Firmen sind von Bedeutung, da sie oft zusätzliche Mittel zur Finanzierung des Bildungssektors aufbringen und das zivilgesellschaftliche Engagement für Bildung stärken. Finanzierungsbeiträge, die von umliegenden Gemeinden von Schulen sowie von der Elternschaft freiwillig erbracht werden, sind vertretbar.
- Gewinnorientierte nichtstaatliche Schulen sind als Zusatzangebot staatlich reguliert und unter Einhaltung staatlicher Standards vertretbar. Sie dürfen jedoch nicht als Lückenfüller genutzt werden, um fehlendes staatliches Angebot auszugleichen. Von einer staatlich-privaten Mischfinanzierung ist aus oben genannten Gründen abzusehen.

- Eine Finanzierung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft über Gelder der Entwicklungszusammenarbeit (*official development assistance/ODA*) ist zu befürworten, sofern der Träger nicht gewinnorientiert arbeitet und in Abstimmung mit dem Bildungsministerium agiert. Von einer ODA-Finanzierung rein gewinnorientierter Bildungsangebote ist abzusehen.

#### *e) Steuerung und Regulierung*

- Staaten sollten Rechtsrahmen mit Mindestnormen für Bildungseinrichtungen einführen, angelehnt an internationale Menschenrechtsvereinbarungen. Die Bildungsaufsicht muss private Anbieter den Rahmenbedingungen entsprechend kontrollieren (UN-Menschenrechtsrat 2015: 3).
- Aussagen zur Relevanz von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft sowie zur Regulierung und Förderung dieser Einrichtungen sollten grundsätzlich in nationalen Bildungsplänen aufgenommen werden.
- Bildungsministerien sollten allen nichtstaatlichen Bildungsanbietern Akkreditierungsmöglichkeiten geben, die auf staatlichen Vorgaben zur inhaltlichen Ausrichtung basieren (z.B. zu erwerbende Kompetenzen, Curriculum), um Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern zertifikatsfähig zu machen.
- Es sollten gegebenenfalls Anreize für die Einrichtung von nicht gewinnorientierten nichtstaatlichen Schulen in Gegenden mit besonderem Bedarf gegeben werden, um eine angemessene Verteilung des Bildungsangebots sicherzustellen.
- Im Falle von staatlich-privaten Mischfinanzierungen sollte die Regulierung beinhalten, dass Schulen in privater Trägerschaft, die Schulgebühren erheben, Ausgleichsmechanismen für ärmere Familien anbieten. Grundsätzlich sollte der Staat dafür sorgen, dass Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nicht zu sozialer Exklusion und dadurch zur Perpetuierung sozialer Ungleichheiten beitragen.
- Werden nichtstaatliche Bildungsanbieter vom Staat mitfinanziert, sollte es Vorgaben zu den Qualifikationen und Rahmenbedingungen von Lehrkräften und weiterem Schulpersonal geben.
- Da nichtstaatliche Bildungsanbieter eine wichtige Rolle in vielen Kooperationsländern spielen, sollte die

<sup>13</sup> Diese Norm orientiert sich an der internationalen Debatte, so z.B. dem „Muscat Agreement“ von 2014, Target 7, siehe <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/muscat-agreement-2014.pdf> oder der Incheon Declaration 2015, siehe <http://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>.

Thematik in Weiterbildungen für Bildungsministerien und Behörden – insbesondere im Hinblick auf politische Richt- und Leitlinien, auf die Akkreditierung, eine angemessene Datenerfassung und Statistik sowie die Gewährleistung staatlicher Qualitätsstandards – verstärkt adressiert werden.

