

# Bildungsfinanzierung – auch eine Frage der Gerechtigkeit!

---

GERHARD KRUIP

## 1 Einleitung

In Deutschland besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass mehr Geld in die Bildung fließen muss, um auch in Zukunft Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Beim sogenannten „Bildungsgipfel“ Ende Oktober 2008 einigten sich Bund und Länder auf das Ziel, die Bildungsausgaben bis 2015 auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts anzuheben. Damals waren freilich die dramatischen realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzmarktkrise noch nicht absehbar. Angesichts der enorm gewachsenen Staatsverschuldung ist heute (Mitte 2009) überaus fraglich, ob dieses hochgesteckte Ziel noch erreicht werden kann, außer man kann zeigen, dass sich gerade Investitionen in Bildung zukünftig auch wirtschaftlich so positiv auswirken, dass es auch rein ökonomisch rational ist, sie zu tätigen (vgl. Klös 2006). Nur wenn die Finanzierbarkeit gesichert ist, kann letztlich ein „Menschenrecht auf Bildung“ für alle gewährleistet werden.<sup>1</sup> Weniger nachgedacht wird jedoch häufig darüber, wie dieser finanzielle „Input“ so gestaltet werden kann, dass die damit verbundenen ökonomischen Lasten gerecht verteilt werden und die durch die Finanzierungsströme ausgelösten Anreize für Bildungsanbieter und Bildungsnachfrager eine Steuerung ermöglichen, die die auf der Output-Seite erwünschten Ergebnisse wirklich herbeiführt.

Um Probleme der Bildungsfinanzierung sozialetisch zu reflektieren, ist selbstverständlich die Bildungsökonomie als Referenzwissenschaft heranzuziehen, die leider bisher innerhalb der Bildungsforschung und Erziehungswissenschaft insgesamt einen schweren Stand hatte. Das hat sich aber erfreulicherweise in den letzten Jahren geändert (vgl. Weiß 2003, 226–227), einfach auch, weil die Bedeutung und sozialetische Relevanz der Finanzierungsseite inzwischen deutlicher wahrgenommen wird.

*Die „Einflüsse des Marktes auch auf die erziehungswissenschaftliche Arbeit können nicht durch Ignoranz und Verdrängung ‚bewältigt‘ werden. Vielmehr sollten Erziehungswissen-*

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu erste Ergebnisse unseres DFG-Projektes „Menschenrecht auf Bildung“ in Heimbach-Steins u. a. 2007; Heimbach-Steins u. a. 2008 und Heimbach-Steins u. a. 2009 sowie die Übersicht Kruij 2009. Für diesen Artikel greife ich auch auf Vorarbeiten zurück, die bereits an anderer Stelle veröffentlicht wurden: Kruij 2008; Kruij 2003a; Kruij 2003b.

*schaftler und erziehungswissenschaftlich Ausgebildete lernen, mit ökonomischen Sachverhalten und Rahmenbedingungen kritisch und konstruktiv umzugehen.“ (Kell 1996, 46)*

Entscheidend ist die Frage, welche Bildungsangebote durch öffentliche Mittel und welche durch private Mittel (sei es von den Nutzern selbst oder anderen, z. B. deren Arbeitgebern) zu finanzieren sind. Die Kriterien zur Entscheidung dieser Frage dürfen allerdings nicht nur aus effizienztheoretischen Überlegungen abgeleitet werden, denn es treten hier durchaus auch Gerechtigkeitsprobleme auf, die nach sozialem Überlegungen verlangen.

Zunächst werde ich kurz im zweiten Abschnitt einige grundlegende Fakten zur Bildungsfinanzierung in Deutschland präsentieren. Im dritten Abschnitt werden dann gütertheoretische Überlegungen angestellt. Wenn nämlich geklärt werden kann, um welches Gut es sich bei (welcher) Bildung handelt (um ein Gut des Grundbedarfs, um ein normales privates Gut, um ein öffentliches Gut, um ein meritorisches Gut), dann lassen sich daraus auch Leitperspektiven für ihre Finanzierung ableiten. Im vierten Abschnitt werden diese Überlegungen auf die deutsche Situation bezogen und einige Reformforderungen diskutiert.

## 2 Bildungsfinanzierung in Deutschland heute

Entsprechend der international gebräuchlichen Abgrenzung betragen die Bildungsausgaben in Deutschland<sup>2</sup> im Jahr 2005 141,6 Mrd. €. Dies waren 6,3 % vom Bruttoinlandsprodukt (BIP), deutlich weniger als 1995 (6,9 %). Für 2006 ist dieser Anteil nach vorläufigen Berechnungen noch einmal auf 6,2 % gesunken. Hätte im Verhältnis zum BIP 2005 genauso viel zur Verfügung gestanden wie 1995, so wäre das Bildungsbudget 2005 um 13 Milliarden Euro höher gewesen. Die gesamten Bildungsausgaben werden zu 8,4 % vom Bund, zu 16,7 % von den Gemeinden, zu 51,1 % von den Ländern, also zu 76,2 % öffentlich und zu 23,5 % privat finanziert (der kleine Rest sind Beiträge aus dem Ausland). 35,4 % des Bildungsbudgets fließen in die allgemeinbildenden Schulen, 8 % in den Elementarbereich. Für die berufliche Bildung (Berufsschulen, Aufwendungen von Unternehmen für Aus- und Fortbildung) werden 17,2 % ausgegeben, für den Tertiärbereich 17,3 %.

Der Anteil privater Finanzierung an den gesamten Bildungsausgaben variiert stark je nach Bildungsbereich.<sup>3</sup> Im Elementarbereich werden 28 % der Kosten privat finanziert. Geringer ist der private Anteil in den Schulen, nämlich etwa 18 %. Die niedrigste Quote findet sich interessanterweise im Tertiärbereich. Deutschland ist innerhalb der OECD eines der wenigen Länder, in denen die öffentliche Subventionierung des Tertiärbereichs höher ist als die der Bereiche Primarstufe bis Sekundarstufe II. Hier be-

---

2 Zu den folgenden Zahlen Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 30f.

3 Die das Jahr 2005 betreffenden Daten sind entnommen aus der Tabelle in Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 227–228. Private Finanzierung bedeutet hier jedoch nicht, dass es immer die Bildungsteilnehmer/innen selbst sind, die diese Anteile erbringen.

trägt der private Anteil nur 15%.<sup>4</sup> Bei der betrieblichen Aus- und Weiterbildung ist der private Anteil mit 82% am höchsten. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die Auszubildenden durch ihre produktiven Leistungen im Durchschnitt mindestens ihre Ausbildungsvergütungen kompensieren (Dohmen 2004, 10). In allen Fällen gibt es schwierige statistische Erfassungs- und Abgrenzungsprobleme. Besonders der Bereich der Kindertagesstätten ist sehr unübersichtlich. Differenziertere Studien und Schätzungen weisen beispielsweise 16% Kostenanteil für private Träger (darunter auch der Eigenanteil der Kirchen) und 21% für die Eltern aus (Dohmen 2004, 6). Insgesamt charakterisiert der Bildungsbericht 2008 die Situation folgendermaßen:

*„Das deutsche Bildungswesen ist im Schul- und Hochschulbereich geprägt durch ein öffentlich finanziertes Bildungsangebot, während im Elementarbereich, in der beruflichen Bildung und in der Weiterbildung private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck und Unternehmen traditionell stärker an der Finanzierung beteiligt sind.“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 31)*

Die Kosten pro Schüler bzw. pro Student differieren zum Teil erheblich von Bundesland zu Bundesland, von Schulart zu Schulart und an der Universität natürlich von Studienfach zu Studienfach, wobei gerade hier die Betreuungsrelation (Studenten pro Dozent/in) eine wichtige Rolle spielt. An den Grundschulen wurden 2005 je Schüler 4.000 Euro, an den Hauptschulen 5.600, an den Realschulen 4.500 und an den Gymnasien 5.400 Euro ausgegeben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 33). Die laufenden Grundmittel je Student waren 2003 mit über 30.000 Euro pro Jahr in der Humanmedizin am höchsten, mit unter 3.000 Euro in den Sprach- und Kulturwissenschaften sowie den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften am niedrigsten (Bund-Länder-Kommission 2006, 25). Stellt man Vergleichsrechnungen für verschiedene Bildungskarrieren an, so zeigt sich, dass Hauptschüler mit anschließender dualer Berufsausbildung pro Person sehr viel weniger kosten als Gymnasiasten mit anschließendem Studium. Die Kosten steigen jedoch bei Bildungskarrieren stark weiter an, bei denen beispielsweise erst ein Gymnasium besucht wird, sich dann eine duale Berufsausbildung anschließt und danach noch ein Studium absolviert wird. Je länger jemand Bildungsangebote besucht und je stärker er dabei andere als die üblichen Wege nutzt, umso teurer ist seine Bildungslaufbahn.

