



WETTBEWERBLICHE FINANZIERUNG VON SCHULEN

JEDER MENSCH BRÄUCHT
FREIHEIT, UM SEINE
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN
ENTFALTEN UND
VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN.
DAS LIBERALE INSTITUT
VERFOLGT DIESE
WERTESCHAFENDE
WIRTSCHAFTLICHE
WISSENSCHAFTEN, STÄGNIERT
DIE WIRTSCHAFT,
GEISTIGES LEBEN BRÄUCHT
FREIHEIT GENAUSSO, WIE DER
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

WETTBEWERBLICHE FINANZIERUNG VON SCHULEN

Studie für das Liberale Institut der Friedrich Naumann-Stiftung für die Freiheit

Dieter Dohmen
Kathrin Fuchs

Berlin, Dezember 2006

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND	5
2. INSTRUMENTE WETTBEWERBLICHER FINANZIERUNG – GRUNDZÜGE VON BILDUNGSGUTSCHEINEN UND PRO-KOPF-ZUWEISUNGEN	8
2.1 Begriffsdefinition und Abgrenzung	9
2.2 Ziele und Erwartungen an Gutscheine	10
2.2.1 Effizienzsteigerungen	10
2.2.2 Sozialpolitische Ziele	11
2.2.3 Erhöhung der Wahlfreiheit	12
3. EINE ÜBERSICHT ÜBER DIE INTERNATIONALEN ERFAHRUNGEN MIT BILDUNGSGUTSCHEINEN	14
3.1 Europa	14
3.1.1 Nacka, Schweden (Nacka Voucher System)	14
3.1.2 Großbritannien	15
3.2 Nord- und Südamerika	16
3.2.1 Kolumbien	16
3.2.2 Chile	17
3.3 USA	18
3.3.1 Alum Rock, Kalifornien	18
3.3.2 Milwaukee, Wisconsin	20
3.3.3 Cleveland, Ohio	21
3.3.4 New York	23
3.3.5 Florida	24
4. ANALYSE DER WIRKSAMKEIT VON GUTSCHEINMODELLEN	25
4.1 Effizienzsteigerungen durch Bildungsgutscheine	26
4.1.1 Führen Gutscheine zu besseren „Bildungsleistungen“?	26
4.1.2 Produktivitätssteigerungen und sinkende Bildungsausgaben	29
4.2 Wahlverhalten von Eltern und Schülern	29
4.3 Sozialpolitische Effekte	33
4.4 Weitere Aspekte	35
4.4.1 Organisations- und Verwaltungskosten	35
4.4.2 Aufnahmekapazitäten	37
4.4.3 Asymmetrische Informationsverteilung und -beschaffung	38
4.5 Zusammenfassung: Erfüllen Gutscheine die Erwartungen?	38

5. AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN VON GUTSCHEINEN	41
5.1 Der Nennwert der Gutscheine	41
5.1.1 Einheitlicher Nennwert für alle Nachfrager	42
5.1.2 Differenzierter Nennwert	48
5.1.3 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	49
5.2 Weitere Gestaltungsparameter	51
5.2.1 Aufstockungsmöglichkeiten	51
5.2.2 Regulierung	52
5.2.3 Ergänzende Leistungen/Rahmenbedingungen:	53
6. EIN KONKRETISIERTES KONZEPT EINES GUTSCHEINMODELLS	54
6.1 Gutschein oder Pro-Kopf-Zuweisung	54
6.2 Nennwert und Ausgestaltung des Gutscheins	54
6.3 Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Bildungseinrichtungen	62
6.4 Akkreditierung der Anbieter und Qualitätsstandards	62
6.5 Informations- und Beratungssystem	62
6.6 Sicherung der Grundfinanzierung der Schulen	63
6.7 Zuteilung der Schulplätze und Kontrahierungszwang	63
6.8 Maßnahmen zur Lösung eventueller Kapazitätsbegrenzungen	64
6.9 Regelmäßige Evaluation	64
LITERATUR	65

