

Bildungsgutscheine – ein Weg zur Lösung der Gerechtigkeits- und Steuerungsprobleme des Bildungssystems²⁴

Gerhard Kruij

In unserer Einleitung haben Marianne Heimbach-Steins und ich deutlich gemacht, in welchen unterschiedlichen Hinsichten Gerechtigkeitsprobleme im Bildungssystem entstehen und moralische Forderungen nach Gerechtigkeit Berücksichtigung finden müssen. Gerechtigkeit muss in Lernprozessen selbst zum Thema gemacht werden und die Tugend der Gerechtigkeit ist Lernziel moralischen Lernens. Gerechtigkeit ist außerdem eine individuelle ethische Forderung an die Gestaltung und Mitgestaltung von Lernprozessen durch Lernende und Lehrende.

1 Was heißt hier „Gerechtigkeit“? Bildung als öffentliches und privates Gut

Die spezifisch *sozialethische* Perspektive, auf die ich mich hier mit der Darstellung des Bildungsgutscheinmodells beschränken werde, ohne deshalb die große Bedeutung der ersten beiden Perspektiven leugnen zu wollen, wird dann erreicht, wenn nach der Gerechtigkeit des Bildungssystems und seiner *Institutionen* insgesamt und besonders nach deren ökonomischen Dimensionen gefragt wird.

Zugleich muss die durch die Globalisierung der Märkte, die weltweite Mobilität des Wissens, den schnelleren und flexibleren Zugang zu Daten weltweit gegebene Herausforderung der nationalen Bildungssysteme zu deutlichen Steigerungen der Reaktionsschnelligkeiten und der Effizienz führen. Der vorhandene Bestand an „Humankapital“ ist heute nicht mehr das entscheidende; entscheidend ist, wie schnell diese Menschen neu lernen und umlernen können. Das Bildungssystem kann dieser Herausforderung nicht mehr allein „unter staatlich-administrativen Rahmenbedingungen“ (Lith 1998, S. 182) gerecht werden. Viele aktuelle Probleme des Bildungssystems dürften auch damit zusammenhängen, dass Politiker und Pädagogen bislang zu sehr auf Distanz zu ökonomischen Ansätzen gegangen sind. Die Anwendung ökonomischer Diskurse auf Bildungsvorgänge darf aber nicht als „Sakrileg“ betrachtet werden (vgl. Böttcher/Weishaupt/Weiß 1997, S. 14). Dabei kann die Frage nach der Gerechtigkeit auf der *Input-Seite* des Systems, hinsichtlich der *Steuerung* des Systems und

²⁴ Eine stark verkürzte Fassung dieses Papers wurde bereits an anderer Stelle veröffentlicht: Vgl. Kruij 2003.

auf der *Output-Seite* des Systems gestellt werden (vgl. insgesamt Ehmann 2001).

Auf der *Input-Seite* stellt sich die Frage, wer zur Finanzierung des Bildungssystems in welchem Umfang beitragen soll. Welche Verteilung der Kosten des Bildungssystems kann als „gerecht“ betrachtet werden? Die Frage ist deshalb nicht leicht zu beantworten, weil die Bildung von Mitgliedern einer Gesellschaft sowohl diesen Einzelnen einen privaten Nutzen wie auch durch vielfältige externe Effekte der Gesellschaft insgesamt einen Nutzen bringt. Wie schon in der Einführung dargestellt, ist Bildung teilweise ein privates, teilweise ein öffentliches Gut (vgl. Levin 2000, S. 100-103). Dass auf einem Markt Externalitäten bestehen, bedeutet generell, dass Vor- und Nachteile nicht in den Preismechanismus eingehen. Das hat zur Folge, dass bestimmte Güter zu billig angeboten werden (z. B. umweltschädigende Energieträger, deren Umweltlasten nicht im Preis berücksichtigt sind) oder zu teuer sind und deshalb zu wenig nachgefragt werden, weil die Käufer einen Nutzen mitbezahlen müssen, der anderen zugute kommt (z. B. bei Sonnenkollektoren). Wie hoch die externen Effekte von Bildungsausgaben sind, ist umstritten und selbst bei Einigkeit in den grundsätzlichen Annahmen nicht eindeutig zu quantifizieren. Dies liegt schon daran, dass auch der Zusammenhang von Bildungsausgaben und Bildungserfolgen nicht eindeutig ist (zum Folgenden vgl. detaillierter: Wolter 2001, S. 14-20). Zu den wahrscheinlichen positiven externen Effekten gehören auf der Mikroebene vor allem geringere Gesundheitskosten, niedrigere Kriminalität und höhere Steuereinnahmen wegen tendenziell höheren Einkommens, auf der Makroebene Standortvorteile durch eine gut ausgebildete Bevölkerung, damit höheres Wirtschaftswachstum, eine bessere Ausschöpfung des Begabungspotenzials der Bevölkerung durch mehr Chancengleichheit und insgesamt sozialer Frieden und soziale Integration, besonders dann, wenn es gelingt, durch Bildungsprozesse Konflikte zwischen sozialen Schichten und zwischen Gruppen unterschiedlicher ethnischer Herkunft zu mildern. Solche Effekte werden seit vier Jahrzehnten in der „Bildungsökonomie“ diskutiert, wobei die Aufmerksamkeit auf Fragen der Humankapitalbildung, den Faktor „Wissen“ und im Blick auf die Effekte von Bildung auf soziale Kohäsion und auch auf Fragen des „Sozialkapitals“ beständig zugenommen hat (vgl. Maier 1994; Bodenhöfer/Riedel 1998; Weiß 2000).

Die hohen positiven externen Effekte führen im Bildungsbereich wie in anderen Bereichen dazu, dass zu wenig investiert wird. Aber selbst dann, wenn Bildung keine externen Effekte hätte, die Investition in Bildung also nur einen privaten Nutzen hätte, wären die Bildungsausgaben einfach deshalb zu gering, weil viele Menschen nicht über entsprechende Ressourcen verfügen, um allein schon die ökonomisch sinnvollen Investitionen zu tätigen. Für viele Menschen werden auch die sofort fälligen Kosten im

Vergleich zu einer viel später anfallenden Bildungsrendite eine abschreckende Wirkung haben, 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, das heißt je nach unterschiedlicher Bildungsinvestition auch entsprechend ungleich verteilt wären, was die Chancengleichheit der dritten Generation beeinträchtigen und außerdem politisch das Risiko heraufbeschwören würde, dass die notwendigen Anreize für solche Investitionen durch politisch durchgesetzte Umverteilung wieder zunichte gemacht würden. All dies zeigt, dass es sehr gute Gründe gibt, zumindest einen erheblichen Teil der Bildungsausgaben mit öffentlichen Geldern zu subventionieren.