Die Bildungsausgaben pro Schüler oder Student variierten 2003 unter den Bundesländern zwischen 6.500 Euro in Nordrhein-Westfalen und 8.400 Euro in Hamburg. Bremen gibt mit 8.000 Euro ebenfalls überdurchschnittlich viel Geld pro Schüler/Student aus, während die beiden Länder mit der höchsten Bildungsqualität, Baden-Württemberg und Bayern, mit 7.100 bzw. 7.400 Euro am oder knapp über dem Durchschnitt liegen. Dies deutet zugleich darauf hin, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und Bildungsqualität geben muss.<sup>5</sup> Die Forderung nach Erhöhung der Bildungsausgaben lässt sich deshalb auch nicht allein durch Be-

---

4 Zum internationalen Vergleich OECD 2008, 242.

5 Die Zahlen sind entnommen aus Lagemann, Schmidt 2006, 18. Siehe zum Vergleich der Bildungssysteme zwischen den Bundesländern auch Plünnecke/Stettes 2005.

rufung auf Mängel in der Bildungsqualität begründen. Es müsste zugleich darüber nachgedacht werden, wie die Mittel gezielt als Anreize zur Leistungssteigerung des Bildungssystems eingesetzt werden können.

### 3 Welches „Gut“ ist Bildung?<sup>6</sup>

Die meisten Güter, die wir zum Leben brauchen, müssen auf Märkten getauscht werden, weil die Wirtschaftssubjekte sie nicht selbst produzieren können. Das gilt auch für Güter des Grundbedarfs, ohne die man nicht leben könnte. Die enormen Effizienzgewinne, die durch Tauschwirtschaft und die Arbeitsteilung möglich sind, müssen freilich durch die Abhängigkeit von den entsprechenden Märkten erkaufte werden. Probleme entstehen dann, wenn es Menschen gibt, die sich lebensnotwendige Güter nicht leisten können. In der über den reinen Markt hinausgehenden sozialen Marktwirtschaft wird versucht, solche Probleme „marktkonform“ zu lösen, also nicht durch Eingriffe in die Märkte (durch Preisregulierung, Subventionen für die Produzenten oder Zuteilungssysteme), sondern dadurch, dass man diejenigen Personen, die nicht genügend Kaufkraft zur Realisierung einer entsprechenden Nachfrage auf dem Markt haben, durch Sozialleistungen mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausstattet. Dies gelingt freilich nur, wo die entsprechenden Gütermärkte auch funktionieren. Wo es Marktversagen gibt, wie z. B. bei der Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen, müssen weitere Eingriffe und Regulierungen erfolgen.

Die auf Märkten handelbaren Güter gehören zu den „privaten Gütern“, d. h. zu Gütern, bei deren Nutzung Exklusivität und Rivalität bestehen: Der Eigentümer kann andere von der Nutzung des Gutes auch dann ausschließen, wenn er es selbst gar nicht nutzt (Exklusivität). Und die Nutzung durch den einen (z. B. den Verzehr eines Nahrungsmittels) schießt die Nutzung durch einen anderen aus (Rivalität). Es gibt jedoch Güter, wo diese Möglichkeit des Ausschlusses nicht gegeben ist und auch keine Rivalität in der Nutzung besteht. Diese werden als „öffentliche Güter“ bezeichnet. Zu ihnen gehören z. B. Umweltgüter wie saubere Luft oder soziale Güter wie öffentliche Sicherheit. Es gibt allerdings öffentliche Güter, von deren Nutzung zwar niemand ausgeschlossen werden kann (z. B. öffentliche Straßen), deren Nutzung aber trotzdem unter bestimmten Bedingungen rival wird (wenn alle gleichzeitig eine bestimmte Straße benutzen wollen, gibt es einen Stau). Solche Güter bezeichnet man als „Allmendegut“. Auf der anderen Seite gibt es Güter ohne Rivalität, von deren Nutzung andere aber sehr wohl ausgeschlossen werden können, wenn z. B. bestimmte Formen von Wissen (z. B. Meldungen von Nachrichtenagenturen) nur gegen Gebühr zur Kenntnis genommen werden können. Man spricht in diesem Fall auch von „Clubgütern“: Oft hängen die Eigenschaften öffentlicher Güter von sozialen und rechtlichen Regelungen ab.

Bei öffentlichen Gütern, für die Nicht-Exklusivität gilt, v. a. bei Allmendegütern, entsteht das Problem, dass sich oft niemand findet, der bereit ist, dieses Gut bereitzustel-

---

<sup>6</sup> Vgl. zum folgenden grundsätzlich Priddat 1993 und Fritsch u. a. 2007.

len, denn meist sind die Kosten für die Bereitstellung höher als der individuelle Ertrag des gemeinsam genutzten Gutes. Da ja niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, ist kaum jemand bereit, für ein Gut, das „nichts kostet“, etwas zu bezahlen. Investitionen in öffentliche Güter sind deshalb notorisch zu niedrig. Wir haben es hier mit typischen „Gefangenendilemma-Situationen“ (vgl. z. B. Homann/Pies 1991) zu tun, bei denen jeder die „Trittbrettfahrerposition“ anstrebt und deshalb die beste Lösung gar nicht erst zustande kommt. Solche Güter müssen dann auf der Basis kollektiver Vereinbarungen mit öffentlichen Mitteln hergestellt werden.

Neben privaten Gütern und öffentlichen Gütern gibt es noch meritorische bzw. demeritorische Güter. Damit sind Güter gemeint, deren Nutzen größer sein könnte, wenn sie in größerem Umfang bereitgestellt und genutzt würden, was aber allein auf Grund von zu niedrigen oder zu hohen Marktpreisen nicht möglich ist, weil dann entweder zu wenig von dem betreffenden Gut hergestellt würde oder zu wenige es sich leisten könnten. Anders gesagt: Es gibt hier positive Effekte, die sich in den Marktpreisen nicht widerspiegeln. Ein Beispiel dafür ist eine solide Altersversorgung. Es ist für alle von großem Nutzen, wenn möglichst alle Gesellschaftsmitglieder über eine gute Altersversorgung verfügen. Jedoch sind offenbar nicht alle Menschen bereit, auch wirklich gut für das Alter vorzusorgen. Das kann verschiedene Gründe haben, die mit mangelnder Rationalität der Entscheidung, mit unvollständiger Information, mit falscher Zeitpräferenz, dem Risiko einer Fehlinvestition oder externen Effekten zusammenhängen, die der einzelne aber in seine Kosten-Nutzen-Kalkulation nicht einbezieht. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, dass der Staat durch verschiedene Maßnahmen, seien es verbindliche Vorschriften (wie bei der gesetzlichen Rentenversicherung) oder Subventionen (wie bei der „Riester-Rente“) die Bereitstellung solcher Güter unterstützt und festlegt, wer unter welchen Voraussetzungen in ihren Genuss kommen soll, sie in diesem Sinn „verdient“ (deshalb meritorisch). Umgekehrt kann es demeritorische Güter geben, bei deren Nutzung hohe externe Kosten auftreten und deren Nutzung der Staat deshalb einzudämmen versucht (z. B. Drogenkonsum).

Nach dem Prinzip der Tauschgerechtigkeit ist ein privates Gut dann gerecht finanziert, wenn der Nutzer für die Kosten aufkommt, dieses Gut also „privat“ bezahlt wird. Bei öffentlichen oder meritorischen Gütern würde dies aber zu einer zu geringen Bereitstellung und Nutzung des Gutes führen. Was für alle von Nutzen ist, muss dementsprechend von allen (i. d. R. staatlich) finanziert werden. Bei Gütern des Grundbedarfs ist aus menschenrechtlicher Perspektive die Tauschgerechtigkeit durch Verteilungsgerechtigkeit, genauer Bedarfsgerechtigkeit zu ergänzen. Güter des Grundbedarfs sind zwar als solche keine öffentlichen Güter (ein soziales Sicherungssystem insgesamt kann man jedoch als öffentliches Gut betrachten), sie müssen aber Bedürftigen, die nicht dafür bezahlen können, kostenlos zur Verfügung gestellt und deshalb „solidarisch“ finanziert werden. Güter zu meritorischen Gütern zu machen ist immer mit einer finanziellen Belastung verbunden, mit Vorteilen für die einen und Nachteilen für andere und impliziert meist auch Freiheitseinschränkungen (z. B. die gesetzliche Verpflichtung zur Altersversorgung) und bedarf deshalb der demokratischen Legitimation.