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

In der aktuellen Diskussion über Bildungsqualität und -finanzierung verliert die bisher übliche, weitgehend zentrale Planung und Steuerung von Bildungsangeboten mehr und mehr an Bedeutung. Hingegen wird zunehmend über eine nachfrageorientierte Steuerung (und damit auch Finanzierung) nachgedacht. Den Hintergrund dafür bilden einerseits die prekäre Finanzlage im öffentlichen Sektor, die die Expansionsflexibilität der Bildungsbudgets einschränkt, andererseits aber vor allem die in den letzten Jahren massiver gewordene Kritik an der geringen Wirtschaftlichkeit und Qualität des staatlichen Bildungswesens (vgl. Weiß 2002). Die Idee nachfrageorientierter Finanzierung ist, dass staatliche Finanzleistungen nicht mehr ausschließlich an die Bildungseinrichtungen direkt – als Objektsubvention – gezahlt werden, sondern an die Bildungsnachfrager selbst. Diese suchen sich dann die Bildungseinrichtung aus, an der sie Bildungsangebote nutzen wollen, wofür diese dann die staatlichen Zuweisungen erhält. Das zentrale Merkmal wettbewerblicher Finanzierung im Bildungsbereich ist somit die Subjektorientierung, d. h. die Allokation der (staatlichen) Finanzzuweisungen an die Bildungseinrichtungen in Abhängigkeit von der Nachfrage bzw. der Schülerzahl. Ein in diesem Zusammenhang (mittlerweile) häufig erwähntes Konzept sind Bildungsgutscheine, wobei diese nur eine Form nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung sind. Von Gutschein- bzw. gutscheinähnlichen Modellen erhoffen deren Befürworter einerseits einen leistungssteigernden Wettbewerb, da die Schulen dann darauf angewiesen wären, durch die Bereitstellung entsprechender Angebote möglichst viele Schüler anzuziehen, um eine gute Budgetausstattung zu erhalten. Andererseits werden häufig auch sozialpolitische Überlegungen an Gutscheinsysteme geknüpft. Insbesondere erhofft man sich eine Verbesserung der Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit, bei der Deutschland – wie bspw. die PISA-Studien zeigten – im internationalen Vergleich allenfalls durchschnittlich abschneidet. Weiterhin wird die Erhöhung der Wahlfreiheit für die Bildungsnachfrager bisweilen per se positiv bewertet.

In der vorliegenden Studie sollen die Grundzüge und Wirkungen wettbewerblicher Finanzierung sowie die Vor- und Nachteile von Bildungsgutscheinen und Pro-Kopf-Finanzierung ausführlich dargestellt und am Beispiel einer Kommune sowie des Landes Baden-Württemberg spezifiziert werden.

In Kapitel 2 werden zunächst einige grundsätzliche Begriffsdefinitionen und Abgrenzungen vorgenommen. Anschließend sollen die vor allem in der ökonomischen und pädagogischen Fachliteratur diskutierten Möglichkeiten und Vorteile, die Bildungsgutscheine eröffnen können, aber auch eventuelle Nachteile und Gefahren diskutiert werden, die mit ihrer Einführung verbunden sein können. Die von Gegnern und Befürwortern angeführten Argumente sollen dabei einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, um überprüfen zu können, inwieweit diese Argumente „tatsächlich“ zur Unterstützung oder zur Ablehnung von Bildungsgutscheinen geeignet sind. Während die politische und wissenschaftliche Diskussion

über die Einführung von Bildungsgutscheinen in Deutschland bis vor wenigen Jahren eher die Ausnahme war (siehe etwa Vogel 1972; van Lith 1985; Dohmen 1989/1995; Maurer 1994), können einige andere Länder, u. a. die USA, Großbritannien, Schweden, Chile und Kolumbien auf eine lange Debatte und teilweise auch Erfahrungen zurück blicken. Aus diesem Grund werden in Kapitel 3 einige internationale Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen und ähnlichen Finanzierungsmodellen im Schulbereich kurz dargestellt. Eine detaillierte Analyse würde allerdings den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, so dass hier nur eine grobe Darstellung vorgenommen werden kann.

Im Anschluss daran wird in Kapitel 4 eine Analyse der Wirksamkeit von wettbewerblicher Finanzierung im Bildungsbereich im Allgemeinen und Bildungsgutscheinen im Besonderen vorgenommen. Dabei sollen vor allem einige zentrale Fragestellungen thematisiert werden, die in der Diskussion um Gutscheine und ihre Wirkungen vor allem im Schulbereich immer wieder eine Rolle spielten und spielen:

- Verbessert Gutschein-induzierter Wettbewerb die Leistungen der Schüler sowie die Qualität des Bildungssystems? Verbessern Gutscheine die Produktionseffizienz?
- Entscheiden Schüler bzw. deren Eltern auf der Grundlage von Qualitätskriterien?
- Welche Auswirkungen haben Gutscheine auf soziale Segregation und Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit?
- Führen Gutscheine zu Umverteilungen zwischen Individuen, Institutionen oder Regionen, unabhängig von Qualitätsunterschieden?
- Welche Rahmenbedingungen sind erforderlich, damit Gutscheinsysteme funktionieren können?