Damit ist freilich noch nicht gesagt, wie hoch diese Mittel sein sollen, wie sie aufgebracht werden, über welche Wege die Finanzierung erfolgen und wer in welchem Maße in den Genuss dieser Subventionen kommen soll. Für die Aufbringung der öffentlichen Mittel kann ich im Rahmen dieses Beitrags nur ein „gerechtes“ Steuersystem voraussetzen, ohne die damit zusammenhängenden Probleme zu diskutieren. Die gravierenderen Probleme liegen woanders: „Die eigentlichen Effizienz- und Gerechtigkeitsfragen ergeben sich nicht auf der Zahlerebene, sondern vielmehr im Zuge und am Ende der Refinanzierungsprozesse“ (Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2002). Es kommt darauf an, wer über welche Mittel verfügt, welche Entscheidungsmöglichkeiten mit der Verfügung über diese Mittel verbunden sind und wie sich Bildungsanbieter und Bildungsnachfrager refinanzieren. Werden aus Steuermitteln einfach Bildungsanbieter subventioniert, deren Angebote weitgehend kostenlos sind, kommen besonders diejenigen in den Genuss der Subventionen, die diese Angebote besonders intensiv nutzen (können). Wenn man Gleichheitskriterien anlegt, müsste man aber entweder verlangen, dass jedes Mitglied der Gesellschaft im Laufe seines Lebens in etwa gleich viel öffentliche Bildungsinvestitionen erhält oder dass jedes Mitglied so viel unterstützt wird, dass alle hinterher mindestens einen gewissen Mindeststandard erreichen. Eine dritte Möglichkeit bestünde darin, die öffentliche Subvention je nach der Einschätzung der Höhe der positiven externen Effekte zu staffeln. In den letzteren beiden Fällen gibt es fast unüberwindbare Messprobleme für eine einigermaßen sinnvolle Implementierung.

Viele Menschen empfinden es als ungerecht, wenn beispielsweise teure Berufsausbildungen staatlich subventioniert werden, sodass 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 viertausend Euro und mehr für ihre Ausbildung investieren (vgl. Ehmann 2001, S. 62). Die Logik solcher Ungleichheiten erschließt sich nur über kontingente historische Entwicklungen. Kosten-loser 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 nicht zurückzahlen.²⁵ Außerdem wird der angestrebte Effekt nicht erreicht. Denn noch immer sind Kinder aus Beamten- und Selbstständigenfamilien im Vergleich zu Arbeiterfamilien an den Hochschulen weit überrepräsentiert (vgl. Ehmann 2001, S. 49). Trotzdem ist die Problematik der Studiengebühren weithin tabuisiert, auch weil man sich offenbar keine Lösung vorstellen kann, wie trotz Studiengebühren über ein Gutscheinen-, Stipendien- und Kreditsystem der Besuch einer Hochschule trotzdem nicht vom Einkommen der Eltern abhängig gemacht wird. Die in manchen Bundesländern implementierten Strafgebühren für zu langes Studium erfüllen jedenfalls weder die Anforderungen an ein effizientes Steuerungsmodell noch sind sie gerecht, denn sie treffen möglicherweise besonders hart diejenigen, die sich ihr Studium durch Nebenjobs selbst verdienen müssen, oder Eltern, die aufgrund von Kinderbetreuung nicht so zügig studieren konnten.

Andere Probleme gibt es am Beginn der Bildungslaufbahn. 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, vor allem aufgrund der geringeren Sprachkenntnisse und der oft niedrigeren Sozialkompetenz, erheblich beeinträchtigt (vgl. Ehmann 2001, S. 40). Weil sinnvoller-

²⁵ Um diese Frage gibt es freilich eine erbitterte Auseinandersetzung, vor allem weil es sehr schwierig ist, die einzelnen Größen zu quantifizieren. Ich kann im Rahmen dieses Beitrags darauf leider nicht näher eingehen. Die Hauptkontrahenten der Debatte sind auf der einen Seite CHE 1998; 2000 und Gröske 1994; 1997, auf der anderen vor allem Sturn/Wohlfahrt 1999 (vgl. Barbaro 2001). Aufschlussreich ist besonders die direkte Kontroverse zwischen Gröske 2002 und Sturn 2002. Auch in dieser Frage sind leider manche Beiträge nicht frei von ideologischen Zuspitzungen, z. B. Bennhold 2002. Vgl. auch Ehmann 2001, S. 73-93. Hilfreich als Übersicht über die Diskussion sind die Ergebnisse eines Seminars von Klaus Dirk Henke zum Thema an der Technischen Universität Berlin: Vgl. Henke et al. 1998.

weise möglichst alle Kinder einen Kindergarten besuchen sollten, besteht hier die gerechtere Lösung tatsächlich darin, allen einen öffentlich subventionierten, kostenlosen Kindergartenplatz anzubieten – oder in einer effizienten Gutscheinelösung. In der beruflichen Fort- und Weiterbildung kommen ebenfalls oft vor allem 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 (vgl. Ehmann 2001, S. 98). Außerdem leidet der Weiterbildungsmarkt darunter, dass hier öffentliche, öffentlich subventionierte und private Anbieter in einem extrem unübersichtlichen Markt miteinander konkurrieren. Hier müsste der entstandene Wildwuchs zum Teil dereguliert werden, was aber nicht „weniger Markt“ bedeuten muss.²⁶ Über alle Bildungsbereiche hinweg gilt das viel zitierte „Matthäusprinzip“ (vgl. Matthäus 13,12): „Wer hat, dem wird gegeben“, das heißt, wer bereits hoch gebildet ist, hat umso mehr Chancen, kostenlos an weiteren Bildungsprozessen beteiligt zu werden (Ehmann 2001, S. 133-144).

Die Beispiele zeigen, dass die Frage nach der „gerechten“ Bildungsfinanzierung nur unter Berücksichtigung der Input- wie der Output-Seite geklärt werden kann. Auf der *Output-Seite* stellt sich die Frage, wie die Zugänge zum Bildungssystem in der Bevölkerung verteilt werden sollen beziehungsweise wer in welchem Umfang in den Genuss öffentlich finanzierter Bildungsangebote kommen soll. Nimmt man den Gedanken der Beteiligungsgerechtigkeit ernst, so ist jedem Mitglied der Gesellschaft sowohl eine seinen Begabungen entsprechende Bildungsmöglichkeit einzuräumen wie die Kompetenzen mitzugeben, seine Partizipationsrechte am demokratischen Staat wie an der allgemeinen Kultur auch tatsächlich wahrzunehmen. Da vor allem auch in frühen Lebensjahren die Weichen für den späteren Lebens- und Berufsweg gestellt und die wichtigsten Sozialisations- und Integrationsleistungen erbracht werden, liegt es nahe, vor allem den Bereich der Kindertagesstätten, der Kindergärten, der Grundschule und der Sekundarstufe I so zu organisieren, dass alle Kinder und Jugendlichen ein ihren Bildungsbedürfnissen und Begabungen entsprechendes Angebot wahrnehmen können. Aber auch die berufliche und die persönliche Weiterbildung für Erwachsene bedürfen sicherlich der öffentlichen Förderung, einfach weil sonst die Bildungsinvestitionen aus den genannten Gründen suboptimal ausfallen. Der Staat darf weder für den Bereich des „lebenslangen Lernens“ aus der Verantwortung entlassen werden, noch darf „lebenslanges Lernen“ auf den Bereich beruflicher Fort- und

²⁶ In der Problembeschreibung bin ich weitgehend einig mit Dröll 1999, nicht jedoch mit seinen Lösungsvorschlägen. Vgl. Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernens 2002.