### Empfehlungen zur Positionierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte sich dafür einsetzen, dass das Thema auch auf der internationalen Bildungsagenda stärker thematisiert wird und sich ein differenziertes Verständnis von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft entwickelt. Perspektivisch sollten neben der Grundbildung auch die anderen Subsektoren (Berufliche Bildung und Hochschulbildung) genauer betrachtet werden.
- Erstrebenswert ist ein national und international differenziertes Verständnis über die vielfältigen Erscheinungsformen von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft.
- Entsprechend der oben genannten Maxime unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Regierungen bei der Gestaltung von Bildungssystemen, die qualitative und kostenlose Grundbildung für alle Kinder gewährleisten. Hier wird auch zukünftig der größte und wichtigste Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gesehen. Ob und wie Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden, sollte davon abhängig gemacht werden, ob und inwiefern der Staat seinen Bildungspflichten nachkommt, ob er einen hinreichenden Anteil des Bruttosozialprodukts für die schulische Bildung zur Verfügung stellt und Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft anteilig refinanziert.
- Die bewusste Nutzung der Potenziale auf der einen Seite und eine aktive Bearbeitung der Probleme, die gerade von gewinnorientierten oder nicht-demokratischen Formen von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft ausgehen können auf der anderen Seite, stehen in direktem Zusammenhang mit vorhandenen Kapazitäten von Bildungsadministrationen und Behörden hinsichtlich einer angemessenen Regulierung.
- Der Aufbau von effektiven Datensystemen ist wichtig – also der Einbezug aller nichtstaatlichen Schulträger in ein funktionierendes nationales *Education Management Information System (EMIS)*. Nur unter dieser Voraussetzung kann die nationale Bildungsplanung nichtstaatliche Schulen systematisch mit einschließen. Projektprüfungen für Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollten daher zukünftig in Betracht ziehen, inwiefern Programme den Aufbau und die Verbesserung von EMIS sowie die staatliche Regulierung nichtstaatlicher Träger unterstützen können.
- Eine Förderung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft mit finanzieller Unterstützung der EZ ist nur zu empfehlen, sofern der Träger nicht gewinnorientiert arbeitet, staatliche Standards beachtet werden und seine Bildungsangebote explizit nicht gesellschaftlich segregierend wirken. Ermöglichen staatliche Kapazitäten kurzfristig jedoch keinen Zugang zu qualitativer Bildung, können kontextbezogene Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, die auch gewinnorientierte Bildungsanbieter in die Lösungsfindung mit einbeziehen.
- Maßnahmen sollten auch den Ausbau staatlicher Kapazitäten fördern, damit der Staat seiner steuernden Verantwortung nachkommen kann, qualitative Bildung für alle bereitzustellen.

# Literaturverzeichnis

**ASER-Pakistan (2013).** Annual Status of Education Report. National. Provisional. Abgerufen am 29.10.2014 von [http://www.aserpakistan.org/document/aser/2013/reports/national/ASER\\_National\\_Report\\_2013.pdf](http://www.aserpakistan.org/document/aser/2013/reports/national/ASER_National_Report_2013.pdf).

**Bano, M. (2007).** Beyond Politics. The reality of a Deobandi Madrasa in Pakistan. *Journal of Islamic Studies* 18(1), S.43-68.

**Bano, M. (2009).** Empowering women: More than one way? *HAGAR: Studies in Culture, Polity & Identities*, 9(1), 5–24.

**Backiny-Yetna, P., Wodon, Q. (2009).** Comparing the Performance of Faith-Based and Government Schools in the Democratic Republic of Congo. In F. Barrera-Osorio, H. A. Patinos, and Q. Wodon (ed.) *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education: Case Studies from Africa, Latin America, and Asia*, World Bank, Washington, DC. S. 119-135.

**Ball, Stephan J. (2015):** ‚New‘ philanthropy, social capitalism and education policy. In: ders. (Hg.): *Global Education Inc. New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginery*. London: Routledge, S. 66-93.

**Bergmüller, C., Lange, S. & Scheunpflug, A. (2013).** Die Verbesserung der Schuleffektivität durch In Service Trainings. Empirische Ergebnisse zweier Studien aus Kamerun. In: Bergmüller, C. (Hg.). *Capacity Development und Schulqualität. Konzepte und Befunde zur Lehrerprofessionalisierung in der Entwicklungszusammenarbeit*, Waxmann: Münster, 127-148.

**Bergmüller, C., Hesse, H.-G., Loska, R., Scheunpflug, A. (2005).** Evaluation du procédé de formation FYFOP - P.S.O.F. dans le contexte du système scolaire camerounais avec considération des standards internationaux. Nürnberg 2005.

**BMZ (2015):** BMZ-Bildungsstrategie: Gerechte Chancen auf Hochwertige Bildung Schaffen. BMZ-Papier 7/2015. Bonn

**Böckenförde, E. W. (1976).** Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt.

**Bohne, J., & Stoltenberg A. (Hg.). (2001).** Zukunft gewinnen. Evangelische Schulgründungen in den östlichen Bundesländern in den Jahren 1996-2001. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

**Bridge International Academies (n.d.).** Informationen abgerufen am 29.10.2014 von <http://www.bridgeinternationalacademies.com>.

**BMWEC (n.d.).** Information abgerufen am 29.10.2014 von <http://www.bmwec.org>

**Blumör, R. (2013).** Haben die Taliban eine Bildungsstrategie? Zur Mikrobildungspolitik einer Aufstandsbewegung. *Internationales Asienforum*, Vol. 44 (2013), No. 1–2, pp. 105–131.

