

Über den Markt steuern

Lösen Bildungsgutscheine Gerechtigkeitsprobleme bei der Bildungsfinanzierung?

Zuletzt hat die PISA-Studie auf Gerechtigkeitsprobleme des deutschen Schulsystems verwiesen. Das in jüngster Zeit zunehmend diskutierte Modell „Bildungsgutscheine“ könnte helfen, Gerechtigkeitslücken bei der Bildungsfinanzierung sowie beim Zugang zur Bildung zu schließen und zugleich für mehr Effektivität und Effizienz im Bildungssystem sorgen.

Schlagworte wie „Informationsgesellschaft“ oder „Wissensgesellschaft“ machen auf ein Phänomen aufmerksam, dessen Bedeutung kaum zu überschätzen ist: Wissen, Fertigkeiten und Kompetenzen spielen für den Wirtschaftsprozess in modernen Gesellschaften eine immer größere Rolle. Gleichzeitig beobachten wir eine massive Beschleunigung in der Erzeugung neuen Wissens. Es veraltet immer schneller und muss in immer kürzeren Abständen auf den neuesten Stand gebracht werden. Eine einmal abgeschlossene Ausbildung reicht nicht mehr für das gesamte Berufsleben.

Auch für die individuelle Lebensorientierung und die politische Beteiligung stellen moderne Gesellschaften immer höhere An-

forderungen an ihre Mitglieder, Komplexität zu reduzieren, trotz Unsicherheit, Entscheidungen zu treffen, angesichts des wachsenden Pluralismus eigene Orientierungen zu entwickeln und in alledem eine stabile, gleichwohl entwicklungsfähige Identität auszubilden. Damit wachsen die Ansprüche an ein Bildungssystem, das all dies leisten soll.

Je wichtiger Bildung für die individuellen Chancen der Beteiligung am gesellschaftlichen Leben wird, um so mehr werden Bildungsarmut und ungleiche Zugangschancen zu einer sozial-ethisch relevanten Frage, möglicherweise sogar zu der neuen „Sozialen Frage“ des 21. Jahrhunderts. Die PISA-Studie hat mit Blick auf die Schulen klar gemacht, dass das deutsche Bil-

dungssystem diesen Anforderungen nicht gerecht wird. Als besonders gravierend hat sich herausgestellt, dass es die aus den sozialen Unterschieden der Herkunftsfamilien herrührenden *Chancenungleichheiten* kaum kompensieren kann.

Gerechtigkeit spielt im Zusammenhang mit Bildung aber in mehrfacher Hinsicht eine Rolle: als Lernziel und Thema von Lernprozessen, als individualethische Forderung an alle an Lernprozessen Beteiligten, aber besonders auch als Prinzip der institutionellen Gestaltung des Bildungssystems und seiner Finanzierung insgesamt: Dann wird Gerechtigkeit als „Tugend“ einer gesellschaftlichen Organisation (Rawls) verstanden. Dies ist der Punkt, an dem die Sozialethik als Institutionenethik ihr genuines Aufgabenfeld findet. Dabei sind vier Dimensionen zu unterscheiden, nämlich die Bildungsfinanzierung, die Bildungsbeteiligung, die Bildungseffizienz und die Bildungssystemsteuerung.

Subjekt des eigenen Lernens werden

Die Lasten des Bildungssystems müssen in einer fairen Weise auf alle Mitglieder des Gemeinwesens aufgeteilt werden. Gerechtigkeitsprobleme tauchen insbesondere dann auf, wenn einige Teile des Bildungssystems öffentlich finanziert werden (etwa das Medizinstudium), andere Teile aber nicht (beispielsweise die Ausbildung zum Physiotherapeuten), oder wenn Teile des Bildungssystems öffentlich finanziert werden, die nur von wenigen Mitgliedern der Gesellschaft genutzt werden und diesen Mitgliedern später hohe Einkommen verschaffen. Solche Fragen werden besonders im Zusammenhang mit der öffentlich finanzierten Hochschulausbildung kontrovers diskutiert. Viele Autoren behaupten, der kostenlose Hochschulzugang komme einer Umverteilung von unten nach oben gleich, weil durch ihn die Ausbildung von Personen subventioniert würde, die häufig aus besser verdienenden Familien stammen und nach der Ausbildung durch ihr Studium selbst in der Regel zu höheren Einkommensgruppen gehören.