Wie sich zeigen wird, lassen sich die in vielen theoretischen Arbeiten unterstellten und durchaus plausibel begründeten Leistungsverbesserungen durch mehr Wettbewerb im Schulbereich durch empirische Untersuchungen teilweise bestätigen. Im bisherigen Schulsystem ist die Heimatnähe ein zentrales Kriterium für die Schulwahl, während qualitative Faktoren eine eher nachrangige Bedeutung im Vergleich hierzu haben. Auch das soziale Umfeld der Schule ist wichtig. Soweit ersichtlich müssen zudem viele Untersuchungen – sowohl von Befürwortern als auch von Kritikern von Gutscheinmodellen – als unter methodischen Gesichtspunkten nicht einwandfrei durchgeführt angesehen werden oder aber sie bezogen sich nur auf relativ kleine Programme, so dass allgemein gültige Aussagen zur Wirksamkeit problematisch sind. Es muss darauf hingewiesen werden, dass das derzeitige Schulsystem in Deutschland seinen Ansprüchen und Anforderungen bei weitem nicht gerecht wird. Insofern scheint die These durchaus berechtigt, dass Gutscheine oder andere wettbewerbliche Finanzierungsinstrumente zu einer Verbesserung beitragen können.

Dabei werden sich die Wunschvorstellungen mancher Befürworter einer fundamentalen Reform vermutlich nicht immer realisieren lassen, d. h. die Veränderungen werden nicht so grundlegend sein, wie insbesondere im ökonomischen Kontext erwartet bzw. unterstellt wird. Dennoch erscheint der Versuch, alternative Finanzierungsstrukturen im Bildungsbe- reich einzuführen, insgesamt lohnend, zumal viele der bei den bisher implementierten Pro- gramme beobachteten Probleme u. E. durch eine entsprechende Ausgestaltung der Gut- scheinmodelle umgangen werden können. In Kapitel 5 werden deshalb die wesentlichen Ausgestaltungsparameter von Gutscheinmodellen dargestellt.

Obwohl Bildungsgutscheine bereits vor rund einem halben Jahrhundert in die ökonomische Diskussion eingebracht wurden und erste Erfahrungen mit dieser Art der Bildungsfinanzie- rung über 30 Jahre zurückliegen, kam eine breitere Diskussion zu diesem Thema hierzulande erst Ende der 1990er Jahre in Gang. Ausschlaggebend waren dafür in erster Linie die Arbei- ten von Kreyenfeld/Spieß/Wagner (2000, 2001), Kreyenfeld/Wagner/Tillmann (1998), Spieß (2002) sowie die geplante Einführung von Kita-Gutscheinen in Hamburg (u. a. Birtsch 2002) und die FiBS-Konferenz 2001 „Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule“ (Dohmen/Cleuvers (Hrsg.) 2002). Verstärkt wurde die Debatte dann noch einmal durch die misslungene Einführung der Kita-Card in Hamburg bzw. des Weiterbildungsgutscheins im Rahmen der SGB III-Förderung der Bundesagentur für Arbeit. Weit weniger öffentlich bzw. bundesweit war die Diskussion über das markt- und qualitätsorientierte Steuerungssystem für die Kindertageseinrichtungen in Bayern (siehe etwa Krauß 2002), auch wenn es dem Gutscheinsystem sehr ähnlich ist.

2. INSTRUMENTE WETTBEWERBLICHER FINANZIERUNG – GRUNDZÜGE VON BILDUNGSGUTSCHEINEN UND PRO-KOPF-ZUWEISUNGEN

Die Idee, Bildungsgutscheine einzuführen, soll auf Thomas Paine im 18. und John Stuart Mill im 19. Jahrhundert zurückgehen (Bridge 1977; van Lith 1985), wobei bereits zuvor Adam Smith dafür plädiert hatte, dass Eltern, deren Kinder auf private Schulen gingen, von den Steuern befreit werden sollten (West 1967).¹ Im vergangenen Jahrhundert wurde der Vorschlag durch Milton Friedman (1955) wieder in die Diskussion eingebracht. Später wurde die Konzeption der Bildungsgutscheine außerdem von Buchanan und Nutter (1965), Wiseman (1959), Peacock (1964) und West (1976) aufgegriffen und überarbeitet.

In der ursprünglichen Idee der Bildungsgutscheine hatten sozialpolitische Überlegungen einen zentralen Stellenwert. Vouchers sollten denjenigen eine schulische Ausbildung ermöglichen, die dies aus dem eigenen Einkommen nicht finanzieren konnten (van Lith 1985). Soweit die Eltern jedoch in der Lage gewesen wären, die Schulausbildung der Kinder aus dem eigenen Einkommen zu finanzieren, hätten sie dafür auch bezahlen sollen. Mit dieser Darstellung der ursprünglichen Ziele ist auch der Grundcharakter von Bildungsgutscheinen bereits erfasst.