**BVerfGE.** Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen: Mohr, 124 Bände.

**CMEPT [Coalition Marocaine pour l'Education Pour Tous] (2014).** Parallel Report submitted by the Coalition Marocaine pour l'Education Pour Tous, the Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves au Maroc, the Global Initiative for Economic Social and Cultural Rights, the Mouvement Anfass Démocratiques, Bayti, the Union des Etudiants pour le Changement du Système Educatif, Zaynoo and ATTAC/CADTM Maroc. to the United Nations Pre-sessional Working Group of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the occasion of the consideration of the List of Issues for Morocco during the Committee's 55th session.

**Commeyras, M. (2007).** Scripted reading instruction? What's a teacher educator to do? Abgerufen am 29.10.2014 von [http://www.academia.edu/download/30654147/Scripted\\_Reading\\_Instruction.pdf](http://www.academia.edu/download/30654147/Scripted_Reading_Instruction.pdf).

**Day Ashley L., McLoughlin C., Aslam M., Engel J., Wales J., Rawal S., Batley R., Kingdon G., Nicolai S., Rose P. (2014).** The role and impact of private schools in developing countries: a rigorous review of the evidence. Final report. *Education Rigorous Literature Review*. Department for International Development.

**Dixon, P. (2012).** Why the Denial? Low-Cost Private Schools in Developing Countries and Their Contributions to Education *Econ Journal Watch: Private schools, development, international aid, choice, UNESCO*. *Econ Journal Watch*, 9(3), 186–209. Abgerufen von <http://econjwatch.org/articles/why-the-denial-low-cost-private-schools-in-developing-countries-and-their-contributions-to-education>.

**Dohmen, D. (2012a).** Instrumente und innovative Bildungsfinanzierung – Erfahrungen und Analyse. *Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“*, Endbericht, Bonn 2012.

**Dohmen, D. (2012b).** Rechtlicher Rahmen, Nutzeninzidenz und Möglichkeiten zukünftiger Ansätze zur Bildungsfinanzierung in der EZ. *Bildungsfinanzierung im*



Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“, Endbericht, Bonn 2012.

**Evangelische Kirche in Deutschland (2008).**

Schulen in evangelischer Trägerschaft. Selbstverständnis, Leistungsfähigkeit und Perspektiven. Eine Handreichung. Gütersloh.

**Gardner, R., Lawton, D. & Cairns, J. (2005).** Faith Schools, Routledge: London.

**Glenn, C.L. 2012.** Germany. In Balancing freedom, autonomy and accountability in education. Volume 2, eds C.L. Glenn and J. de Groof, 209-228. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

**GNECC [The Ghana National Education Campaign Coalition] (2014).** Parallel Report submitted by the Ghana National Education Campaign Coalition and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, with the support of the Africa Network Campaign on Education For All, the Privatisation in Education Research Initiative, the Right to Education Project, the Global Campaign for Education and Education International to the Pre-session Working Group of the Committee on the Rights of the Child on the occasion of the consideration of the List of Issues related to the Periodic Reports of Ghana. Accra.

**Grace, G. & O’Keefe, J. SJ (2007).** International Handbook of Catholic Education. Challenges for School Systems in the 21st Century, Springer: Grand Rapids.

**Härmä, J. (2011).** Low cost private schooling in India: Is it pro poor and equitable? International Journal of Educational Development 31. S.350-356.

**Heckmann, J. et al. (2006).** Skill Formation and the Economics of Investing in www.sciencemag. Disadvantaged Children. In: Science 312, 1900 (2006), DOI: 10.1126/science.1128898.

**Heyneman, S. P., & Stern, J. M. B. (2014).** Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? International Journal of Educational Development, 35, 3–15. doi:10.1016/j.ijedudev.2013.01.002.

**Jeynes, W. & Robinson, D. (2009).** International Handbook of Protestant Education. Springer: Grand Rapids.

**KfW (2004).** Armutsbekämpfung beginnt in den Köpfen. Bildungsvorhaben der KfW Entwicklungsbank. Abgerufen am 29.10.2014 von [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Sektoren-Berichte/2004\\_06\\_Bildung\\_D.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Sektoren-Berichte/2004_06_Bildung_D.pdf).

**KfW (2011).** Entwicklung in fragilen Staaten: Krisen bewältigen, Perspektiven schaffen. Abgerufen am 29.10.2014 von [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Flyer/2011\\_Jahresbericht\\_Entwicklung\\_in\\_fragilen\\_Staaten\\_D.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Flyer/2011_Jahresbericht_Entwicklung_in_fragilen_Staaten_D.pdf).