Alle Mitglieder einer Gesellschaft müssen entsprechend ihren Fähigkeiten und Interessen gleichen Zugang zu Bildungsangeboten haben. Niemand darf insbesondere deshalb ausgeschlossen werden, weil er sie nicht finanzieren kann (wie das heute teilweise bei Kindergärten passiert). Über den finanziellen Aspekt hinaus muss das Bildungssystem so organisiert sein, dass Eingangsschwellen und Bildungsresistenz abgebaut werden und dass es dazu beiträgt, Bildungsteilnehmer zu befähigen, zu Subjekten ihres eigenen Lernens zu werden. Vor allem im Blick auf lebenslange Bildung ist keine andere Organisation von Lernprozessen denkbar, als dass die beteiligten Personen möglichst autonom über ihre Bildungsschritte entscheiden und ihr Lernen selbst planen.

Ein möglichst effizienter Mitteleinsatz ist ebenfalls eine ethische Frage, könnten doch bei qualitätsneutralen Einsparungen ent-

weder die Angebote ausgeweitet oder die Mittel für andere Zwecke eingesetzt werden. Über die finanziellen Aspekte hinaus bedarf es teilweise anderer und verbesserter didaktischer Mittel, um das Lernen selbst effizienter zu gestalten.

Das Bildungssystem muss so gesteuert werden, dass es die ihm gesetzten Ziele erreicht (Effektivität) und dabei möglichst sparsam mit den eingesetzten Mitteln umgeht (Effizienz). Angesichts der immer komplexer werdenden Gesellschaft, für die das Bildungssystem entsprechend angepasste Leistungen zu erbringen hat, muss auch die Steuerung selbst flexibler und effektiver werden. Daraus ergibt sich eine Option für eine Dezentralisierung von Entscheidungen, insbesondere für die besondere Berücksichtigung der Autonomie der Lernenden selbst.

Sowohl die Finanzierung von Bildungsangeboten wie die finanzielle Absicherung von Personen, die an Bildungsprozessen teilnehmen, aber auch die Fragen der Effektivität und Effizienz hängen eng mit dem Thema „Geld“ zusammen. Wenn beim Umgang mit Geld auch im Bildungssystem mehr ökonomische Rationalität eingefordert wird, bedeutet dies aber noch nicht per se eine „Ökonomisierung von Bildung“. Es wäre aus ethischer Sicht unverantwortlich, die ökonomischen Inputs und Outputs von Bildung sowie die Anreizwirkungen der ökonomischen Mechanismen zu vernachlässigen.

Die Suche nach einer plausiblen Begründung von Bildungsfinanzierung ist deshalb so schwer, weil Bildung ein gemischtes Gut ist. Sie ist einerseits ein öffentliches Gut, insofern ein breiter Bildungsstand eines Landes durch externe Effekte auf vielfältige Weise allen Menschen dort zugute kommt. Ein hoher Bildungsstand ist ein wichtiger Faktor in der Standortwahl von Unternehmen und für das Wirtschaftswachstum, er trägt zur politischen Steuerbarkeit von Gemeinwesen und zum sozialen Frieden (unter anderem Integration von Migranten) sowie zur Lebensqualität aller bei. Er verhilft zur Entdeckung besonderer Begabungen. Chancengleichheit ist deshalb nicht nur eine Forderung der Gerechtigkeit, sondern hat auch einen großen Nutzen für alle. Bildung ist andererseits ein privates Gut, insofern eine gute Bildung, insbesondere eine gute Berufsausbildung ihrem „Eigentümer“ vielfältige Vorteile verschafft, von der Steigerung des Genusses von Kulturangeboten über die Verbesserung der Gesundheit bis hin zu höherem Einkommen.