Bildungsgutscheine sind Unterstützungsleistungen des Staates, mit denen Bildungsnachfrager (hier: Schüler bzw. deren Eltern) den Schulbesuch finanzieren können. Die Gutscheine können ausschließlich für den Besuch von Bildungseinrichtungen verwendet werden und sind somit mit einer Verwendungsaufgabe versehen. Die Bildungsnachfrager werden durch die Gutscheine gewissermaßen mit (zusätzlicher) „Kaufkraft“ ausgestattet (Weiß 2002), mit der sie an einer Bildungseinrichtung ihrer Wahl Dienstleistungen „erwerben“ können. Da der jeweilige Wert der Bildungsgutscheine vom Gesetzgeber festgelegt wird und die Ausbildungskosten weiterhin von der öffentlichen Hand getragen werden, ist mit ihrer Einführung eine Privatisierung der Bildungsfinanzierung verbunden. Es ist vielmehr eine Kombination von staatlicher Finanzierung mit marktwirtschaftlichen Elementen (Bodenhöfer 1978).

¹ Bridge (1977, S. 80) zufolge soll bereits Adam Smith Bildungsgutscheine zur Ausbildungsfinanzierung vorgeschlagen haben. Dieses ist jedoch nicht zutreffend. Smith schlug vor, dass die von den Schulen zu erhebenden Gebühren so niedrig sein sollten, dass sie auch von Tagelöhnern aufgebracht werden könnten (vgl. Smith, 1973, S. 499). Mangold u.a. (1998) sind der Auffassung, dass Paine und Mill Vouchers nicht diskutiert haben.

2.1 Begriffsdefinition und Abgrenzung

Wie eingangs bereits erwähnt sind Bildungsgutscheine nicht die einzige Form wettbewerblicher Finanzierung im Bildungsbereich. Ein etwas anderer Ansatz, der in diesem Kontext wiederholt diskutiert wurde und wird, ist die Pro-Kopf-Finanzierung. Nachfolgend soll kurz auf die wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Modellen eingegangen werden, bevor die mit wettbewerblicher Finanzierung verbundenen Erwartungen und Ziele diskutiert werden.

Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen unterscheiden sich faktisch nur in Nuancen, was sich auch in der Bezeichnung „Quasi-Voucher“ für letztere ausdrückt. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die marginalen Unterschiede Einfluss auf die Wirksamkeit haben können.

Bei der Pro-Kopf-Zuweisung erhält die Schule die Finanzzuweisung direkt durch den Staat auf der Grundlage der gemeldeten Teilnehmerzahlen. Das heißt, sie teilt dem zuständigen Ministerium die Anzahl der Teilnehmer mit und bekommt im Gegenzug den entsprechenden Finanzbetrag überwiesen.

Beim Bildungsgutschein erhalten hingegen die Schüler bzw. deren Eltern den Gutschein vom Staat ausgehändigt. Mit diesem gehen sie dann zu der Schule, für die sie sich entschieden haben, und übergeben ihn zusammen mit der Anmeldung. Die Schule ihrerseits leitet diesen Gutschein an das zuständige Ministerium weiter und erhält dafür im Gegenzug den entsprechenden Geldbetrag. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Instrumenten besteht somit in dem Coupon (vinkuliertes Namenspapier), den die Nachfrager im Gutscheinsystem erhalten und der bei Pro-Kopf-Zuweisungen nicht ausgegeben wird. Betrachtet man ausschließlich diesen formalen Aspekt, so könnte man versucht sein, sich für die Pro-Kopf-Zuweisungen auszusprechen, da sie in der Administration etwas weniger aufwendig zu sein scheinen.

Andererseits stellt sich jedoch die Frage, ob die aktive Übergabe des Coupons einen psychologischen Vorteil darstellt, wird hierdurch doch der Zusammenhang zwischen der Entscheidung für eine bestimmte Bildungseinrichtung und der Finanzierung im Vergleich zu den Pro-Kopf-Zuwendungen offensichtlicher. Damit dürfte die Entscheidung für oder gegen eine Schule in der Regel ebenfalls bewusster erfolgen, etwa dergestalt: „Ich entscheide mich für diese Schule, weil sie meines Erachtens besser ist als andere“ oder „weil mir deren Ausrichtung am besten gefällt“. Wenn der Zusammenhang transparenter und die Entscheidung bewusster getroffen wird, dann würde dies eine etwas rationalere Entscheidung auf Seiten der Beteiligten für oder gegen eine bestimmte Schule bedeuten. Dieser psychologische Vorteil spricht u. E. für die Gutscheine, so dass im Folgenden der Begriff Gutschein verwendet wird.