Weiterbildung eingegrenzt werden,²⁷ besonders nicht in Hinsicht auf das „dritte“ und „vierte“ Lebensalter.²⁸

Als allgemeine Maxime für die öffentliche Bildungsfinanzierung schlage ich vor: Grundsätzlich haben alle Mitglieder der Gesellschaft das gleiche Recht, in ihren Bildungsanstrengungen durch öffentliche Mittel unterstützt zu werden. Die Gleichheit in der Finanzierung sollte dabei kombiniert werden mit der Tolerierung einer möglichst großen Vielfalt in der Ausgestaltung von Bildung, also einer möglichst genauen Anpassung von Bildungsprozessen an die jeweiligen Voraussetzungen, welche die Lernenden mitbringen, und an die Lern- und Lebensziele, die sie selbst verfolgen. So weit als möglich sollte die Autonomie der Lernenden gestärkt werden.²⁹ Auch wenn keineswegs alle das Gleiche lernen beziehungsweise gleiche Bildungsprozesse durchlaufen sollten, sollte der Gesellschaft die Bildung aller in etwa gleich viel wert sein. Wenn man zusätzlich das rawlssche Differenzprinzip berücksichtigt und von der wahrscheinlichen Annahme ausgeht, dass auch die Schlechtergestellten von den externen Effekten von Bildung erheblich profitieren, so lässt sich zusätzlich rechtfertigen, durch öffentliche Mittel solche Formen von Bildung zu fördern, die positive externe Effekte haben und ohne öffentliche Subvention nicht genügend wahrgenommen würden. Daraus lässt sich konkreter ableiten: Je mehr ein bestimmter Bildungsabschnitt (wie z. B. Kindergarten und Grundschule) von allen Mitgliedern einer Gesellschaft in Anspruch genommen wird und je größer die externen Effekte von Bildungsprozessen sind (z. B. beim Erlernen von Kulturtechniken, beim Erwerb von Schlüsselqualifikationen, bei der politischen Bildung etc.), umso mehr sollten entsprechende Prozesse öffentlich finanziert werden. Je mehr es sich jedoch umgekehrt um Bildungsprozesse handelt, die nur von wenigen in der Gesellschaft wahrgenommen werden und deren externe Effekte gering sind (wie z. B. die Ausbildung zum Hobbypiloten), oder je größer der individuelle Nutzen im Sinne eines zu erwartenden höheren Einkommens und damit auch der entsprechende Anreiz ist, umso mehr können und müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer solcher Lernprozesse für die Kosten selbst aufkommen. Ohne Frage wird es schwierig sein, diese Maxime zu operationa-

²⁷ Auf theoretischer Ebene ist das auch Konsens. So formulierte beispielsweise der Arbeitsstab Forum Bildung in seinem Arbeitspapier „Lernen, ein Leben lang“: „Die Aufforderung zu lebenslangem Lernen bezieht sich auf eine umfassende Zielsetzung von Bildung, die Entwicklung der Persönlichkeit, Teilhabe an der Gesellschaft sowie Beschäftigungsfähigkeit gleichermaßen umfasst“ (Arbeitsstab Forum Bildung 2000, S. 1). Ähnliche Zielformulierungen finden sich auch im Memorandum über lebenslanges Lernen der EU-Kommission: Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 6 und 13.

²⁸ Vgl. zu letzterem die interessanten Konzepte der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung 2002a und 2002b.

²⁹ Vgl. die Forderung nach „selbstgesteuertem Lernen“ in der Vierten Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung vom 01. Februar 2001 (vgl. Kultusministerkonferenz 2001, S. 6).

lisieren, da externe Effekte kaum quantifizierbar sind und auch nicht (weder prospektiv noch retrospektiv) eindeutig zu bestimmen ist, welcher Anteil des individuellen Einkommens auf höhere beziehungsweise bessere Bildung zurückgeht. Zudem wird es viele Fälle geben, in denen sowohl der Nutzen für die Gesellschaft wie der individuelle Nutzen gleichermaßen hoch sind. In solchen Fällen verbindet sich die Gerechtigkeitsproblematik auf der Input-Seite mit der auf der Output-Seite. Denn um einen gesellschaftlich nützlichen Zugang aller zu bestimmten Bildungsprozessen unabhängig vom Einkommen zu gewährleisten, muss der Zugang öffentlich subventioniert werden, die so Geförderten müssen und können aber dann, wenn sie einen entsprechenden privaten Nutzen aus ihrer Bildung ziehen, rückwirkend an den Kosten beteiligt werden.

Schließlich sind auch die Steuerungsprobleme des Bildungssystems durchaus von ethischer Relevanz. Denn die angestrebte Qualität und die notwendige Flexibilität des Bildungssystems, insbesondere die Ausrichtung des Angebots an die Bildungsbedürfnisse der Nachfrager, hängen erheblich von der Art seiner Steuerung ab. Vor dem Hintergrund von Individualisierung und Pluralisierung und den Notwendigkeiten lebenslangen Lernens müssen vor allem die Nachfrager erheblich stärkeren Einfluss als bisher auf die Steuerung des Bildungssystems haben. Und nicht zuletzt muss eine adäquate Steuerung auch dazu beitragen, dass die Effizienz, das Verhältnis von eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen, verbessert wird; denn jeder Ausgabe stehen Opportunitätskosten gegenüber und es ist rechtfertigungsbedürftig, wenn das Geld für das eine und nicht für das andere ausgegeben wird. Angesichts der im Bildungssystem weithin vorherrschenden bürokratischen Steuerung, der Monopolstruktur öffentlicher Anbieter und der zu geringen Wahlmöglichkeiten der Nachfrager gibt es guten Grund für die Annahme, dass hier noch viele Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz, der Qualität und der flexibleren Anpassung an den Bildungsbedarf liegen könnten. Dies zeigt nicht zuletzt eine genauere Analyse der Steuerungsprobleme und Effizienzdefizite im Hochschulbereich (vgl. Bodenhöfer 2000b; Lith 1998), die man durch Bildungsgutscheine (vgl. Mendorf et al. 2001) oder Finanzierungsmodelle nach dem Prinzip „Geld folgt Studenten“ – kurz: GefoS – (vgl. CHE 1999) besser in den Griff bekommen könnte.

2 Bildungsgutscheine und Bildungskonten

Die Idee der „Bildungsgutscheine“ geht ursprünglich auf Vorschläge von Milton Friedman zurück (vgl. Friedman 1955). Zu betonen ist, dass sie auch von ihm aus Gerechtigkeitsgründen in die Diskussion eingebracht worden waren. Friedman plädierte dafür zu verhindern, dass die Besucher von Privatschulen oder privaten Universitäten sozusagen doppelt zur Kas-

se gebeten würden, nämlich einmal durch ihre Beteiligung an den Kosten der öffentlichen Bildungsanbieter über die von ihnen gezahlten Steuern und zum anderen über die gezahlten Schul- beziehungsweise Studiengebühren. Seit einigen Jahren werden unterschiedliche Modelle „nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung“ (vgl. Dohmen/Cleuvers 2002; Mattern 1997) diskutiert, die für sich beanspruchen, sowohl die Gerechtigkeitsprobleme der Bildungsfinanzierung als auch des Zugangs zu Bildung lösen zu können und zugleich für mehr Effektivität und Effizienz zu sorgen. Sie nutzen die bekannten (und für die üblichen Bereiche der Wirtschaft auch nicht mehr bestrittenen) 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, S. 26).