Wegen der Langfristperspektive der Investition in Bildung und der hohen Kosten besteht die Gefahr, dass Bildung nicht in ausreichendem Maße allein durch private Investitionen zustande kommt. Auch Unternehmen investieren möglicherweise zu wenig in die Bildung ihrer Angestellten, weil diese bei einem Unternehmenswechsel die erworbenen Kompetenzen mitnehmen. Das Gemeinwesen muss deshalb dafür sorgen, dass genügend in Bildung investiert wird. Keine Gesellschaft kann es sich leisten, Bildung auf die zu beschränken, die sie sich leisten können. Allgemein kann gesagt

werden: Je größer die externen Effekte, um so höher der Anteil an der öffentlichen Finanzierung und Organisation entsprechender Bildungsprozesse. Je höher der private Nutzen, um so weniger muss sich das Gemeinwesen an ihnen beteiligen. Deshalb wird es bei der Finanzierung je nach der Art des Bildungsprozesses unterschiedliche Formen der Finanzierung aus privaten und öffentlichen Quellen geben müssen.

Mit der Idee der „Bildungsgutscheine“ wird seit einigen Jahren auch in Deutschland ein Konzept nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung diskutiert, das für sich beansprucht, sowohl die Gerechtigkeitsprobleme der Bildungsfinanzierung wie des

Zugangs zu Bildung lösen zu können und zugleich für mehr Effektivität und Effizienz zu sorgen. Wegen seiner 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.

In Deutschland wurde die Debatte zuletzt vor allem angestoßen durch Vorschläge des Sachverständigenrates Bildung der Hans-Böckler-Stiftung. In verschiedenen Ländern (etwa in den USA, in Großbritannien und der Schweiz) wurden bereits Projekte mit Bildungsgutschei-

nen durchgeführt oder stehen kurz vor ihrer Einführung (beispielsweise in Schweden). Auch in Deutschland gibt es mittlerweile erste Ansätze in diese Richtung. So verteilen die Arbeitsämter im Zuge der Umsetzung des Hartz-Konzepts Bildungsgutscheine für die Förderung beruflicher Weiterbildung. In Hamburg werden an Eltern Gutscheine für den Besuch von Kindertagesstätten und Kindergärten ausgegeben (Kita-Card). 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.

Die Grundidee der Bildungsgutscheine besteht darin, die öffentlichen Subventionen für Bildung nicht den Bildungsanbietern zukommen zu lassen, sondern über Gutscheine die Nachfrager mit einer auf Bildungsangebote bezogenen Kaufkraft auszustatten. Damit fragen die Nachfrager 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. So könnte

man 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 bezahlen, die ihm von den Bildungsanbietern (etwa 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 zurückzahlende 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.

Lässt sich das Bildungssystem erfolgreicher über den Markt steuern?

Von einem nachfragesubventionierten Bildungsmarkt wird erwartet, dass er einen großen Teil der Gerechtigkeitsprobleme der Bildungsfinanzierung, der Bildungsbeteiligung, der Bildungseffizienz und einer verbesserten Steuerung des Bildungssystems löst. Dadurch, dass allen Bürgern und Bürgerinnen 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 der Lasten als gerechter als im Falle der Subventionierung der Anbieter, da diese nur denjenigen zugute kommt, die entsprechende Angebote auch nutzen; und zwar um so mehr, je länger und intensiver sie sie nutzen.

Ein Bildungsgutschein erhöht außerdem zumindest auf lange Sicht die Chancen der Beteiligung auch bei denen, die Bildungsangebote derzeit wenig nutzen, vor allem, wenn dies finanzielle Gründe hat. Die Freiheit des Einzelnen in seiner Entscheidung der Nutzung von Bildungsangeboten wird gestärkt. Zugleich ist zu erwarten, dass der Nachfrager seine (begrenzten) Bildungsgutscheine rational einsetzt und die erworbenen Dienstleistungen effizienter nutzt, und zwar sowohl, indem er selbst mehr zum Lernprozess beiträgt, als auch, indem er höhere Qualität beim Anbieter einklagt.

Die Anbieter werden ebenfalls zu 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 Markt erfolgen, statt wie bisher in weiten Teilen über eine staatliche Bürokratie.