**Kingdon, G.G. (2005).** Private and public schooling. The Indian experience. [Konferenzbeitrag]. Vorbereitet für “Mobilizing the Private Sector for Public Education. Abgerufen von [http://dise.in/Downloads/Use%20of%20Dise%20Data/Geeta%20Gandhi%20Kingdon\\_1.pdf](http://dise.in/Downloads/Use%20of%20Dise%20Data/Geeta%20Gandhi%20Kingdon_1.pdf).

**Kitaev, I. (2004).** EFA and Private Education: Some Regional Experiences and Findings. Retrieved from <http://papers.ssrn.com/abstract=633412>.

**Krogull, S., Scheunpflug, A. & Rwambonera, F. (2015).** Teaching Social Competencies in Post-Conflict Societies. Waxmann: Münster.

**Krogull, S. & Scheunpflug, A. (2015):** International Master’s Program Educational Quality in Developing Countries: Entwicklung von Kompetenzen für pädagogische Führungskräfte. (submitted and accepted in einem Handbuch der Deutschen Wirtschaft zu Leadership im Bildungswesen).

**Lange, S. (2015).** Achieving Teaching Quality in Sub-Saharan Africa – empirical findings from a cascade training. Dissertation. Universität Bamberg.

**Lewin, Keith M. (2007).** Improving Access, Equity and Transitions in Education: Creating a Research Agenda. CREATE Pathways to Access Research Monograph No. 1. June. Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity, University of Sussex Centre for International Education. (Falmer, UK). Abgerufen am 29.10.2014 von [http://www.create-rpc.org/pdf\\_documents/PTA1.pdf](http://www.create-rpc.org/pdf_documents/PTA1.pdf).

**Lewin, Keith M. (2014).** Making Rights Realities. Does Privatising Educational Services for the Poor Make Sense? Privatisierungsreport der GEW, <http://www.educationincrisis.net/resources/ei-publications/item/1121-making-rights-realities-does-privatising-educational-services-for-the-poor-make-sense>, download 15.3.2014.

**Malawi Education Bill, 2012.**

**Merry, M.S. (2013).** Equality, citizenship, and segregation. A defense of separation. Houndmills: Palgrave/MacMillan.

**Merry, M.S. (2015).** The conundrum of religious schools in twenty-first-century Europe. In: Comparative Education. Religious schools in Europe. Institutional opportunities and contemporary challenges. Special Issue, Volume 51, No. 1, pp. 133-156.

**National Conference of Unit Managers’ Annual Conference Report, Accra 2014.**

**Ng’ambi, F. (2010).** Malawi. Effective delivery of public education services. Centre for Human Rights and Rehabilitation, AfriMAP, Open Society Initiative for Southern Africa. Abgerufen von <http://www.osisa.org/sites/default/files/article/files/Effective%20Delivery%20of%20Public%20Education%20Services%20in%20Malawi%20-%20Full%20Report.pdf>.

**Patrinos, H., J. Guaqueta. and. F. Barrera-Osorio (2009).** The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. Washington: The World Bank.

**Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, Andrew D., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007).** Informality: Exit and Exclusion. Washington DC. Abgerufen von <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6730/400080Informal101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>.

**Pratham (2013).** Annual Status of Education Report (Rural) 2012 Provisional. Abgerufen am 29.10.2014 von [http://www.pratham.org/aser08/ASER\\_2012report.pdf](http://www.pratham.org/aser08/ASER_2012report.pdf).

**Rangan, V. K. & Lee, K. (2010):** Bridge International Academies: A School in a Box. Harvard Business School, N. 9-511-064; September 27, 2010