Welcher Kategorie ist nun das Gut „Bildung“ zuzuordnen?<sup>7</sup> Oder genauer: Welche Bildungsgüter sind welchen Kategorien zuzuordnen? Hier ist zunächst zu unterscheiden zwischen den Gütern „formale Bildungsangebote“ (z. B. von Schulen und Universitäten) und „individuelle Bildungsausstattung“ (z. B. individuelles Wissen und individuelle Fertigkeiten, erworbene Zertifikate). Bildungsangebote sind in aller Regel ausschließend und rival, d. h. nicht alle dürfen sie nutzen (man muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen) und nicht beliebig viele können sie gleichzeitig nutzen (bei hoher Nachfrage gibt es Zugangsbeschränkungen, Höchstteilnehmerzahlen etc.). Allerdings werden Ausschluss und Rivalität bei den meisten Bildungsangeboten (vielleicht mit Ausnahme des Bereichs der privaten Weiterbildungsangebote) nicht über einen Markt reguliert, sondern durch Eingangsvoraussetzungen, die meist an das Alter und/oder an Qualifikationen gebunden sind, und Zugangsbeschränkungen, die an Anmeldefristen, regionalen Kriterien (z. B. Schulsprengel) oder ebenfalls an Qualifikationen (Numerus clausus) orientiert sind, teilweise zusätzlich kombiniert mit Gebühren. Durch die Schulpflicht legt der Staat sogar fest, dass eine bestimmte Gruppe von Personen bestimmte Bildungsangebote nutzen *muss*.

Anders verhält es sich bei Bildungsausstattungen: Sie können zunächst nur von ihrem Inhaber direkt genutzt werden. Dieser kann sich möglicherweise so verhalten, dass niemand, vielleicht nicht einmal er selbst, von seiner Bildung oder bestimmten Teilen seiner Kenntnisse und Fertigkeiten profitiert, etwa wenn ein hochqualifizierter Spezialist sich dazu entschließt, seinen Beruf aufzugeben und „auszusteigen“. Moralisch kann dies angeprangert werden, rechtlich wird es sich kaum ausschließen lassen. Aber in aller Regel hat hohe Bildungsausstattung sowohl für ihren Inhaber einen großen privaten Nutzen wie für die Allgemeinheit einen hohen positiven externen Effekt.

Hohe Bildungsausstattungen wirken sich beispielsweise außerordentlich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Obwohl es hier sicherlich eine Menge an Mess- und Zuordnungsproblemen gibt, spricht die hohe Korrelation zwischen Bildungsausgaben und Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich eindeutig für positive externe Effekte. Länder mit einem hohen BIP pro Kopf wie Norwegen, USA, Schweiz oder Dänemark geben pro Kopf der Bevölkerung fast dreimal so viel für Bildung aus wie beispielsweise Mexiko oder Polen, deren BIP pro Kopf bei einem Viertel oder einem Drittel der zuerst genannten Länder liegen. Deutschland liegt hinsichtlich seiner relativen Bildungsausgaben unter dem OECD-Durchschnitt, hinsichtlich seiner absoluten Ausgaben pro Kopf der Bildungsteilnehmer/innen jedoch leicht darüber.<sup>8</sup>

Berechnungen, die im Rahmen des Growth-Projekts der OECD 2003 vorgenommen worden sind, zeigen einen engen Zusammenhang zwischen der Dauer der Schulbildung und dem Wachstum des Sozialprodukts. „Eine Erhöhung der durchschnittlichen

---

7 Vgl. hierzu besonders die sehr gründliche Studie von Nagel/Jaich 2002, 18–31. Sie beziehen explizit auch die menschenrechtliche bzw. grundrechtliche Dimension von Bildung mit ein. Stettes 2006 berücksichtigt die Kategorie des „meritorischen Gutes“ leider nicht, sondern ordnet die meisten Bildungsstufen als „öffentliches Gut“ ein. Vgl. auch Mandry 2006.

8 OECD 2008, 226 bzw. 212–215; Bodenhöfer/Riedel 1998.

Ausbildungszeit der 25- bis unter 65-jährigen Bevölkerung um ein Jahr geht danach mit einem langfristigen Anstieg des Sozialprodukts pro Kopf zwischen 4 % und 7 % einher“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, 191). Man hat jedoch auch Kosten-Nutzen-Rechnungen für konkrete Bildungsmaßnahmen vorgenommen, die beispielsweise die Qualität der Bildungsmaßnahmen, besonders Investitionen im Vorschulbereich, geringere Überweisungen an Sonderschulen etc. betreffen. 46 % der internationalen Unterschiede im Sozialprodukt pro Arbeitnehmer/in gehen solchen Berechnungen zufolge auf die unterschiedliche Humankapitalausstattung zurück. Die Höhe der positiven Effekte von Bildung übersteigt dabei regelmäßig die Höhe ihrer Kosten (ebd., 192; vgl. Wößmann 2006).

Eine noch differenziertere Betrachtung kann zeigen, dass Investitionen um so höhere positive Effekte erzielen, je früher sie im Lebenslauf einsetzen und je niedriger der sozioökonomische Hintergrund der Educanden ist, denen diese Möglichkeiten der Bildung gegeben werden. Ein Euro, der beispielsweise für die Vorschulerziehung von armen Kindern mit Migrationshintergrund verwendet wird, „rentiert“ sich viel mehr als ein Euro, der für Kinder aus Familien mit hohem sozioökonomischem Status oder für Erwachsenenbildungsveranstaltungen verausgabt wird, die von älteren Bürgern/innen besucht werden. Allerdings ist auch plausibel, dass sich eine Bildungsinvestition bei älteren Erwachsenen umso mehr „lohnt“, je höher ihr erreichter Bildungsstand bereits ist.<sup>9</sup>

Aus den genannten ökonomischen Zusammenhängen lassen sich bereits Argumente für Bildung generieren. Denn schon eine ökonomische Betrachtung, die freilich durch eine sozialetische ergänzt werden muss, zeigt, dass es sinnvoll ist, in Bildung zu investieren und dies noch dazu mit bestimmten Schwerpunkten zu tun:

*„Die Überführung der ermittelten Effekte in eine Kosten-Nutzen-Rechnung zeigt im Ergebnis stets einen substanziellen gesellschaftlichen Nettoertrag der Interventionsmaßnahmen in der Größenordnung des Zwei- bis Siebenfachen je eingesetztem US-Dollar. Solche Befunde liefern gewichtige Argumente für eine Politik der frühen Förderung benachteiligter Gruppen.“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, 193)*

Eine große Zahl weiterer positiver Effekte lassen sich aufführen. So korrelieren beispielsweise Indikatoren wie eine hohe Wahlbeteiligung, die Teilnahme an Demonstrationen, die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative oder Partei oder die Mitwirkung an Unterschriftensammlungen ebenfalls eindeutig mit dem Bildungsstand (Vereinigung der bayerischen Wirtschaft 2007, 188), und das bis ins hohe Alter hinein. Sieht man ein geringeres Maß an Einkommensungleichheit als Wert an, so ergeben sich auch enorme positive Effekte eines chancengleichen Bildungszugangs. Denn die Ungleich-

---

9 Es geht hier zunächst einmal nur um eine Darstellung der ökonomischen Zusammenhänge. Was daraus sozialetisch für die Bereitstellung von Bildungsangeboten folgt, ist ein eigener Schritt. Die Argumentation wird aber darauf hinauslaufen, dass Vorschulerziehung kostenlos angeboten werden muss, während ältere Angehörige des Bildungsbürgertums für ihre Veranstaltungen einen höheren Kostenbeitrag entrichten sollten. Siehe Vereinigung der bayerischen Wirtschaft 2007, 121, unter Berufung auf Wößmann 2006 und Böttcher 2008.

heit der erreichten Bildungsabschlüsse korreliert eng mit der Ungleichheit der Einkommen (ebd., 116).

Darüber hinaus ist aber ein hoher Bildungsstand auch für die Person, die über ihn verfügt, von hohem individuellen Nutzen (vgl. z. B. Wößmann 2006). Dies zeigt sich allein schon daran, dass besser qualifizierte Personen erheblich weniger oft arbeitslos sind und höhere Einkommen erzielen, wobei die Höhe aber zugleich von weiteren individuellen Faktoren, z. B. einer ununterbrochenen Erwerbsbiografie und (teilweise damit zusammenhängend) besonders dem Geschlecht abhängt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 205ff). Besser gebildete sind auch insgesamt gesünder<sup>10</sup> und haben viele andere Vorteile. Oft sind sie auch eher in der Lage, ihre Alltagsbedürfnisse auf effizientere Weise zu befriedigen und ökonomische Risiken (z. B. teure Kredite) zu meiden.