Wegen dieser starken Betonung der Steuerung über einen „Bildungsmarkt“ ist es zugleich hoch umstritten – wobei die Kritik von irrationalen antiliberalen Affekten bis hin zu sehr ernst zu nehmenden Bedenken reicht. Für manche genügt leider schon der Hinweis auf Friedman, um die Idee zu diskreditieren (vgl. einige Beiträge in Lohmann/Rilling 2002). Bildungsgutscheine sind eben gerade nicht „der zentrale Hebel für die Privatisierung und eine extrem verschärfte soziale Fragmentierung der Bildungseinrichtungen sowie für die Herausnahme aus dem öffentlichen Sektor“ (Lohmann 2001, S. 2). In Deutschland wurde die Debatte zuletzt vor allem angestoßen durch Vorschläge des Sachverständigenrates Bildung der Hans-Böckler-Stiftung (vgl. Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung 1998), die erheblich zur Versachlichung der Diskussion beigetragen haben, zumal es auch einige deutliche Unterschiede zur ursprünglichen Idee von Friedman gibt (vgl. Klemm 2002). Für die Zeit nach der Pflichtschulphase hat auch die Arbeitsgruppe „Zukunft von Bildung und Qualifizierung“ der kirchlichen Initiative „Beteiligung schafft Gerechtigkeit“ ein Modell nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung, insbesondere ergänzt durch eine klare staatliche Marktregulierung, Qualitätskontrolle, Beratung und soziale Komponenten, vorgeschlagen (vgl. Initiative Beteiligung schafft Gerechtigkeit 2002³⁰) und dadurch die innerkirchliche Debatte angeregt (vgl. unter anderem Losinger 2003), wobei vor allem die kirchlichen Träger von Erwachsenenbildung einem solchen Modell eher skeptisch gegenüber stehen.

Die 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

³⁰ Das Papier ist am Ende des Bandes im Wortlaut dokumentiert.

Anbieter finanzieren sich ganz oder teilweise aus den Preisen, die sie mit ihren Angeboten auf dem Markt erzielen. Um die Idee zu veranschaulichen: Man könnte beispielsweise jedem jungen Erwachsenen nach seiner Pflichtschulzeit einen Bildungsgutschein für die berufliche Ausbildung in die Hand drücken. Mit diesem Gutschein, der nur für Bildungszwecke verwendet werden darf, würde der Einzelne dann sowohl seinen Lebensunterhalt während der Ausbildung wie die Kosten der Ausbildung selbst bezahlen, die ihm von den Bildungsanbietern (z. B. den Universitäten) in Rechnung gestellt würden. 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. Man sieht schnell, dass es sehr auf die Details der Ausgestaltung des Modells ankommt. Nicht alle Modelle führen zu den gewünschten Ergebnissen. Manche verstärken soziale Unterschiede, gefährden die erwünschte soziale Integration oder setzen die falschen Anreize.

Von einem solchen „nachfragesubventionierten Bildungsmarkt“ wird erwartet, dass er einen großen Teil der oben aufgeführten Gerechtigkeitsprobleme der Bildungsfinanzierung, der Bildungsbeteiligung, der Bildungseffizienz und einer verbesserten Steuerung des Bildungssystems löst. Darin besteht die sozialetische Rechtfertigung der Idee. Dadurch, dass allen Bürgerinnen und Bürgern in Form des Bildungsgutscheins die gleiche Subvention zukommt, werden die öffentlichen Mittel für Bildung gleich verteilt. 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 nutzen (und zwar umso mehr, je länger und intensiver sie sie nutzen). Ein Bildungsgutschein erhöht außerdem zumindest auf lange Sicht die Chancen der Bildungsbeteiligung auch bei denen, die Bildungsangebote derzeit wenig nutzen, 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 für eine rationale 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 geig-

neten 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.

Im Grunde kann gar nicht von „einem“ Bildungsgutscheinmodell gesprochen werden. Es gibt eine große Zahl von Variationsmöglichkeiten des Modells (mit dann je spezifischen Regulierungs- und Gerechtigkeitsproblemen), die hier wenigstens kurz angedeutet werden sollen.³¹ Es können der gesamte Bildungsbereich von Kindertagesstätten bis zu lebenslanger Bildung oder nur Teilbereiche wie etwa die Hochschulausbildung oder der Bereich der Fort- und Weiterbildung in dieser Weise organisiert werden. Es können alle Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens mit Bildungsgutscheinen ausgestattet werden oder nur Teile von ihnen, etwa die mit einer Hochschulzugangsberechtigung. Die Modelle variieren nach dem Anteil der über Bildungsgutscheine finanzierten Kosten. Meist umfassen sie in erster Linie Kursgebühren, in weiter gefassten Modellen auch zusätzliche Ausgaben wie Transportkosten. Es kann sein, dass die Nachfrager aus eigenen Mitteln über die Gutscheine hinaus zur Finanzierung ihrer Bildung beitragen müssen. Auf Anbieterseite kommt es darauf an, ob die Finanzierung des Angebots allein über den Markt erfolgt oder ob ein Teil der Subventionen, z. B. in Form von Sockelbeträgen, direkt an die Anbieter fließt. Die Gutscheine können immer den gleichen monetären Wert haben. Sie können jedoch gestaffelt werden, je nach den Kosten für die angestrebte Ausbildung, je nach besonderer Bedürfnislage des Nachfragers (z. B. bei Behinderten) oder je nach öffentlicher Erwünschtheit des Angebots (z. B. politische Bildung). Weitere Unterschiede liegen darin, ob nur die direkten Kosten für die Bildungsdienstleistungen über die Gutscheine finanziert werden oder auch die Lebenshaltungskosten während der Bildungsphasen. Schließlich kann ein Bildungsgutscheinsystem durch ein einkommensabhängig zurückzuzahlendes Bildungsdarlehen ergänzt werden. Gutscheinmodelle können mit Formen des Bildungssparens (Bildungskonten) verbunden werden, wobei sowohl Staat wie Arbeitgeber über Zuzahlungen und Prämien zum Bildungssparen beitragen können.³² Das ist besonders dann nötig, wenn die Bildungsgutscheine nicht die gesamten Kosten decken. Sonst würden nämlich doch wieder Einkommensschwache von der Wahrnehmung von Bildungsangeboten ausgeschlossen.

³¹ Zu den Variationsmöglichkeiten bei Bildungsgutscheinen für den Besuch allgemeinbildender Schulen vgl. systematischer Wolter 2001, S. 33-37; vgl. auch Mattern 1997; im Blick auf Schulen Dohmen 2002a; im Blick auf Hochschulen Dohmen 2002b.

³² Eine solche Kombination enthält das Modell des Sachverständigenrats Bildung der Hans-Böckler-Stiftung (1998).