- Rahman, T. (2008).** Madrasas: the Potential for Violence in Pakistan? In: Jamal Malik (ed.): Madrasas in South Asia: Teaching Terror? London / New York: Routledge, pp. 61-84.
- Riep, Curtis B. (2014).** Omega Schools Franchise in Ghana: 'affordable' private education for the poor or for-profitteering? In: Macpherson, I., Robertson, S. & Walford, G. (2014): Education, Privatisation and Social Justice. Case studies from Africa, South Asia and South East Asia, S. 259-277.
- Rose, P. (2006). Supporting Non-State Providers in Basic Education Delivery. London: Department for International Development.
- Scheunpflug, A. (2014).** Non-governmental religious schools in Germany – increasing demand by decreasing religiosity? In: Compare, Comparative Education, DOI: 10.1080/03050068.2014.935577.
- Scheunpflug, A., Bergmüller, C. & Moukouri, M. (2011).** Der Beitrag von Schulentwicklung zur Chancengerechtigkeit – eine Fallanalyse aus dem evangelischen Privatschulwesen in Kamerun. In: Zeitschrift für Internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik ZEP, 34. Jg., H.1, 2011, S. 38-41.
- Scheunpflug, A., Köller, O., Standfest, C. & Weiß, M. (2004).** Leistungsprofile christlicher Privatschulen. Erste Ergebnisse einer Untersuchung auf Basis von PISA-E 2000. In: Schulmanagement, 35. Jg., Heft 6, 2004, S. 22-24.
- Scheunpflug, A., Köller, O., Standfest, C. (2006).** Schulen in konfessioneller Trägerschaft. Ein Beitrag zur Bildungsgerechtigkeit? In: Fischer, D., Elsenbast, V. (Hg.): Zur Gerechtigkeit im Bildungssystem. Waxmann: Münster, S. 173-180.
- Scheunpflug, A., Krogull, Susanne, Rwambonera, F., Mutabazi, S. (2015).** Imyigishirize yubaka ubushobozi mbonezamibanire mu bihe bya nyuma y'amakimbirane. Kigali.
- Scheunpflug, A., Moukouri, M., Bergmüller, C. (2009).** Chancengerechtigkeit in Bildungssystemen Afrikas südlich der Sahara. In: Sylvester, I., Sieh, I., Menz, M., Fuchs, H.-W. (Hg.). Bildung, Recht, Chancen. Rahmenbedingungen, empirische Analysen und internationale Perspektiven zum Recht auf chancengleiche Bildung. Waxmann: Münster, S. 149-158.
- Standfest, C., Köller, O. & Scheunpflug, A. (2005).** Leben – Lernen – Glauben. Zur Qualität evangelischer Schulen. Eine empirische Untersuchung über die Leistungsfähigkeit von Schulen in evangelischer Trägerschaft. Waxmann: Münster/Berlin 2005.
- Steer, L., Gillard, J., Gustafsson-Wright, E. & Latham, M. (2015).** Non-state actors in Education in Developing Countries. A Framing Paper. Draft for Discussion. Background paper to the Annual Research Symposium of the Center for Universal Education. February 2015.
- Toma, E. & Zimmer, Ron (eds) (2012).** Charter Schools. Special issue. Economics of Education Review. Volume 31, issue 2, April 2012.
- Tooley, J. (2009).** The Beautiful Tree. Washington, D.C.: CATO.
- Tooley, J., Dixon, P., Shamsan, Y. & Schagen, I. (2010).** The Relative Quality and Cost-Effectiveness of Private and Public Schools for Low-Income Families: A Case Study in a Developing Country. School Effectiveness and School Improvement 21(2). S. 117-144.
- Tulloch, J. (2014).** Private Schools for the Poor. Educating Millions in the Developing world. Endeavor working paper 3.
- UNESCO. (2009).** Overcoming inequality: why governance matters. Abgerufen von <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>.
- UNESCO et. al. (2015).** Incheon Declaration. Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all. Abgerufen von <http://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>.
- UN-Menschenrechtsrat. (2015).** Resolution: The Right to Education. A/HRC/29/L.14/Rev.1. Abgerufen am 6.7.2015 <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx>.
- Weiß, M. (2011).** Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens? Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Friedrich Ebert Stiftung.
- West, MR and L. Wössmann (2010).** Every Catholic in a Catholic School: Historical Resistance to State Schooling, Contemporary School Competition, and Student Achievement Across Countries, The Economic Journal, 120,546: F229-F255.
- Wiegmann, U. (1994).** Die Koranschule – eine Alternative zur öffentlichen Grundschule in einem laizistischen Staat? Ein Fallbeispiel: die Republik Senegal, Frankfurt/M: IKO.
- Wiegmann, U. (Hg.) (2002).** Afrikanisch - europäisch - islamisch? Entwicklungsdynamik des Erziehungswesens in Senegal, Frankfurt/M.
- Wodon, Q./World Bank (2013).** Faith-inspired, Private, Secular, and Public Schools in Sub-Saharan Africa: Market Share, Reach to the Poor, Cost, and Satisfaction. Online verfügbar unter [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/45363/1/MPRA\\_paper\\_45363.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/45363/1/MPRA_paper_45363.pdf) (Stand: 19.11.2014).
- Wössman, L. (2008).** Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? In: ZfE 11 (2008) 2:214-233, DOI 10.1007/s11618-008-0023-5.
- World Bank (2005).** Education in the Democratic Republic of Congo. Priorities and Options for Regeneration. World Bank Country Study. Washington, DC: World Bank.
- World Bank Group (2015).** IFC Education Strategy, Washington: World Bank.







Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Friedrich-Ebert-Allee 36  
53113 Bonn  
T: +49 228 44 60-0  
F: +49 228 4460-17 66  
E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)