Trotz der hohen individuellen Vorteile gibt es aber gute Gründe für die Annahme, dass die Einzelnen nicht genügend in Bildung investieren würden, wenn sie die vollen Kosten dafür zu tragen hätten. Investitionen in Bildung, v. a. bei kleinen Kindern und Schulkindern, sind sehr langfristige Investitionen und ihr Erfolg lässt sich nicht absehen, sei es, weil man nicht weiß, wie sich die Kinder entwickeln werden, sei es, weil man nicht wissen kann, welche Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt herrschen, wenn diese Kinder ihre Bildung und Ausbildung ökonomisch fruchtbar machen können. Würde man Bildung wie ein privates Gut behandeln, gäbe es außerdem große Teile der Bevölkerung, die sich aus ökonomischen Gründen keinen Zugang zu Bildung leisten könnten, so dass die enorm hohen positiven Effekte, die gerade mit der Bildung dieser Personen verbunden wären, der Gesellschaft verloren gingen. Da sich Bildungsausstattungen von Individuen gezielt nur durch die Bereitstellung von Bildungsangeboten hervorbringen lassen, sind Bildungsangebote sinnvoller Weise als ein meritokratisches Gut zu betrachten: wegen der hohen positiven Effekte von Bildungsangeboten, der hohen Risiken von Bildungsinvestitionen und der zu geringen Kaufkraft für Bildungsangebote in breiten Bevölkerungsschichten würden reine Marktlösungen dazu führen, dass sich die Menschen zu wenig bilden würden. Für viele Menschen hätten auch die sofort fälligen Kosten im Vergleich zu einer viel später anfallenden Bildungsrendite eine abschreckende Wirkung, zumal ja nicht sicher ist, dass diese Rendite auch realisiert werden kann. Schließlich gibt es noch einen paradoxen Effekt, der sich aus einer Mehr-Generationen-Betrachtung ergibt: Sollten sich rein private Bildungsinvestitionen lohnen, müsste dafür gesorgt werden, dass die Einkommen der zweiten Generation eine höhere Variabilität ausweisen, d. h. je nach unterschiedlicher Bildungsinvestition auch entsprechend ungleich verteilt wären, was die Chancengleichheit der dritten Generation beeinträchtigen<sup>11</sup> und außerdem politisch das Risiko heraufbeschwören würde, dass die notwendigen Anreize für solche Investitionen durch politisch durchgesetzte Umverteilung wieder zunichte gemacht würde. Es ist

---

<sup>10</sup> Dies zeigte beispielsweise sehr eindrücklich die KIGGS-Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, die vom Robert-Koch-Institut durchgeführt wurde: <http://www.kiggs.de/>.

<sup>11</sup> Vgl. Kruip 1999.

deshalb sinnvoll, dass vom Staat mit politischen Mitteln, gesetzlichen Vorschriften, finanziellen Anreizen, der öffentlichen Bereitstellung von Bildungsangeboten und anderen geeigneten Maßnahmen Bildungsangebote als „meritorische Güter“ gefördert werden.

Nicht jedes Bildungsangebot ist jedoch in gleicher Weise ein meritorisches Gut. Dieses Kennzeichen trifft umso mehr zu, je höher die externen Effekte sind und je geringer im Verhältnis dazu die privaten Vorteile der dadurch erzielten höheren oder besseren Bildungsausstattung ausfallen. Deshalb gilt es zu differenzieren<sup>12</sup>: Grundbildung, Allgemeinbildung und politische Bildung sind sicherlich meritorische Güter. Auf der anderen Seite der Skala würde der Erwerb eines Expertenwissens anzusiedeln sein, das nur in engen ökonomischen Verwertungszusammenhängen, die hohe Renditen abwerfen, genutzt werden kann, oder solche Formen von Bildung, die nur privater Selbstverwirklichung durch private Hobbys dienen. Hohe externe Effekte, aber zugleich hohen privaten Nutzen haben in der Regel die Bildungsprozesse in beruflichen Schulen, in der betrieblichen Ausbildung und dem Hochschulstudium. Sicherlich ist die Zuordnung im Einzelfall schwierig, es lassen sich hier nur grobe Einteilungen vornehmen.

Im Zusammenhang mit dem Menschenrecht auf Bildung lassen sich darüber hinaus bestimmte Bildungsangebote einem durch dieses Menschenrecht bestimmten minimalen Bedarf an Bildung zurechnen. Anders als bei Bildung als meritorischem Gut kommt es für diesen Bereich von Bildungsangeboten dann nicht mehr darauf an, dass positive externe Effekte erzielt werden, sondern dass einfach individuelle Rechtsansprüche befriedigt werden müssen.<sup>13</sup> Die Konsequenz ist letztlich dieselbe, nämlich die staatlich organisierte und öffentlich finanzierte Bereitstellung von Bildungsangeboten. Die Begründung ist jedoch jeweils eine andere, was sich möglicherweise dort als relevant erweist, wo Bildungsangebote nur zu Bildungsausstattungen führen, die kaum positive externe Effekte haben (was vielleicht in manchen Fällen geistiger Behinderung als Problem auftreten könnte).

Hinsichtlich der Finanzierung lässt sich aus den vorangegangenen Überlegungen die allgemeine Maxime ableiten, dass Bildungsangebote des menschenrechtlich abgesicherten Grundbedarfs staatlich bzw. öffentlich finanziert werden müssen, und dass darüber hinaus der Anteil öffentlicher Finanzierung um so höher sein sollte, je höher die positiven externen Effekte sind, umgekehrt um so niedriger, je höher im Vergleich dazu der private Nutzen von Bildung ist.

---

12 Zum Folgenden siehe v. a. die Beiträge in Institut der deutschen Wirtschaft 2006, besonders Stettes 2006. Hier werden konsequent Bildungsangebote verschiedener Lebensphasen daraufhin untersucht, wie hoch die externen Effekte sind und wie sehr entsprechende Angebote deshalb als „öffentliche Güter“ (ich sage vorsichtiger „meritorische Güter“) zu betrachten sind.

13 Diese konsequente Berücksichtigung eines „Menschenrechts auf Bildung“ als menschenrechtlich abgesicherter Minimalbedarf findet sich bislang nicht in den üblichen bildungsökonomischen Betrachtungen.

## 4 Notwendige Reformen der Bildungsfinanzierung in Deutschland

Reformvorschläge der Bildungsfinanzierung hängen natürlich immer auch davon ab, welche Reformen im Bildungssystem durch ein verändertes System der Aufbringung von Mitteln finanziert werden soll. Selbst noch die Frage der Verbesserung der Effizienz in der Verwendung der Mittel ist nicht neutral gegenüber den Zielvorstellungen einer Bildungsreform, ist doch damit zu rechnen, dass bestimmte, effizienzsteigernde Anreize auch Effekte auf Bildungsqualität und Bildungsbeteiligung haben werden. Vor dem Hintergrund des schlechten Abschneidens Deutschlands bei den internationalen Vergleichen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Bildungsausgaben gesteigert werden sollten. Manche scheinen dabei darauf zu setzen, dass weiteres Wachstum auch weitere Bildungsausgaben ermögliche, ohne dass dies auf Kosten anderer Bereiche der öffentlichen Ausgaben gehen müsste. Aber angesichts des „Henne-Ei-Verhältnisses“ (Wolf 2008, 78) von Bildung und Wachstum sollte vor allem umgekehrt darüber nachgedacht werden, wie die Bildungsinvestitionen gesteigert werden könnten, um so langfristig mehr Wachstum zu ermöglichen. Weil die politischen Parteien inzwischen alle für höhere Bildungsausgaben plädieren und überdies deren Versprechungen alles andere als eine Garantie dafür darstellen, dass auch eine entsprechende Politik gemacht wird, ist es für die Bürger/innen sehr schwierig, durch Wahlen eine bessere Ausstattung der Bildungseinrichtungen politisch durchzusetzen. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Bildungsfinanzierung von den Ländern aufgebracht werden muss, was die Situation angesichts der unterschiedlichen Haushaltslagen, ökonomischen Entwicklungen und politischen Konstellationen weiter erschwert. Steuererhöhungen für diesen Zweck scheiden derzeit wohl auch aus und wären überdies ohnehin politisch schwer durchzusetzen. Über eine Art Umwidmung der Kirchensteuer zugunsten der Bildung wird aus guten Gründen nur sehr selten diskutiert.<sup>14</sup> Enge Grenzen dürften Strategien gesetzt sein, die die Anhebung von Gebühren für den Besuch von Bildungsangeboten empfehlen, denn dies könnte sowohl auf Kosten der Bildungsbeteiligung wie der Bildungsgerechtigkeit gehen. Wolf plädiert für einen Strategiemix, der sowohl eine Steigerung der öffentlichen wie der privaten Mittel ins Auge fasst (Wolf 2008, 97f.), was insofern einen gewissen Reiz hat, als hierdurch die Interessen möglichst vieler berücksichtigt wie auch die Zumutungen gleichmäßig verteilt werden könnten.