2.2 Ziele und Erwartungen an Gutscheine

Von den meisten Ökonomen geliebt, von den meisten Pädagogen und vielen anderen gehasst, so könnte man etwas pointiert die Reaktionen auf Bildungsgutscheine zusammenfassen. Auch wenn es natürlich keine einheitliche Meinung in den Professionen gibt, so sind Erstere tendenziell eher geneigt, eine stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung des Bildungssektors zu befürworten als Letztere, denen häufig der Markt als Organisationsprinzip des Bildungssektors suspekt ist. Betrachtet man die Pro- und Contra-Argumente etwas genauer, dann fällt auf, dass auf beiden Seiten viele abstrakte, normative Aussagen getroffen werden, die selten empirisch untermauert werden. Vielmehr bauen sie oft auf bestimmten Annahmen bzw. Modellvarianten auf, die aber häufig weder zwingend oder gar unabdingbar für die Implementierung eines Gutscheinsystems sind noch automatisch für alle (anderen) Ausgestaltungsformen gelten. Damit besteht aber einmal die Gefahr, dass man aneinander vorbei redet – was im Übrigen nicht nur für Diskussionen zwischen Gegnern und Befürwortern gelten muss – und zum anderen, dass bestimmte Pauschalaussagen getroffen werden, also Gutscheine per se positiv oder negativ eingeschätzt werden.

Verglichen mit anderen Bildungsbereichen, insbesondere Kindertageseinrichtungen und Hochschulen, sind Überlegungen zur nachfrageorientierten Steuerung der Schulen in Deutschland noch sehr wenig diskutiert worden. Die bisherige Diskussion spiegelt hauptsächlich theoretische Überlegungen wider. Mittlerweile gibt es zwar einige Bundesländer, in denen die Höhe der Schulzuweisungen teilweise von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler abhängt, dies geschieht jedoch nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit.

In der internationalen Diskussion werden vor allen Dingen drei Erwartungen bzw. Ziele mit der Einführung von Gutscheinen verbunden:

1. Effizienzsteigerung durch Wettbewerb zwischen Bildungseinrichtungen (bessere Schülerleistungen und/oder Produktivitätssteigerung),
2. Sozialpolitische Ziele,
3. Mehr Wahlfreiheit.

Auf jede dieser Zielsetzungen soll im Folgenden zunächst kurz eingegangen werden, bevor in den späteren Kapiteln auf internationale Erfahrungen eingegangen und darauf aufbauend der Versuch unternommen wird, die tatsächlichen Effekte von Gutscheinmodellen hinsichtlich der genannten Ziele zu beurteilen.

2.2.1 Effizienzsteigerungen

Die Erwartung, dass Bildungsgutscheine die Produktionseffizienz im Schulbereich erhöhen, speist sich aus zwei Überlegungen: Erstens führt die Einführung von Bildungsgutscheinen zu einer größeren Abhängigkeit der Schulen von den Schülerzahlen. Je mehr Schüler die

Leistungen einer Bildungseinrichtung in Anspruch nehmen, desto höher sind c. p. deren Einnahmen. Unterstellt man dabei, dass sich Bildungsnachfrager rational verhalten und für die bestmögliche Einrichtung – im erreichbaren Umfeld – entscheiden, erzielen bessere Einrichtungen eine größere Nachfrage und c. p. eine bessere Budgetausstattung, wohingegen die schwächeren mit einer unzureichenden Nachfrage und einer zu geringen Budgetausstattung konfrontiert sind.²

Letzteres motiviert sie, ihre Leistungen zu verbessern. Da gleichzeitig auch die leistungsstärkeren Einrichtungen wiederum Abwanderungen befürchten müssen, wenn sie sich nicht ebenfalls verbessern, kommt ein Qualitätswettbewerb in Gang, der letztlich den Nachfragern zugute kommt. Gleichzeitig haben die Einrichtungen einen Anreiz, ihre Kosten durch Produktivitätssteigerung zu verringern. Die Folge davon wäre wiederum, dass die Qualität des Lehrangebotes – bei gleichem Finanzaufwand – höher wäre als dies im bestehenden System der Fall ist bzw. diesem zumindest nachgesagt wird. Die Verantwortung für die Leistungs- und Qualitätsstandards könnte zudem stärker als bisher auf die jeweiligen Schulen (Stichwort: Autonomie) übertragen werden (Lamdin/Mintrom, 1997, S. 221). Demgegenüber setzt das heutige System nahezu ausschließlich auf die intrinsische Motivation der Lehrkräfte; externe Anreizmechanismen zur Verbesserung der Leistung bestehen kaum, zumal auch das Lehrpersonal aufgrund des geltenden Beamtenrechts in der Regel nicht mit Sanktionen, Einnahmeeinbußen oder gar Arbeitsplatzverlust rechnen muss.