3 Bisherige Erfahrungen

In verschiedenen Ländern wurden bereits Projekte mit Bildungsgutscheinen durchgeführt oder stehen kurz vor ihrer Einführung. Auch in Deutschland gibt es mittlerweile erste Ansätze in diese Richtung. So verteilen die Arbeitsämter im Zuge der Umsetzung des so genannten Hartzkonzepts Bildungsgutscheine für die Förderung beruflicher Weiterbildung.³³ In Hamburg werden an Eltern Gutscheine für den Besuch von Kindertagesstätten und Kindergärten ausgegeben (Kita-Card).³⁴ Mit Spannung werden die Vorschläge der Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ beim Bundesministerium für Bildung und Forschung erwartet, die möglicherweise für den Weiterbildungsbereich ein Gutschein- oder Bildungskontensystem vorschlagen wird (vgl. Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2002). Im Hochschulbereich gibt es in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit den Studienkontenmodellen Ansätze, die gewisse Analogien zu Gutscheinen aufweisen.

Es ist nicht einfach, die internationalen Erfahrungen (vgl. allgemein Wolter 2001, S. 83-112; Döbert et al. 2000) auszuwerten, denn nur wenige Vorschläge wurden wirklich konsequent erprobt. Auch lassen es länder-spezifische Hintergründe oft nicht zu, einfach von einer Übertragbarkeit in ganz andere Situationen auszugehen. Meist sind es Experimente in den Bereichen Schule und Studium, erst in Ansätzen bei der Weiterbildung und der Erwachsenenbildung. Nirgendwo gibt es eine konsequente Umsetzung eines Bildungsgutscheinmodells auf den Gesamtbereich der Bildung (vgl. Wolter 2001, S. 77). In einigen Ländern, in Europa vor allem in den Niederlanden (vgl. unter anderem Vijlder 2002), in Dänemark (vgl. Anthony 2002) und im Vereinigten Königreich (vgl. Belfield 2002), werden auch andere Formen outputorientierter Steuerung im Bildungssystem erprobt. Trotzdem seien einige Beispiele wenigstens kurz erwähnt.

Bildungsgutscheine im Schulbereich wurden seit 1980 in Chile erprobt (vgl. Wolter 2001, S. 96-99; Mizala/Romaguera 2000; Belfield 2002). In der Debatte wird vor allem auf die Segregationseffekte der freien Schulwahl („adverse selection“) hingewiesen, die sich ergeben, weil die Schulgebühren oft höher liegen als der Wert des Bildungsgutscheins und die Schulen außerdem das Recht haben, ihrerseits die Schüler auszuwählen. Dies führt zu bestimmten Konzentrationen von Kindern von reicheren und gebildeteren Bevölkerungsgruppen auf den besseren, teureren (meist privaten) Schulen, von ärmeren und weniger gebildeten in den schlechteren, günstigeren (meist öffentlichen) Schulen (vgl. Carnoy 1996). In den USA

³³ Nähere Informationen unter: <http://www.arbeitsamt.de/hst/services/bildungsgutschein/bildungsgutschein.pdf>.

³⁴ Vgl. die „Kita“-Homepage www.kitainfo-hamburg.de; Birtsch 2002 sowie kritisch Hocke 2002 und Ehmann 2002.

gibt es verschiedene Umsetzungsversuche eines Gutscheinmodells, z. B. seit 1990 in Milwaukee, Wisconsin und seit 1999 in Florida (vgl. Levin 2000; Wolter 2001, S. 101-107; Belfield 2002). Viele der Gutscheinmodelle beruhen auf privaten Bildungsgutscheininitiativen, die im Grunde Stipendien bereitstellen, damit Kinder aus ärmeren Familien private Schulen oder Universitäten besuchen können. Im Falle öffentlich subventionierter Bildungsgutscheine ist dort ein häufiger Streitpunkt, ob religiöse Privatschulen durch öffentliche Gelder unterstützt werden dürfen. Nach Levin (vgl. 2000) haben sich Gutscheinmodelle hinsichtlich der Kriterien Förderung der Wahlfreiheit und Steigerung der Effizienz (zumindest hinsichtlich der Mikroeffizienz, makroökonomisch kann es teurer werden!) sehr wohl bewährt, nicht jedoch hinsichtlich der Forderung nach Gleichheit und sozialer Kohäsion. Auch an den US-amerikanischen Beispielen wird vor allem diskutiert, ob es durch Bildungsgutscheine zu einem sozialen Ausgleich oder eher zu zunehmender Segregation kommt (vgl. Weiß 1998, S. 36-39). Letzteres scheint unter den dort herrschenden Bedingungen der Fall zu sein. In sozial homogeneren Gesellschaften und bei etwas anderer Gestaltung des Bildungsgutscheinensystems, wie z. B. in der schwedischen Gemeinde Nacka (vgl. Wolter 2001, S. 93; Ahlberg 2002), können die negativen Segregationseffekte offenbar vermieden werden.

Für den Bereich der Hochschulen hat sich offenbar seit 1989 in Australien ein „Higher Education Contribution Scheme“ (HECS) bewährt. Es handelt sich um ein System staatlich garantierter Kredite, die dazu dienen sollen, die anfallenden Studiengebühren bezahlen zu können. Erst wenn der Kreditnehmer nach seinem Studium in seinem Beruf tatsächlich ein über einer bestimmten Schwelle liegendes Einkommen verdient, muss er den Kredit einkommensabhängig zurückzahlen. Die Zahlen zeigen, dass dadurch die Bildungsbeteiligung benachteiligter Schichten nicht zurückgegangen ist.³⁵

In England wurden „Individual Learning Accounts“ für den Bereich der Weiterbildung eingeführt, nach kurzer Zeit im November 2001 jedoch wegen nicht zu kontrollierendem Missbrauchs wieder gestoppt.³⁶ Eine verbesserte Neuimplementierung ist für Mitte 2003 angekündigt. In Genf gibt es einen „Chèque Annuel de Formation“ in Höhe von siebenhundert Schweizer Franken pro Jahr, der sich offenbar gut bewährt (vgl. Ruedin 2002;

³⁵ Nähere Informationen auf der HECS-Homepage unter <http://www.hecs.gov.au/>; in den WiSo-Mitteilungen der Fachschaft WiSo der Universität zu Köln unter <http://www.wiso-buero.uni-koeln.de/wm/ws97-98/wm7/wmnr7s10.html> und bei Grözinger 1998, S. 215-216.

³⁶ Die zugehörige Website ist aber immer noch zugänglich: www.my-ila.com. Vgl. Wolter 2001, S. 91. Auf europäischer Ebene gibt es zu diesem Ansatz ein Vernetzungsprojekt, das European Learning Account Project, mit einer eigenen Web-Site unter www.e-lap.org, dort auch weitere Informationen zu ähnlichen Projekten in der Schweiz und in Schweden.