Jedoch ist es wohl gar nicht nötig, nur einseitig auf eine Steigerung der Bildungsausgaben hinzuarbeiten. Viele Vorschläge zur Bildungsfinanzierung heben darauf ab, dass die Zahl der zu berücksichtigenden Kinder durch den demographischen Wandel abnehmen wird und dadurch Ressourcen für Qualitätsverbesserung frei werden müssten. Außerdem seien Effizienzreserven zu heben, beispielsweise dadurch, dass man Anreize für Leistungs- und Qualitätssteigerungen sowie für die sparsame Verwendung von Mitteln schafft, u. a. durch eine stärkere Nachfrageorientierung, durch leistungs-

---

<sup>14</sup> Immerhin äußert sich Wolf 2008 dazu in einem kurzen Abschnitt: 83.

bezogene Indikatoren für die Zuweisung von Mitteln, die Einführung von Budgets und stärkerer Handlungsautonomie der Bildungsinstitutionen.<sup>15</sup> Viele BildungsökonomInnen sind sehr optimistisch hinsichtlich der möglichen Effizienzgewinne und Wachstumsimpulse: „Eine demographie- und wachstumsorientierte Bildungsreform finanziert sich bei abgestimmter Steuerung im Kern selbst.“<sup>16</sup>

Die verschiedenen Reformvorschläge werden jedoch häufig gemacht, ohne die beschriebene Gerechtigkeitsproblematik der Bildungsfinanzierung explizit zu berücksichtigen. Das Grundproblem der deutschen Bildungsfinanzierung liegt darin, dass der oben genannten Grundregel, nach der der Anteil der öffentlichen Finanzierung um so höher sein sollte, je höher die positiven externen Effekte sind, während umgekehrt der Anteil der privaten Finanzierung um so höher sein sollte, je mehr ein Nutzer von Bildungsangeboten selbst davon profitiert, nicht voll entsprochen wird. Im Vorschulbereich werden Bildungsangebote mit hohem externen Nutzen zu einem erheblichen Teil privat mitfinanziert, während Bildungsangebote im Hochschulbereich, die i. d. R. mit hohem privatem Nutzen verbunden sind, trotzdem ganz überwiegend öffentlich finanziert werden. Durch die Reduktion von Kindergartenbeiträgen und die Einführung von Studiengebühren ändert sich dies in der letzten Zeit, m. E. durchaus in die richtige Richtung. Im Sekundarbereich hängt der Schulerfolg häufig von den Möglichkeiten der Eltern ab, privat Nachhilfestunden zu bezahlen – der Markt für private Nachhilfe hat sich in den letzten Jahren besonders dynamisch entwickelt. Es ist überdies ungerecht, wenn teure Berufsausbildungen wie etwa ein Medizin-Studium staatlich subventioniert werden, so dass die Ausgebildeten kaum selbst für die Kosten aufkommen müssen, mit ihrer Ausbildung aber später einen Beruf ausüben können, der ihnen insgesamt ein sehr hohes Lebenseinkommen ermöglicht. Als noch ungerechter wird eine solche öffentliche Subvention empfunden, wenn sie relativ willkürlich bei einigen Ausbildungsgängen gezahlt wird, bei anderen aber nicht, vor allem wenn es sich um Ausbildungsgänge in benachbarten Berufssparten handelt, z. B. bei Ärzten auf der einen und Physiotherapeuten auf der anderen Seite. Für erstere ist das Studium weitgehend kostenlos, letztere müssen häufig pro Jahr 4.000 Euro und mehr für ihre Ausbildung investieren (Ehmann 2001, 62).

Kostenloser Hochschulzugang – ursprünglich als eine Maßnahme der Chancengleichheit gedacht – entpuppt sich als eine Umverteilung von unten nach oben, weil die Hochschulen auch aus Steuern von Nichtakademikern finanziert werden und die Akademiker durch das Mehr an Steuern, das sie möglicherweise im Laufe ihres Lebens zahlen, die Kosten ihrer Ausbildung in der Regel wohl nicht ausgleichen.<sup>17</sup> Außerdem wird der angestrebte Effekt nicht erreicht. Denn noch immer sind Kinder aus Beamten- und Selbständigenfamilien im Vergleich zu Arbeiterfamilien an den Hochschulen weit überrepräsentiert.<sup>18</sup> Nur 17 % der Arbeiterkinder gehen an eine Hochschule. Bei den Kindern von Beamten mit Abitur sind es 95 %, bei Selbständigen mit Abitur 88 %.

---

15 Vgl. u. a. Vereinigung der bayerischen Wirtschaft 2004

16 Plünnecke 2006, 288.

17 Vgl. Gröske 1997. Dessen Berechnungen sind freilich umstritten: Sturn/Wohlfahrt 1999.

18 Siehe hierzu die sehr beeindruckende Statistik in Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 172.

Aber auch bei Beamtenkindern ohne Abitur sind es immerhin noch 37 %, bei den Selbständigen ohne Abitur 38 %. Dies zeigt, dass trotz des kostenlosen Hochschulzuges nicht nur der Bildungshintergrund der Eltern, sondern auch deren sozioökonomischer Status eine erhebliche Rolle spielt.

Dass im Bereich Kindertagesstätten und Kindergärten die Eltern in der Regel mit Gebühren zu den Kosten der Kinderbetreuung beitragen müssen, die deutlich über dem Kindergeld liegen, führt dazu, dass Kinder ärmerer Familien, insbesondere aus Migrantenfamilien, weniger häufig einen Kindergarten besuchen, was ihre Startchancen in der Grundschule, v. a. auf Grund der geringeren Sprachkenntnisse und der oft niedrigeren Sozialkompetenz erheblich beeinträchtigt (Ehmann 2001, 40). Weil sinnvoller Weise möglichst alle Kinder einen Kindergarten besuchen sollten, besteht hier die gerechtere Lösung tatsächlich darin, allen einen öffentlich subventionierten, kostenlosen Kindergartenplatz anzubieten. In der beruflichen Fort- und Weiterbildung kommen ebenfalls oft v. a. diejenigen in den Genuss der subventionierten Angebote, die eindeutig zu den Besserverdienenden gehören und einen höheren beruflichen Status erreicht haben. Auch hier gibt es keine kompensatorische, sondern ebenfalls eine verstärkende Funktion der bislang vorherrschenden Art der Bildungssubventionierung (Ehmann 2001, 98).

Neben den genannten Gerechtigkeitsdefiziten führt die Art der Bildungsfinanzierung in Deutschland auch noch zu falschen Anreizstrukturen, und zwar sowohl für Bildungsnachfrager wie -anbieter. Dohmen hat dies beispielsweise anhand der Bildungsausgaben von Privathaushalten analysiert, die eindeutig für ärmere, bildungsfernere Familien Anreize darstellen, ihren Kindern entsprechende Angebote nicht zur Verfügung zu stellen. Das gilt für den Vorschulbereich, jedoch auch für den Vergleich von Lehre und Sekundarstufe II. Besonders für minderjährige Auszubildende ist eine Lehre eindeutig kostengünstiger als der weitere Schulbesuch. Für Studierende ist die aktuelle Kostenbelastung für die Familien am größten. Da aber ein Studium langfristig betrachtet große Vorteile bringt und die staatliche Subvention für ein Studium nicht zurückgezahlt werden muss, ergibt sich die Situation, dass auf Grund der aktuellen Belastung Personen mit niedrigerem sozialen Status vom Studium abgehalten werden, Personen mit höherem sozialen Status aber langfristig enorme, staatlich finanzierte Vorteile genießen (Dohmen 2004, 18).

Dadurch, dass viele Bildungsangebote kostenlos zur Verfügung gestellt werden und die finanziellen Ressourcen von Bildungsanbietern nur zum Teil von den Bildungsnachfragern beeinflusst werden können, ergeben sich zugleich Effizienzverluste. Es gibt – zum Beispiel im Falle der Hochschulen – zu wenige Anreize für qualitätsvolle Angebote, die ein effizientes Studium ermöglichen – andererseits fehlt bei den Studierenden der Anreiz, solche Angebote einzuklagen bzw. selbst stärker auf ein effizientes Studium zu achten. Angesichts der Opportunitätskosten eines langen Studiums (entgangenes Einkommen aus Berufstätigkeit) könnten Studierende von Studiengebühren sogar profitieren, wenn durch Studiengebühren ein verbessertes Angebot bereitgestellt, dieses effizienter genutzt und dadurch die Studiendauer verkürzt werden

könnte. Die in Deutschland durchschnittlich zu lange Studiendauer stellt nicht nur eine enorme Verschwendung von Lebenszeit dar. Setzt man Opportunitätskosten zusätzlicher Studienjahre mit 20.000 Euro pro Jahr an, dann wären bei einer Verkürzung der Studiendauer um zwei Jahre (von 7 auf 5) sogar noch Studiengebühren von 8.000 Euro pro Jahr für die Studierenden kostenneutral (ebd., 13)! Dies setzt freilich voraus, dass Studiengebühren tatsächlich den Universitäten zur Verfügung gestellt und zur Verbesserung der Lehre eingesetzt werden. Außerdem muss zur Verwirklichung von Chancengleichheit dafür gesorgt werden, dass über geeignete Kreditsysteme oder nachgelagerte Besteuerung auch diejenigen studieren können, die es sich sonst finanziell nicht leisten können.