Mit Verweis auf dementsprechende Zusammenhänge bei der Pisa-Studie 2000 wird an dieser Stelle gerne argumentiert, dass eine leistungsorientierte Besoldung positive Effekte erwarten lasse. Zwar ist zutreffend, dass die Schülerleistungen positiv mit Gehaltsunterschieden (theoretisch also einer leistungsorientierten Besoldung) korrelieren, allerdings erfolgt diese Gehaltsdifferenz meist auf einer Belastungsbasis und nicht auf der Grundlage der jeweiligen Lehrqualität. Der entsprechende Befund ist somit eine Scheinkorrelation.

2.2.2 Sozialpolitische Ziele

Die sozialpolitische Intention von Bildungsgutscheinen resultiert aus der Tatsache, dass in vielen Ländern ein Nebeneinander von öffentlichen und privaten Schulen besteht, wobei häufig unterstellt wird, dass die privaten Schulen besser seien als die öffentlichen Einrichtungen.³ Diese privaten Anbieter können i.d.R. in unterschiedlichem Umfang Gebühren erheben, die entweder über die öffentliche Finanzierung hinausgehende oder aber die gesamten Kosten abdecken. Teilweise entsprechen diese Gebühren auch dem Marktwert der

2 Johnes (1993, S. 121) formuliert dazu „Schools which are better (as perceived by the market) will experience a rise in demand for their services and will, in response, increase their provision. Schools which are worse (again, as perceived by the market) will suffer a fall in demand and will therefore cut back their provision.“

3 Der Begriff „privat“ kann dabei sowohl konfessionelle, aber auch andere gewinnorientierte oder nicht-gewinnorientierte Einrichtungen umfassen.

jeweiligen Einrichtung. Die konkrete Ausgestaltung ist dabei von Land zu Land unterschiedlich.

Dieses Erfordernis der (teilweisen) privaten Finanzierung schließt aber die Nachfragergruppen aus, die nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, aus dem sie diese Gebühren finanzieren können. An dieser Stelle setzen dann die sozialpolitischen Intentionen von Bildungsgutscheinen an. Durch sie soll interessierten Schülern aus einkommensschwachen Familien die Möglichkeit eröffnet werden, eine private Einrichtung zu besuchen. Dies setzt zugleich voraus, dass der Gutscheinnennwert entweder einkommensabhängig ist oder aber die Ausgabe nur an bestimmte Einkommensgruppen erfolgt.

So werden etwa Bildungsgutscheine in einigen Städten und Bundesstaaten der USA nur an einkommensschwächere Familien vergeben, damit deren Kinder Zugang zu besseren und meist teureren (Privat-)Schulen erhalten können (Rouse 1997, 1998; Witte/Thorn/Sterr 1995, Witte et al. 1994, Witte 1997; Belfield 2002). Auch in Kolumbien wurden Gutscheine eingeführt, um Schülern aus einkommensschwachen Familien den Besuch der häufig besseren und teureren Privatschulen zu ermöglichen (West 1996; Calderón 1996; Angrist et al. 2002).

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Privatschulen und Schulgebühren in all diesen Ländern wesentliche Elemente des Schulsystems sind. Die obige Argumentation ist daher nicht ohne weiteres auf andere europäische Länder übertragbar, wenn in diesen Ländern für die meisten privaten Schulen keine Gebühren gezahlt werden müssen. Für die meisten Länder Europas dürften daher Gutscheine für diese Form des Nachteilsausgleichs für einkommensschwache Familien von untergeordneter Bedeutung sein. Allerdings lässt sich ein anderer sozialpolitischer Ansatz vorstellen, der den u. U. höheren Aufwand zur „Beschulung“ benachteiligter Schüler ausgleicht. In diesem Sinne würden Kinder z. B. mit Migrationshintergrund oder Lernschwäche etc. einen Gutschein mit einem höheren Nennwert erhalten, um den entsprechenden Aufwand der Schule auszugleichen. Auch ggf. notwendige Schulsozialarbeit könnte eventuell über diesen Weg finanziert werden. Im bayerischen Kita-Finanzierungsmodell wird ein solcher Ansatz praktiziert, worauf wir weiter unten noch zurückkommen werden.

2.2.3 Erhöhung der Wahlfreiheit

Die dritte mit der Einführung von Gutscheinen verbundene Forderung bzw. Erwartung, die Erhöhung der Wahlfreiheit, wird vor allen Dingen in den USA angeführt. Wahlmöglichkeiten bzw. Entscheidungsfreiheit werden dabei als wünschenswertes Gut sui generis angesehen. Da diese normative Position zum Teil aber auch Einfluss auf die wissenschaftliche Diskussion und Evaluation nimmt, ist es hilfreich, die entsprechende Grundposition des jeweiligen Verfassers zu kennen.