Wolter 2001, S. 94).³⁷ In Schweden soll ab Mitte 2003 ein Bildungsgutschein- und Lernkontensystem für den Bereich der Weiterbildung eingerichtet werden.³⁸ Es besteht aus mehreren Elementen: Einmal kann „Bildungssparen“ mit bis zu neuntausendfünfhundert Schwedischen Kronen pro Jahr von der Steuer abgesetzt werden. Abbuchungen zu Bildungszwecken werden mit staatlichen Zuschüssen prämiert, teilweise mit Pauschalbeträgen, teilweise in Abhängigkeit von der Höhe des angesparten und zu Bildungszwecken verwendeten Geldes. Auch Arbeitgeber können auf die Lernkonten ihrer Angestellten einzahlen. Dieses Modell ist deshalb interessant, weil es versucht, eine nachfrageorientierte Subventionierung mit Anreizen zur Bereitstellung weiterer Mittel der privaten Haushalte und der Unternehmen zu verbinden.

4 Funktionsvoraussetzungen eines Bildungsmarktes

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. Niemand denkt aber beim Bildungsmarkt an ein unreguliertes, keinerlei Rahmenbedingungen unterliegendes System vollständig freien Wettbewerbs.³⁹ Märkte sind generell nur sinnvoll als Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele und brauchen ein hohes Maß an politisch gesetzten Rahmenbedingungen. Sie sind eben gerade kein voraussetzungsloser Wildwuchs, sondern hochkomplizierte und anspruchsvolle gesellschaftliche Institutionen. Beim Bildungsmarkt verbinden sich sowohl Elemente einer staatlichen Einflussnahme (allein über die Bildungsgutscheine) wie einer Marktsteuerung, sodass viele Autoren von einem „Quasi-Markt“ sprechen (vgl. Wolter 2001, S. 27; Weiß 1998, S. 32-39). Ein Bildungsmarkt mit Bildungsgutscheinen beruht auf nicht-trivialen Voraussetzungen, die hier nur kurz aufgezählt werden können (vgl. Wolter 2001, S. 27-28, 45-55; detaillierter Lith 1998, S. 169-178).

Er kann nur funktionieren, wenn die Nachfrager überhaupt aus einem genügend differenzierten Angebot auswählen können und der Staat für ein

³⁷ Vgl. auch die entsprechende Internetseite: http://www.geneve.ch/oofp/trouver/financer_formation.asp.

³⁸ Vgl. die Pressemitteilung der schwedischen Regierung vom 15.04.2002 im Internet unter: http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/action=obj_show?c_obj_id=44723.

³⁹ Besondere Fragen entstehen allerdings heute durch den Prozess der Globalisierung, dem mehr und mehr auch der Dienstleistungsbereich und damit ebenfalls der Markt an Bildungsdienstleistungen unterworfen wird. Der einzig richtige Weg kann nur darin bestehen, die notwendigen Regelungen so weit als möglich auf internationaler Ebene zu treffen, die ohne globalisierte Märkte noch auf nationaler Ebene zu treffen waren. Auf die damit verbundenen Probleme kann ich leider nicht eingehen, vgl. aber Yalçın/Scherrer 2002.

hohes Maß an Markttransparenz sorgt. Dazu bedarf es allgemein verpflichtender Qualitätsmindeststandards und der Pflicht zur Veröffentlichung von aussagekräftigen Daten über die Bildungsangebote sowie eines öffentlichen und unparteiischen Qualitätsüberwachungssystems (z. B. über eine „Stiftung Bildungstest“). Gleichzeitig müssen die Anbieter über genügend Freiheit verfügen, damit Flexibilität und Innovationen gefördert werden. Das bedeutet zugleich, dass gewisse Ungleichheiten, auch hinsichtlich der Qualität (über deren Kriterien ja auch bis zu einem gewissen Grad Uneinigkeit bestehen wird), toleriert werden müssen. Unproduktive Anbieter müssen auch vom Markt verschwinden können. Die Bildungsgutscheine müssen es zusammen mit einer möglichen Sockelfinanzierung den Bildungsanbietern tatsächlich auch ermöglichen, auf dem Bildungsmarkt attraktive Angebote zu machen. Die Anreize müssen so gestaltet sein, dass dort, wo eine Nachfrage besteht, diese auch zu einem höheren Angebot führt, das heißt, die Grenzkosten pro zusätzlichem Teilnehmer müssen niedriger sein als der entsprechende Nennwert des Bildungsgutscheins. Selbst bei großen Bemühungen um Markttransparenz werden die Bildungsnachfrager Beratung benötigen, um sich auf dem Bildungsmarkt orientieren und das ihren Plänen und Zielen am besten entsprechende Angebot auswählen zu können. Dazu könnten öffentlich finanzierte Institutionen der „Bildungsberatung“ (ähnlich der bereits existierenden Berufsberatung) dienen („Lernagenturen“).

Bildungsgutscheine garantieren nicht, dass sie auch eingelöst werden. Deshalb bedarf es für bildungsarme und/oder bildungsresistente Gruppen sozialpädagogischer Maßnahmen und zusätzlicher Anreize (z. B. integriert in Transferleistungen von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe), um die Bildungsbeteiligung zu fördern. Wie auf jedem Markt müssen durch geeignete Instrumente Monopolbildungen und Kartelle verhindert werden. Es muss sichergestellt werden, dass Bildungsgutscheine nur für Bildungsangebote verwendet werden. Das setzt eine klare Abgrenzung zu anderen Dienstleistungsangeboten (z. B. im Freizeit- oder Gesundheitsbereich) beziehungsweise eine entsprechende staatliche Akkreditierung von Bildungsanbietern voraus. Da die Bildungsnachfrage in manchen Bereichen einerseits Moden unterliegt und sehr schnell wechseln kann, andererseits die Entwicklung und Erprobung von Angeboten oder der Aufbau von neuen Bildungseinrichtungen größere Zeiträume in Anspruch nimmt, müssen die Anbieter durch eine Sockelfinanzierung vor allzu hektischen Nachfrageschwankungen geschützt werden. Eine solche Sockelfinanzierung darf sie jedoch wiederum nicht gegen Nachfrageschwankungen immunisieren.

Bildungsprozesse sind keine Produkte im üblichen Sinn. Der Abnehmer ist zugleich Produzent, denn ohne sein Mitwirken gibt es kein Lernergebnis. Aus diesem Grund hängt der Bildungserfolg auch immer von den anderen Teilnehmern des Prozesses ab, die zur Lerngruppe gehören. So sind An-

bieter versucht, zur Qualitätsverbesserung gezielt bestimmte Teilnehmer auszuwählen. In manchen Bereichen ist dies weniger problematisch als in anderen. Es kann negative Auswirkungen auf die soziale Kohäsion und die Chancengleichheit haben (vgl. Wolter 2001, S. 59-76), und zwar wahrscheinlich umso mehr, je jünger die Bildungsteilnehmer sind. Um z. B. in allgemeinbildenden Schulen Segregationseffekte durch „adverse selection“ zu vermeiden, muss ein Kontraktionszwang bestehen (eventuell gekoppelt mit Losverfahren, wenn die Nachfrage zu groß ist) 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.