Seit einigen Jahren werden unterschiedliche Modelle „nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung“<sup>19</sup> mit Hilfe von Bildungsgutscheinen oder ähnlichen Mitteln diskutiert.<sup>20</sup> Sie beanspruchen, sowohl die Gerechtigkeitsprobleme der Bildungsfinanzierung wie des Zugangs zu Bildung lösen zu können und zugleich für mehr Effektivität und Effizienz zu sorgen. Sie nutzen die bekannten positiven Seiten von Marktsteuerung, „ohne dabei in die Falle des Marktversagens zu geraten, weil die Kaufkraft des Nachfragers, ohne die die Marktmacht nicht möglich wäre, ihm durch die Öffentlichkeit verschafft wird“ (Wolter 2001, 26). In Deutschland wurde die Debatte besonders angestoßen durch Vorschläge des Sachverständigenrates Bildung der Hans-Böckler-Stiftung.<sup>21</sup>

Die einfache Grundidee besteht darin, die öffentlichen Subventionen für Bildung nicht den Bildungsanbietern zukommen zu lassen, sondern über Bildungsgutscheine die Nachfrager mit einer auf Bildungsangebote bezogenen Kaufkraft auszustatten. Damit fragen die Bildungsnachfrager dann auf einem Bildungsmarkt die von ihnen gewünschten Angebote nach. Die Anbieter finanzieren sich ganz oder teilweise aus den Preisen, die sie mit ihren Angeboten auf dem Markt erzielen. Wer die Mittel nicht ausschöpft, würde Reserven für spätere Fortbildung zurückbehalten. Für diejenigen, deren Ausbildungskosten durch die Bildungsgutscheine nicht abgedeckt wären, müssten staatlich garantierte und einkommensabhängig zurückzuzahlende Kredite gegeben werden, die auch denen ein teures Studium ermöglichen, die finanziell von Hause aus nicht so gut ausgestattet sind. Es kommt dabei sehr auf die Details der Ausgestaltung des Modells an.

Dadurch, dass allen Bürgern/innen in Form des Bildungsgutscheins die gleiche Subvention zukommt, werden die öffentlichen Mittel für Bildung gleichmäßiger verteilt als im bisherigen System. Unter der Voraussetzung eines gerechten Steuersystems erscheint dadurch die Verteilung gerechter als im Falle der Subventionierung der Anbieter, da diese nur denjenigen zugute kommt, die entsprechende Angebote auch besuchen (und zwar um so mehr, je länger und intensiver sie sie nutzen). Ein Bildungsgutschein erhöht außerdem zumindest auf lange Sicht die Chancen der Bildungsbe-

---

19 Vgl. Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung 2001; Dohmen 2004; Dohmen u. a. 2002.

20 Vgl. ausführlicher Kruij 2008.

21 Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung 1998.

teiligung auch bei denen, die Bildungsangebote derzeit wenig in Anspruch nehmen, vor allem, wenn dies bislang aus finanziellen Gründen geschah. Die Freiheit des Einzelnen in seiner Entscheidung der Nutzung von Bildungsangeboten wird gestärkt und dadurch – so hofft man – eine höhere Allokationseffizienz erreicht. Zugleich ist zu erwarten, dass der Nachfrager seine (begrenzten) Bildungsgutscheine rational einsetzt und die erworbenen Bildungsdienstleistungen effizienter nutzt, und zwar sowohl, indem er selbst mehr zum Lernprozess beiträgt, als auch, indem er eine höhere Qualität beim Anbieter einklagt. Die Anbieter werden ebenfalls mit einer rationalen Mittelverwendung belohnt, weil es sich für sie rechnet, wenn sie das gleiche Angebot mit geringeren Kosten bereitstellen können. Eine entsprechende Markttransparenz und rationale Wahl der Nachfrager vorausgesetzt, werden Anreize für verbesserte Qualität geschaffen. Wenn die Rahmenbedingungen des Bildungsmarktes in geeigneter Weise gesetzt werden, kann dann die Steuerung des Bildungssystems zu einem erheblichen Teil über den Bildungsmarkt erfolgen, statt wie bisher in weiten Teilen über eine staatliche Bildungsbürokratie.

Es gibt eine große Zahl von Variationsmöglichkeiten des Modells (mit dann je spezifischen Regulierungs- und Gerechtigkeitsproblemen), die hier nicht diskutiert werden sollen.<sup>22</sup> Viele Bedenken und Einwände, die gegenüber Modellen nachfragesubventionierter Bildungsfinanzierung ins Feld geführt werden, sind berechtigt und müssen bei der genauen Gestaltung des Modells berücksichtigt werden. Beim Bildungsmarkt verbinden sich sowohl Elemente einer staatlichen Einflussnahme wie einer Marktsteuerung, so dass viele Autoren von einem „Quasi-Markt“ sprechen<sup>23</sup>.

In der Diskussion meines bereits zitierten Beitrags auf einer Tagung im September 2007 (Kruip 2008) wurde der Vorschlag der Einführung von Bildungsgutscheinen von den Korreferenten deutlich kritisiert. Alexander Kemnitz wies darauf hin (2008), dass durch die Verteilung von Gutscheinen gleichen Werts an alle die Verteilung zwar möglicherweise gleicher, die dadurch erreichte Bildungsausstattung aber möglicherweise schlechter würde. Außerdem gebe es enorme, auch ethisch relevante Übergangsprobleme, wenn beispielsweise eine stärkere Förderung in der frühen Kindheit auf Kosten derjenigen Älteren ginge, die noch nicht in den Genuss einer solchen Förderung gekommen sind. Außerdem stelle sich die Frage, ob die Gutscheine wirklich auch eingelöst würden. Denn schon jetzt müsse man ja feststellen, dass selbst die kostenlosen Angebote von bestimmten Gruppen kaum genutzt würden. Weil der Lernerfolg stark von der Gruppe der Mitlernenden abhängt (*peer-group*-Effekt), versuchen Eltern schon jetzt, ihre Kinder in geeignete Gruppen zu bringen, was die soziale Segregation befördert. Es ist zu befürchten, dass solche Entwicklungen durch die Einführung von Bildungsgutscheinen noch verstärkt würden. Manche dieser Probleme lassen sich durch ergänzende Regelungen vermindern: Um z. B. in allgemeinbildenden Schulen Segregationseffekte durch „*adverse selection*“ zu vermeiden, muss ein

---

22 Zu den Variationsmöglichkeiten bei Bildungsgutscheinen für den Besuch allgemeinbildender Schulen vgl. systematischer: Wolter 2001, 33–37, vgl. auch Mattern 1997; Dohmen 2002a; Dohmen 2002b.

23 Wolter 2001, 27; Weiß 1998, 32–39.

Kontraktionszwang bestehen, evtl. gekoppelt mit Losverfahren, wenn die Nachfrage zu groß ist<sup>24</sup> oder möglicherweise zusätzlich der Zwang, bestimmte minoritäre Bevölkerungsgruppen nach bestimmten Quoten zu berücksichtigen. Hier kann es also einen Zielkonflikt geben zwischen der Wahlfreiheit und der sozialen Integrationsfunktion von Bildung. In der Regel wird jedoch „adverse selection“ eine umso geringere Rolle spielen, je mehr Informationen über die Qualität einer Bildungseinrichtung über die Zusammensetzung der Teilnehmer hinaus bekannt ist. Insgesamt konstatiert Kemnitz, es gebe noch enormen Forschungsbedarf, bevor man an die verantwortbare Einführung von Bildungsgutscheinen denken könne.