Hinter den hier aufgeführten Argumenten stecken einige Annahmen, die nicht unumstritten sind und daher noch genauer diskutiert werden müssen. Aber umgekehrt dürfte auch gelten: Wenn das Bildungsangebot im heutigen System qualitativ schlechter ist als es sein könnte – was die PISA-Ergebnisse u. E. durchaus belegen – und Bildungsgutscheine eine Möglichkeit sind, die Qualität des Bildungsangebotes zu verbessern, dann sollten sie auch zu den Instrumenten gehören, die intensiver diskutiert werden – jenseits aller normativen Grabenkämpfe!

3. EINE ÜBERSICHT ÜBER DIE INTERNATIONALEN ERFAHRUNGEN MIT BILDUNGSGUTSCHEINEN

Als eines der wesentlichen Reformmodelle für die Finanzierung von schulischer und hochschulischer Bildung werden Gutscheine derzeit nahezu weltweit nicht nur diskutiert, sondern wurden und werden in einigen Ländern als Finanzierungsinstrument auch implementiert.

Nachfolgend seien einige Gutscheinmodelle im Schulbereich kurz vorgestellt, wobei auch auf die erzielten Erfolge und aufgetretenen Probleme eingegangen wird. Eine ausführliche Evaluierung der Erfolge bzw. Misserfolge der einzelnen Modelle wird dann in Kapitel 4 vorgenommen. Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass gerade die stark diskutierten und evaluierten Gutscheinmodelle in den USA eher kleine und begrenzte Ansätze sind, die auf ausgewählte Zielgruppen fokussieren. Diese begrenzte Reichweite legt aber zugleich die Vermutung nahe, dass deren Wirkungen schwächer sein könnten als bei systemweiten Gutscheinmodellen. Auf beide Aspekte wird weiter unten noch genauer einzugehen sein.

3.1 Europa

3.1.1 Nacka, Schweden (Nacka Voucher System)

Seit 1992 gibt es in der schwedischen Gemeinde Nacka ein Gutscheinsystem, das den gesamten Bildungssektor (mit Ausnahme der Hochschulen) sowie die Altenpflege abdeckt. Die Eltern können (schriftlich oder per Internet) die gewünschte Schule auswählen und dort einen entsprechenden Aufnahmeantrag stellen. Wird der Antrag bewilligt, erhalten die Eltern einen entsprechenden Voucher, der der jeweiligen Schule zu Schuljahresbeginn oder nach einem Schulwechsel ausgehändigt wird. Die Schule erhält dann auf Grundlage der eingereichten Anträge monatliche Zuweisungen je Schüler. Die Voucher können dabei auch für Schulen außerhalb der Gemeinde oder für Auslandsschuljahre verwendet werden. Privatschulen müssen staatlich anerkannt sein, um am Gutscheinprogramm teilnehmen zu können.

Um den Eltern die Schulwahl zu erleichtern, ist das Gutschein-Programm außerdem verbunden mit einem umfangreichen Informationsangebot (Broschüren, Informationsveranstal-

tungen, Internet etc.). Zudem sind die Berichte der Schulinspektionen der obersten Schulbehörde (Skolverket) eine wichtige Entscheidungsgrundlage.

Die Nennwerte der Gutscheine sind nach Jahrgangsstufen differenziert. Im Jahre 2002 betragen die jährlichen Gesamtzusendungen je Schüler in der Unterstufe (Klasse 1-3) umgerechnet etwa € 4.500, in der Oberstufe € 6.600. An weiterführenden Schulen ist die Höhe der Zuweisungen stark vom jeweils gewählten Programm abhängig. 2002 wurden durchschnittlich € 7.400 je Schüler ausgegeben.

90 % der Schulausgaben werden durch das Gutscheinprogramm finanziert, wodurch die Lehrer und Schulen fast vollständig von den Gutscheinen abhängig sind.⁴ Die verbleibenden 10 % dienen dem Ausgleich besonderer Belastungen, etwa durch behinderte oder ausländische Schüler. Diese so genannte „Äquivalenz-Garantie“ wird den Schulen auf der Grundlage von Verhandlungen zugewiesen. Aufgrund dieser starken Abhängigkeit von der Nachfrage sind die Schulen stets bestrebt, ihre Schülerzahlen zu erhöhen, was sie u. a. durch die Bildung eines schulspezifischen Profils zu erreichen suchen. Mit der Bildungsreform von 1994, bei der das Schulsystem stark dezentralisiert und die Autonomie der einzelnen Schulen gestärkt wurde, sind die Möglichkeiten hierfür entscheidend erweitert worden.