Die Marktmechanismen können auch dazu führen, dass bestimmte Angebote (z. B. politischer oder religiöser Bildung oder so genannter „Orchideenfächer“ an den Universitäten) vom Markt verschwinden, weil sie nicht in ausreichendem Maße nachgefragt werden. Wenn es nicht gelingt, die Nachfrage durch Werbung et cetera zu steigern, muss politisch die Entscheidung getroffen werden, ob die Bereithaltung solcher Angebote selbst bei niedriger Nachfrage als ein öffentliches Gut zu betrachten und entsprechend zu fördern ist. Ähnliches gilt für die Förderung von Angeboten für bestimmte Zielgruppen (z. B. Behinderte, Langzeitarbeitslose). Für sie könnte der Bildungsgutschein höher bewertet sein. Daraus könnte sich eine über die erwähnten Sockelbeträge hinausgehende Subventionierung entsprechender Anbieter oder Angebote ergeben.

5 Ergebnis und Schlussbemerkung

„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, S. 216).

Wolter und seine Mitautoren (vgl. 2001, S. 113-123) ziehen aus den vorhandenen empirischen Beobachtungen besonders der internationalen Erfahrungen den Schluss, dass die Förderung der Nachfragemacht durch Bildungsgutscheine einen stark bildungsstufenabhängigen Wert hat, und zwar umso größer, je höher die Bildungsstufe ist. Deshalb dürften Gutscheinmodelle besonders für tertiäre Bildungsstufen und den Bereich der Weiterbildung geeignet sein. Außerdem kann gezeigt werden, dass es

sehr auf die konkrete Gestaltung dieser Modelle im Einzelnen ankommt. Letztendlich wird man immer bestimmte Mischformen zwischen staatlicher und privater Finanzierung, zwischen administrativer und marktmäßiger Steuerung praktizieren (vgl. Bodenhöfer 2000a). Dohmen meint, die bisherigen Modelle zeigten, „dass die Euphorie, mit der vor allen Dingen einige Ökonomen das Thema behandeln [...], nicht gerechtfertigt ist“ (Dohmen 2002a, S. 132). Er spricht sich aber weiter dafür aus, „die verkrusteten Strukturen aufzubrechen“. Wolter plädiert dafür, mindestens nach Alternativen zum bestehenden Bildungssystem zu suchen und diese auszuprobieren:

„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, S. 127).

Levin verweist darauf, dass man die Frage der Einführung von Bildungsgutscheinsystemen nicht nach einem einfachen Kalkül von Vorteilen und Nachteilen entscheiden kann, selbst wenn diese einigermaßen präzise abschätzbar wären. Solche Fragen können nur politisch entschieden werden (vgl. Levin 2000, S. 113; auch Belfield 2002, S. 177-178).

Meiner Auffassung nach spricht sehr viel für Bildungsgutscheine: Werden die Rahmenbedingungen des dann entstehenden Bildungsmarktes in der richtigen Weise gestaltet – und hier hat man ja aus den vorliegenden Erfahrungen reiches Anregungsmaterial –, dann kann ein solches Gutscheinsystem sozial gerechter sein, es kann insgesamt die Bildungsbeteiligung steigern, es kann flexibler auf veränderte Bedingungen reagieren und Qualitäts- und Effizienzsteigerungen zur Folge haben. Beginnen sollte man dort, wo eine Autonomie der lernenden Subjekte am stärksten gegeben ist, wo die Flexibilitätsanforderungen am höchsten sind und Gutscheine eindeutige Vorteile gegenüber der Anbieterfinanzierung haben: im Fort- und Weiterbildungsbereich.⁴⁰ Hier lassen sich wahrscheinlich auch in Deutschland am ehesten entsprechende Modellprojekte auf den Weg bringen.

Damit ist aber noch keineswegs gesichert, dass ein solches Modell auch politisch durchsetzbar wird. Offenbar gibt es nur in der F.D.P. (vgl. Men-

⁴⁰ Damit schließe ich mich weitgehend einem neueren Votum des Sachverständigenrats Bildung der Hans-Böckler-Stiftung an: Vgl. Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung 2001.

dorf et al. 2001) und bei „Bündnis 90/Die Grünen“ (vgl. Loske 2002) eine intensivere Diskussion darüber. Sowohl die Interessen der staatlichen Bildungsbürokratien wie der Anbieter und ihrer Angestellten stehen einem solchen Modell zumindest auf kurzfristige Sicht entgegen. Sie würden einen großen Teil ihrer Autonomie und ihrer Macht zugunsten der Nachfrager einbüßen. Bisher haben sich leider fast immer die Interessen von Verwaltungen und Parteien sowie die Interessen der im Bildungsbereich Arbeitenden gegenüber den nicht so einfach zu organisierenden Interessen der Bildungsnachfrager durchgesetzt. Und wenn staatlicherseits doch einmal für Bildungsgutscheine optiert wird, besteht die Gefahr, dass dieses Instrument zur Reduktion öffentlicher Bildungssubventionen missbraucht wird, was aber der Grundidee der Bildungsgutscheine widerspricht. Möglicherweise wird Bildung insgesamt durch die Einführung von Bildungsgutscheinen und Bildungsmarkt sogar teurer (vgl. Wolter 2001, S. 55). Es handelt sich aber um eine Investition in die Zukunft unseres Landes und der hier lebenden Menschen, die wir uns leisten sollten.

Literatur

- Ahlberg, K.** (2002): The Nacka Voucher Scheme. In: Dohmen/Cleuvers (2002), S. 155-161.
- Anthony, S.** (2002): The Voucher System. The Danish State Education Grant and Loan Scheme for Higher Education. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 229-238.
- Arbeitsstab Forum Bildung** (2000): Lernen, ein Leben lang. Arbeitspapier Nr. 6, Einstiegsdiskussion am 19. Oktober 2000, Bonn, Typoskript.
- Barbaro, S.** (2001): Bildungsfinanzierung und Verteilung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 8-9. Auch in (Internet): www.gmh.dgb.de.
- Belfield, C. R.** (2002): International Experience with Demand-led Financing. Education Vouchers in the USA, Great Britain and Chile. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 162-181.
- Bennhold, M.** (2002): Die Bertelsmann Stiftung, das CHE und die Hochschulreform. Politik der „Reformen“ als Politik der „Unterwerfung“. In: Lohmann/Rilling 2002, S. 279-299.
- Birtsch, V.** (2002): Die Hamburger „Kita-Card“. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 51-62.
- Bodenhöfer, H. J.** (2000a): Elemente von Markt- und Preissteuerung. Finanzierung von Weiterbildung aus europäischer Sicht. In: DIE, Heft 1, S. 29-31.
- Ders.** (2000b): Hochschulreform – Eine institutionenökonomische Perspektive. In: Weiß/Weishaupt 2002, S. 115-131.
- Ders./Riedel, M.** (1998): Bildung und Wirtschaftswachstum. In: Weizsäcker 1998, S. 31-63.