Auch Hermann-Josef Große Kracht<sup>25</sup>, insgesamt ohnehin skeptischer gegenüber Privatisierungs- und Marktlösungen, weist auf potenzielle soziale und ethnische Segregationseffekte hin. Dadurch dürfte sich auch die Kluft zwischen „guten“ und „schlechten“ Schulen eher vergrößern.<sup>26</sup> Während ich dafür plädierte, dass sich solche Nachteile von Gutscheinmodellen durch eine entsprechende Rahmenordnung für den so entstehenden Bildungsmarkt eindämmen ließen, hielt Große Kracht dies nicht für möglich:

*„Man fragt sich, wie eine derart perfekte und allmächtige Regierung, eine derart souveräne administrative Planungskompetenz möglich sein kann und wo sie ihre patriarchale Güte, ihre unparteiische Objektivität, ihre genauen Marktkenntnisse hernehmen soll, um eine so diffizile Materie wie einen halbwegs funktionierenden Bildungsmarkt hervorbringen und dauerhaft aufrechterhalten zu können.“ (Grosse Kracht 2008, 177)*

In Deutschland wurden Bildungsgutscheine ab 2003 erstmals im größeren Stil im Rahmen der von der Arbeitsagentur geförderten beruflichen Weiterbildung erprobt.<sup>27</sup> Die ersten Erfahrungen, über die auf einer Tagung 2003 in Bad Boll<sup>28</sup> berichtet wurde, waren nicht sehr ermutigend. Thomas Kruppe (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung) stellte inzwischen in einer empirischen Studie eine doppelte Selektivität fest: Nicht allen potenziellen Bildungsteilnehmern wird überhaupt ein Bildungsgutschein gegeben, und nicht alle lösen ihn dann auch ein. Entscheidend für Vergabe und Einlösung sind dabei wieder Faktoren des sozioökonomischen Status und des Bildungshintergrunds, so dass gerade die am schlechtesten Gestellten am wenigsten Bildungsgutscheine erhalten bzw. einlösen (Kruppe 2008). Teilweise können die Probleme mit den Einführungsschwierigkeiten und den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktreformen einschließlich einer massiven Kostenreduktion in Verbindung gebracht werden und müssen nicht auf das Gutscheinmodell selbst zurückgeführt werden.

---

24 In Berlin wurde kürzlich ein solches Losverfahren für die Verteilung der Plätze an Gymnasien vorgeschlagen. Siehe z. B. den Bericht in Der Tagesspiegel, 31.05.2009, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/Landespolitik-Bildung-Juergen-Zoellner-Losverfahren;art124,2811193>.

25 Große Kracht 2008, v. a. 174–178.

26 Große Kracht kann sich dabei auf eine interessante OECD-Studie stützen: Field 2007.

27 Allgemeine Informationen auf [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_26396/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Allgemein/Bildungsgutschein.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_26396/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A052-Arbeitnehmer/Allgemein/Bildungsgutschein.html).

28 Siehe den Bericht <http://www.iab.de/485/section.aspx>.

Inzwischen liegen einige internationale Erfahrungen zu Bildungsgutscheinmodellen vor,<sup>29</sup> die allerdings noch keine endgültigen Schlussfolgerungen erlauben. Sie sind offenbar weder eindeutig besser noch eindeutig schlechter als andere Finanzierungsinstrumente. Der erwartete leistungssteigernde Effekt ist wahrscheinlich nicht so groß wie erwartet. In jedem Fall müssen sozialpolitische Aspekte stark berücksichtigt werden, um die befürchteten Segregationseffekte zu vermeiden. Besonders stark wurde in der Forschung der Fall Chile bearbeitet, wo noch unter Zeiten der Pinochet-Diktatur ein Bildungsgutschein-System eingeführt, von den demokratischen Regierungen danach aber beibehalten worden ist. Die bisher vorliegenden empirischen Studien zeigen sowohl Vor- wie Nachteile des Systems der Bildungsgutscheine. Sie zeigen aber auch, wie enorm schwierig es ist, beobachtete Effekte auch tatsächlich auf das System der Bildungsgutscheine zurückzuführen, so dass die gemessenen Werte häufig sowohl für wie gegen Bildungsgutscheine sprechen – ein insgesamt für die empirische Bildungsforschung wenig befriedigendes Ergebnis.<sup>30</sup>

Nagel und Jaich<sup>31</sup> kommen ebenfalls zu einer weitgehenden Ablehnung von Bildungsgutscheinen: Für den Bereich der Kindertageseinrichtungen fordern sie vollständige Gebührenfreiheit, möglicherweise sogar verbunden mit einer Unterrichtspflicht. Bildungsgutscheine im Kindergartenbereich würden zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen. Der sinnvolle Wettbewerb könne auch über andere Maßnahmen, beispielsweise Leistungsvergleiche und Belohnungen für gute Leistungen, erreicht werden. Auch für den Bereich von Schulen wollen die Autoren auf die Einrichtung von Quasi-Märkten verzichten. Allerdings sollte an einer Qualitätsverbesserung über andere Anreize gearbeitet werden. Für den Bereich der Berufsausbildung und Weiterbildung sprechen sich Nagel und Jaich für Fondslösungen aus, aus denen entsprechende Maßnahmen finanziert werden. Ergänzt werden könnten diese Fonds durch Bildungskonten und einkommensabhängig zurückzuzahlende Bildungskredite. Für den Hochschulbereich raten sie von Studiengebühren ab, weil dies die Studentenzahlen weiter sinken lasse, wo doch eine Steigerung derselben notwendig sei. Allerdings könnten auch hier Bildungskonten eingeführt werden, so dass ab einer bestimmten Zahl von Studienjahren Studiengebühren erhoben würden. Ihr Fazit:

*„Die Bildungseinrichtungen sind reformbedürftig. Neben inhaltlichen und organisatorischen Reformen, die zu einer Effizienzverbesserung führen sollen, ist eine Verbesserung der Finanzierung notwendig. Zum Teil erfordert dies nur organisatorische Veränderungen, wie zum Beispiel die Einführung von Fonds bei der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung. Zum Teil ist aber schlicht mehr Geld erforderlich, das nicht nur durch die privaten Bildungsnachfrager – etwa bei der Weiterbildung – sondern auch durch den Staat, also durch Steuern, aufzubringen ist.“ (Nagel/Jaich 2002, 277)*

---

29 Vgl. die sehr detaillierte Auswertung bei Dohmen.

30 Siehe Caruso 2009, der auch einen guten Überblick über die Forschungslage gibt und im Literaturverzeichnis die wichtigsten Studien aufführt.

31 Zum folgenden Nagel/Jaich 2002, 272–277.

## 5 Schlussbemerkung

Die Beschäftigung mit dem Vorschlag der Einführung von Bildungsgutscheinen führt insgesamt zu einem eher ernüchternden Ergebnis: „Es scheint, als wäre die einzige Schlussfolgerung, die man ziehen könnte, die, dass man keine allgemein gültige Schlussfolgerung ziehen kann. Die Effekte eines Gutscheinsystems hängen von den konkreten Rahmenbedingungen, ihrer eigenen Konstruktion und der Qualität des geltenden Systems ab“ (Dohmen 2002b, 216). Dohmen meint zu Recht, die bisherigen Modelle zeigten, „dass die Euphorie, mit der vor allen Dingen einige Ökonomen das Thema behandeln [...], nicht gerechtfertigt ist“ (Dohmen 2002a, 132). Trotzdem sollten weiterhin Alternativen zum bestehenden Bildungssystem gesucht und ausprobiert werden:

*„Die Experimente mit nachfrageorientierten Finanzierungsmodellen haben sich in einigen Fällen bewährt, in anderen nicht. Eine abschließende Empfehlung kann dazu aufgrund des heutigen Wissensstands nicht gegeben werden. Eine kategorische Ablehnung solcher Experimente würde unseren Handlungsspielraum aber nur unnötig einschränken, wenn es darum geht, das System an neue Rahmenbedingungen anzupassen.“ (Wolter 2001, 127)*

Berücksichtigt man zusätzlich die Schwierigkeiten der politischen Realisierung von Reformen – in Deutschland besonders ausgeprägt durch die föderale Struktur im Bildungswesen – so wird davon auszugehen sein, dass es immer bei mehr oder weniger geglückten Mischformen unterschiedlicher Bildungsfinanzierungsmodelle bleiben wird und Entwicklungen nur über kleinere Veränderungen allmählich erfolgen werden. Die nächsten Schritte, die gegangen werden sollten, sind die folgenden: Kostenlose Bildungsangebote im Vorschulbereich sowie in der Primarstufe und der Sekundarstufe I, verbunden weiterhin mit überwiegend öffentlich finanzierten und durch den Staat administrierten Bildungsanbietern und ergänzt durch andere Anreizsysteme zur Qualitätsverbesserung. Darauf aufbauend könnten für Sekundarstufe II, duale Berufsausbildung und Hochschulen Bildungsgutscheinmodelle oder Bildungskonten eingeführt werden, die allerdings nicht komplett alle Kosten decken, sondern durch private Eigenleistungen ergänzt werden sollten. Letztere müssten jedoch so ausgestaltet werden, dass einkommensschwächere Gruppen nicht ausgeschlossen werden, sondern über staatlich garantierte und einkommensabhängig zurückzuzahlende Bildungskredite ein diskriminierungsfreier Zugang zu Bildungseinrichtungen geschaffen wird.