Es gibt eine große Zahl von *Variationsmöglichkeiten* des Modells: Es können der gesamte Bildungsbereich von Kindertagesstätten bis zu lebenslanger Bildung in dieser Weise organisiert werden oder nur Teilbereiche wie etwa die Hochschulausbildung oder die Fort- und Weiterbildung. Es können alle Bürger eines Gemeinwesens mit Bildungsgutscheinen ausgestattet werden oder nur bestimmte Gruppen, etwa die mit einer Hochschulzugangsberechtigung. Die Modelle variieren nach dem Anteil der über Bildungsgutscheine finanzierten Gesamtkosten. 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, etwa 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 (etwa bei Behinderten) oder je nach öffentlicher Erwünschtheit des Angebots (beispielsweise 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 und/oder ein staatlich gefördertes Bildungssparen ergänzt werden. Das ist besonders dann nötig, wenn die Gutscheine nicht die gesamten Kosten decken. Sonst würden nämlich doch wieder Einkommensschwache von der Wahrnehmung von Bildungsangeboten ausgeschlossen.

Eine Investition in die Zukunft unseres Landes

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. 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.

Auch ein Bildungsmarkt mit Gutscheinen beruht auf nicht-trivialen Voraussetzungen: Er kann nur funktionieren, wenn der Staat für ein hohes Maß an *Markttransparenz* sorgt. Dazu bedarf es allgemein verpflichtender Qualitäts-Mindeststandards und der Pflicht zur Veröffentlichung von aussagekräftigen Da-

ten über die Bildungsangebote sowie ein öffentliches und unparteiisches Qualitätsüberwachungssystem (etwa über eine „Stiftung Bildungstest“). Selbst bei großen Bemühungen um Markttransparenz werden die Nachfrager Beratung benötigen, um sich auf dem Bildungsmarkt orientieren und das ihnen Plänen und Zielen am besten entsprechende Angebot auswählen zu können. Dazu könnten öffentlich finanzierte Institutionen der „Bildungsberatung“ (ähnlich der bereits existierenden Berufsberatung) dienen.

Bildungsgutscheine garantieren nicht, dass sie auch eingelöst werden. Deshalb bedarf es für bildungsarme und/oder bildungsresistente Gruppen sozialpädagogischer Maßnahmen und zusätzlicher Anreize, beispielsweise integriert in Transferleistungen von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe, um die *Bildungsbeteiligung* zu fördern. Wie auf jedem Markt gilt es, durch geeignete Instrumente Monopolbildungen und Kartelle zu verhindern. Es muss sichergestellt werden, dass Bildungsgutscheine nur für Bildungsangebote verwendet werden. Das setzt eine klare Abgrenzung zu anderen Dienstleistungsangeboten, etwa 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 von allzu hektischen Nachfrageschwankungen geschützt werden. Eine solche Sockelfinanzierung darf sie jedoch wiederum nicht gegen Nachfrageschwankungen immunisieren.

Die Marktmechanismen können dazu führen, dass bestimmte Angebote (etwa 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 etwa durch Werbung 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. Daraus könnte sich

Der Artikel ist die gekürzte und überarbeitete Fassung eines Referates für ein Kolloquium im Oktober 2002. Dieses war Bestandteil eines gemeinsamen Projektes „Bildung und Beteiligungsgerechtigkeit“ des Autors und der Bamberger Sozialethikerin Marianne Heimbach-Steins. Die Vorträge und Diskussionen des Kolloquiums werden bis Herbst 2003 in Form eines Sammelbandes erscheinen.

eine über die erwähnten Sockelbeträge hinausgehende Subventionierung entsprechender Anbieter ergeben. Meiner Auffassung nach spricht also sehr viel für Bildungsgutscheine. Damit ist aber noch keineswegs gesichert, dass ein solches Modell auch politisch durchsetzbar wird. Sowohl

die Interessen der staatlichen Bildungsbükratien wie der Anbieter und ihrer Angestellten stehen einem solchen Modell zumindest kurzfristig 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 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. Es handelt sich aber um eine Investition in die Zukunft unseres Landes und der hier lebenden Menschen, die wir uns leisten sollten.

Gerhard Kruij