- Böttcher, W./Weishaupt, H./Weiß, M.** (1997): Bildung und Finanzkrise. In: Dieselben (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungs Konzepten, Weinheim/München, S. 9-17.
- Carnoy, M.** (1996): Lessons of Chile's Voucher Reform Movement. In (Internet): www.corpwatch.org/issues/PRT.jsp?articleid=878, S. 1-3.
- CHE** (Hrsg.) (1998): Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell), hrsg. vom Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh/Essen. In (Internet): www.che.de/assets/images/stgebm.pdf.
- CHE** (Hrsg.) (1999): InvestiF und GefoS. Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich, hrsg. vom Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh/Essen. Auch in (Internet): http://www.che.de/Intranet/upload/inv_u_gefos.pdf.
- CHE** (2000): Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulbildung. Materialsammlung, Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh/Essen. In (Internet): www.che.de/Intranet/upload/AP26.pdf.
- Döbert, H. et al.** (o. J. [2000]): Studie zum Stand aktueller Bildungsdiskussion im europäischen und außereuropäischen Rahmen, Frankfurt a. M. (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung).
- Dohmen, D.** (2002a): Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen. Ansätze zur Finanzierung von Schulen? In: Ders./Cleuvers 2002, S. 122-133.
- Ders.** (2002b): Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen? In: Ders./Cleuvers 2002, S. 200-221.
- Ders./Cleuvers, B. A.** (Hrsg.) (2002): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Bielefeld.
- Dröll, H.** (1999): Weiterbildung als Ware. Ein lokaler Weiterbildungsmarkt – das Beispiel Frankfurt/Main. Schwalbach a. Ts.
- Ehmann, C.** (2001): Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit. Vom Kindergarten bis zur Weiterbildung, Bielefeld.
- Ders.** (2002): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – ein Weg zu besseren Kindertagesstätten? In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 100-104.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens** (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht, Bielefeld.
- Friedman, M.** (1955): The Role of government in Education. In: Solo, R. A. (Hrsg.): Economics of Public Interest. New Brunswick, S. 123-144.
- Grözinger, G.** (1998): Hochschulen in Deutschland. Unterfinanzierung und Fehl lenkung. In: Weizsäcker 1998, S. 187-231.
- Grüske, K.-D.** (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und

- Längsschnitt. In: Lüdeke, R. (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin, S. 71-147.
- Ders.** (1997): Tragen Akademiker die Kosten ihrer Ausbildung? Sind Studiengebühren unsozial? In: Böttcher/Weishaupt/Weiß 1997, S. 277-290.
- Ders.** (2002): Wer finanziert wem das Studium? Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung – Kritische Anmerkungen zu einem Gutachten von R. Sturm und G. Wohlfahrt. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 253-279.
- Henke, K. D. et al.** (1998): Reform der Hochschulorganisation und -finanzierung. Ergebnisse eines Seminars an der Technischen Universität Berlin, Sommersemester 1998, Berlin. In (Internet): www.wv.tu-berlin.de/diskussionspapiere/dp16-98.html.
- Hocke, N.** (2002): Kita-Gutscheine – mit neuer Bürokratie am Ziel vorbei. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 105-108.
- Initiative Beteiligung schafft Gerechtigkeit** (2002): Lebenslanges Lernen unter der Perspektive von Beteiligungsgerechtigkeit (Arbeitsgruppe 3), Bonn. In (Internet): www.beteiligung-schafft-gerechtigkeit.de/ags/papier3.html.
- Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung** (2002a): Leitlinien einer Bildung im dritten Alter, Bonn, Typoskript.
- Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung** (2002b): Bildung im vierten Alter, Bonn, Typoskript.
- Klemm, K.** (2002): Über einige entscheidende Differenzen des Sachverständigenratsgutachtens zu Milton Friedmans Modell der School Vouchers. In: Lohmann/Rilling 2002, S. 169-176.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2000): Memorandum über Lebenslanges Lernen. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel.
- Kruip, G.** (2003): Über den Markt steuern. Lösen Bildungsgutscheine Gerechtigkeitsprobleme bei der Bildungsfinanzierung? In: Herder Korrespondenz, Jg. 57, S. 151-155.
- Kultusministerkonferenz** (2001): Vierte Empfehlung zur Weiterbildung (Beschluss vom 01. Februar 2001), Bonn, Typoskript.
- Levin, H. M.** (2000): Recent Developments in the Economics of Education. Educational Vouchers. In: Weiß/Weishaupt 2000, S. 97-114.
- Lith, U. van** (1998): Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft. In: Weizsäcker 1998, S. 159-185.
- Lohmann, I.** (2001): Chancengleichheit und Gerechtigkeit bei der zunehmenden Ökonomisierung der Bildung. In: Zukunftswerkstatt Schule, Jg. 11, Heft 6/7, S. 28-37.
- Dies./Rilling, R.** (Hrsg.) (2002): Die verkaufte Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft, Opladen.

- Losinger, A.** (2003): Soziale Benachteiligung überwinden. Berufliche Bildung in der Wissensgesellschaft. In: Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle (Hrsg.): Kirche und Gesellschaft, Nr. 296, Mönchengladbach, S. 3-16.
- Loske, R.** (2002): Bildungsgutscheine statt Studiengebühren? Pressekonferenz am 06.03.2002. In (Internet): <http://www.gruene.landtag.nrw.de/aktuell/pk01/020306-Bildungsgutscheine.htm>.
- Maier, H.** (1994): Bildungsökonomie. Die Interdependenz von Bildungs- und Beschäftigungssystem, Stuttgart.
- Mattern, C.** (1997): Der Bildungsgutschein. In: Böttcher/Weishaupt/Weiß 1997, S. 105-119.
- Mendorf, M. et al.** (2001): Das Modell der Bildungsgutscheine und Eigenbeteiligung der Studierenden. In (Internet): <http://marco-mendorf.de/Gebuehren%20BAK.htm>.
- Mizala, A./Romaguera, P.** (2000): School Performance and Choice. The Chilean Experience. In: The Journal of Human Resources, Heft 2, S. 393-417.
- Ruedin, Y.-M.** (2002): Chèque annuel de formation: premier bilan. In: Panorama, Heft 2, S. 26-27. Zugänglich in (Internet): www.panorama.ch.
- Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung** (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung (Diskussionspapiere; 1), Düsseldorf.
- Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung** (2001): Wege zur Bildungsreform (Diskussionspapiere; 6), Düsseldorf.
- Sturn, R.** (2002): Öffentliche Hochschulfinanzierung und Verteilung. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 280-295.
- Ders./Wohlfahrt, G.** (1999): Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen (Juristische Schriftenreihe; 146), Wien.
- Vijlder, F. J. de** (2002): Choice and Financing of Schools in the Netherlands. The Art of Maintaining an Open System Responsive to its Changing Environment. In: Dohmen/Cleuvers 2002, S. 134-154.
- Weiß, M.** (1998): Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In: Weizsäcker 1998, S. 15-47.
- Ders.** (2000): Vier Jahrzehnte Bildungsökonomie. Rückblick und Ausblick. In: Ders./Weishaupt 2000, S. 9-17.
- Ders./Weishaupt, H.** (Hrsg.) (2000): Bildungsökonomie und neue Steuerung, Frankfurt a. M. u. a.
- Weizsäcker, R. K. von** (Hrsg.) (1998): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin.
- Wolter, S. C.** (2001): Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Mit Beiträgen von Andrea Nagel-Drdla und Roland Waibel, Chur/Zürich.

Yalçın, G./Scherrer, C. (2002): GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. In (Internet): www.Bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/gutachten.htm.