## Literatur

---

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008):** Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld 2008.
- Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung (2001):** Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft. Berlin 2001.
- Bodenhöfer, H. J.; Riedel, M. (1998):** Bildung und Wirtschaftswachstum. In: Weizsäcker, Robert K. von (Hrsg.): Bildung und Wirtschaftswachstum. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 258. Berlin (Duncker & Humblot) 1998, S. 31–63.
- Böttcher, W. (2008):** Keine/n zurücklassen?! Bildungsökonomie und Chancengleichheit. In: Heimbach-Steins, M.; Kruij, G.; Neuhoff, K. (Hrsg.): Bildungswege als Hindernisläufe. Zum Menschenrecht auf Bildung in Deutschland. Bielefeld (Bertelsmann) 2008, S. 135–144.
- Bund-Länder-Kommission (Hrsg.) (2006):** Private und öffentliche Bildungsfinanzierung. Bildungsfinanzbericht 2004/2005 (BLK Heft 137-III). Bonn.
- Caruso, M. (2009):** Experimentierfeld einer neuen Regierbarkeit. Die Einführung von Bildungsgutscheinen in Chile und der Aufstieg von Bildungsexperten. In: Zeitschrift für Pädagogik. Jg. 55, H. 1, S. 97–112.
- Dohmen, D. (2002a):** Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen. Ansätze zur Finanzierung von Schulen? In: Dohmen, D.; Cleuvers, B. A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Bielefeld (Bertelsmann) 2002, S. 122–133.
- Dohmen, D. (2002b):** Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen? In: Dohmen, D.; Cleuvers, B. A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Bielefeld (Bertelsmann) 2002, S. 200–221.
- Dohmen, D. (2004):** Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung. In: FiBS-Forum Nr. 22, S. 1–27.
- Dohmen, D./Cleuvers, B. A. (Hrsg.) (2002):** Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Bielefeld (Bertelsmann) 2002.
- Ehmann, C. (2001):** Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit. Vom Kindergarten bis zur Weiterbildung. Bielefeld (Bertelsmann) 2001.
- Field, S. u. a. (2007):** No More Failures. Ten Steps to Equity in Education. Paris (OECD) 2007.
- Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H. J. (2007):** Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München (Vahlen) 2007.
- Große Kracht, H.-J. (2008):** Bildungsgerechtigkeit und Bildungsfinanzierung jenseits des Staates? In: Dabrowski, M.; Wolf, J. (Hrsg.): Bildungspolitik und Bildungsgerechtigkeit (Sozialethik konkret). Paderborn u. a. (Schöningh) 2008, S. 167–178.

- Grüske, K.-D. (1997):** Tragen Akademiker die Kosten ihrer Ausbildung? Sind Studiengebühren unsozial? In: Böttcher, W.; Weishaupt, H.; Weiß, M. (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München (Juventa) 1997, S. 277–290.
- Heimbach-Steins, M./Kruip, G./Kunze, A.-B. (Hrsg.) (2007):** Das Menschenrecht auf Bildung und seine Umsetzung in Deutschland. Diagnosen – Reflexionen – Perspektiven. Bielefeld (Bertelsmann) 2007.
- Heimbach-Steins, M./Kruip, G./Kunze, A.-B. (Hrsg.) (2009):** Bildung, Politik und Menschenrecht. Ein ethischer Diskurs (Forum Bildungsethik 6). Bielefeld (Bertelsmann) 2009.
- Heimbach-Steins, M./Kruip, G./Neuhoff, K. (Hrsg.) (2008):** Bildungswege als Hindernisläufe. Zum Menschenrecht auf Bildung in Deutschland. Bielefeld (Bertelsmann) 2008.
- Homann, K./Pies, I. (1991):** Wirtschaftsethik und Gefangenendilemma. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 20, S. 608–614.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2006):** Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln 2006.
- Kell, A. (1996):** Bildung zwischen Staat und Markt. In: Zeitschrift für Pädagogik. Jg. 35. Beiheft, S. 31–49.
- Kemnitz, A. (2008):** Anmerkungen zur gerechten Aufteilung zwischen öffentlicher und privater Bildungsfinanzierung. In: Dabrowski, Martin/Wolf, Judith (Hrsg.): Bildungspolitik und Bildungsgerechtigkeit (Sozialethik konkret). Paderborn u. a. (Schöningh) 2008, S. 163–166.
- Klöß, H.-P./Plünnecke A. (2006):** Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Einordnung. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln 2006, S. 9–30.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2006):** Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld 2006.
- Kruip, G. (1999):** Chancengerechtigkeit: Neue Generationen haben ein Recht auf Umverteilung. In: Schallenberg, Peter (Hrsg.): „Als wögen Tränen unsere Arbeit auf“. Menschliche Arbeit im gesellschaftlichen Wandel. 50 Jahre Sozialinstitut Kommende Dortmund. Münster (Lit) 1999, S. 195–207.
- Kruip, G. (2003a):** Bildungsgutscheine – ein Weg zur Lösung der Gerechtigkeits- und Steuerungsprobleme des Bildungssystems. In: Heimbach-Steins, M.; Kruip, G. (Hrsg.): Bildung und Beteiligungsgerechtigkeit. Sozialethische Sondierungen. Bielefeld (Bertelsmann) 2003, S. 109–129.
- Kruip, G. (2003b):** Über den Markt steuern. Lösen Bildungsgutscheine Gerechtigkeitsprobleme bei der Bildungsfinanzierung? In: Herder Korrespondenz 57 (2003) 3, S. 151–155.
- Kruip, G. (2008):** Gerechte Bildungsfinanzierung – sozialethische Kriterien. In: Dabrowski, Martin/Wolf, Judith (Hrsg.): Bildungspolitik und Bildungsgerechtigkeit (Sozialethik konkret). Paderborn u. a. (Schöningh) 2008, S. 141–161.
- Kruip, G. (2009):** In der Menschenwürde begründet. Für ein Menschenrecht auf Bildung auch in Deutschland. In: Herder Korrespondenz. Jg. 63, H. 3, S. 145–149.

- Kruppe, T. (2008):** Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen (IAB-Discussion Paper, 17/2008). Nürnberg 2008.
- Lagemann, B./Schmidt, C. M. (2006):** Humankapital, Bildung und Ausbildung in Deutschland. Eine aktuelle Bestandsaufnahme auf Ebene der Bundesländer (RWI-Materialien 30). Essen 2006.
- Mandry, C. (2006):** Bildung und Gerechtigkeit (Arbeitspapiere des ICEP 1/2006). Berlin.
- Mattern, C. (1997):** Der Bildungsgutschein. In: Böttcher, W.; Weishaupt, H.; Weiß, Manfred (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München (Juventa) 1997, S. 105–119.
- Nagel, B.; Jaich, R. (2002):** Bildungsfinanzierung in Deutschland. Analyse und Gestaltungsvorschläge. Endbericht an die Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt/Main 2002.
- OECD (2008):** Education at a glance 2008. Paris (OECD) 2008.
- Plünnecke, A. (2006):** Finanzierungskonzept 2020: Effizienzreserven und Demographierendite im deutschen Bildungssystem. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln 2006, S. 267–288.
- Plünnecke, A.; Stettes, O. (2005):** Bildung in Deutschland. Ein Benchmarking der Bundesländer aus bildungsökonomischer Perspektive (IW-Analysen Nr. 10). Köln 2005.
- Priddat, B. P. (1993):** Öffentliche Güter, meritorische Güter. In: Enderle, Georges (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaftsethik. Freiburg u. a. (Herder) 1993, S. 767–774.
- Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung (1998):** Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung (Diskussionspapiere 1). Düsseldorf 1998.
- Stettes, O. (2006):** Bildungsökonomische Grundlagen. Investitionen in Humankapital. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln 2006, S. 31–60.
- Sturn, Richard/Wohlfahrt, Gerhard (1999):** Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen (Juristische Schriftenreihe 146). Wien (Verlag Österreich) 1999.
- Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (Hrsg.) (2004):** Bildung neu denken. Bd. 2, Das Finanzkonzept. Wiesbaden (VS) 2004.
- Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (Hrsg.) (2007):** Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007 des Aktionsrats Bildung. Wiesbaden (VS) 2007.
- Weiß, M. (1998):** Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In: Weiszäcker, Robert K. von (Hrsg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens. Berlin (Duncker & Humblot) 1998, S. 15–47.
- Weiß, M. (2003):** Bildungsökonomie in den 90er Jahren. In: Mangold, Max/Oelkers, Jürgen (Hrsg.): Demokratie, Bildung und Markt. Frankfurt am Main (Peter Lang) 2003, S. 209–230.
- Wolf, F. (2008):** Bildungsfinanzierung in Deutschland. Wiesbaden (VS) 2008.
- Wolter, S. C. (2001):** Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Chur–Zürich (Rüegger) 2001.
- Wößmann, L. (2006):** Der private wirtschaftliche Nutzen der Bildung. Empirische Evidenz. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Jg. 35, H. 7, S. 384–390.