Die Reaktionen auf die Bildungsgutscheine sind bislang überwiegend positiv. In einer 2002 durchgeführten Umfrage gaben 99 % der Eltern an, dass ihr Kind die gewünschte Schule besuche, womit das angestrebte Ziel von 95 % noch überschritten wurde. Im Bereich der weiterführenden Schulen lag der Wert allerdings mit rund 70 % deutlich unter dieser Marke. Daneben gibt es auch weitere positive Effekte, etwa in Bezug auf den Ressourceneinsatz, die gestiegene Erwartungshaltung an Bildung etc.

3.1.2 Großbritannien

Mit der Bildungsreform 1988 setzte in Großbritannien ein starker Trend zu mehr Marktorientierung und Dezentralisierung im Bildungssystem ein. Die finanzielle, organisatorische und inhaltliche Verantwortung für die Schulen wurde von der obersten Bildungsbehörde (Education Department) auf 100 Local Education Authorities (LEAs) übertragen. Erhalten blieb allerdings, ähnlich wie in Schweden, ein vom Education Department entwickeltes zentrales Curriculum.

Im Zuge dieser Dezentralisierung ist das Projekt „Assisted Places Scheme“ gestartet worden. Dieses Projekt verfolgt das Ziel, Schülern aus einkommensschwachen Familien eine gute Schulbildung zu ermöglichen. Sie können Unterstützung in Form von Bildungsgutscheinen erhalten, mit denen sie die Unterrichtsgebühren für Privatschulen (independent schools) be-

4 Verliert eine Schule z. B. eine Klasse, verringern sich ihre Einnahmen um über SEK 1 Mio. oder umgerechnet knapp € 108.000. Dies entspricht drei Vollzeit-Lehrerstellen, die dann nicht mehr finanziert werden können (Dohmen/ Koppenhöfer 2000).

zahlen können. Diese Gutscheine können ausschließlich an vom Bildungsministerium anerkannten Schulen eingelöst werden. Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Vergabe der Bildungsgutscheine ist, dass die Schüler die notwendige Qualifikation für den erfolgreichen Abschluss der Schule haben.

1995 haben 29.800 Schüler die Bildungsgutscheine an 294 anerkannten independent schools genutzt. 500 Schüler, meist im Alter von 11–13 Jahren, steigen jedes Jahr neu in das Programm ein.

Bei der Implementierung des Programms stellte sich anfangs das Problem, dass insbesondere Eltern aus niedrigeren sozio-ökonomischen Schichten ihre Wahlmöglichkeiten aufgrund unzureichender Information über die einzelnen Schulen nicht wahrnehmen konnten. Gleichzeitig versuchten die Schulen ihrerseits, möglichst viele Schüler mit günstigem sozio-ökonomischen Hintergrund aufzunehmen, um möglichst gute Prüfungsergebnisse zu erhalten, da diese Ergebnisse das primäre Vergleichskriterium im Wettbewerb der Schüler sind. Als Folge ergab sich fast zwangsläufig eine Benachteiligung sozial Schwächerer, es waren also teils massive Lenkungseffekte zu Ungunsten dieser Bevölkerungsschichten zu beobachten (vgl. dazu auch Kapitel 4.3). Ein weiteres Problem ist die Monopolstellung einzelner Schulen in ländlichen Gebieten, in denen den Eltern de facto kaum eine oder gar keine Wahlmöglichkeit haben, da es nur eine oder zwei Schulen gibt.

Zur Effizienz des Programms liegen keine eindeutigen Befunde vor. West und Pennell (1997) kommen für die Bildungsreformen in Großbritannien zwar zu dem Ergebnis, dass sich das Leistungsniveau der Schüler am Ende der Sekundarschule verbessert habe, verweisen aber darauf, dass nicht klar sei, in welchem Umfang dies tatsächlich auf die Reformen zurückzuführen sei. So war beispielsweise bereits seit 1975, also deutlich vor Beginn der Bildungsreformen, ein Leistungsanstieg der Schüler festzustellen.

3.2 Nord- und Südamerika

3.2.1 Kolumbien

In Kolumbien gibt es seit 1991 ein Gutscheinprogramm für den Besuch von Privatschulen. Wie das „Assisted Places Scheme“ richtet sich auch dieses Programm in erster Linie an Schüler aus einkommensschwachen Familien, denen nach Abschluss der Primarschule der Besuch einer weiterführenden Bildungseinrichtung ermöglicht werden soll. Insbesondere sollen diese Schüler Zugang zu den als qualitativ besser geltenden Privatschulen erhalten, womit gleichzeitig der Platzmangel an öffentlichen Schulen bekämpft werden soll. Im ersten Jahr wurden 18.000 Bildungsgutscheine an Schüler ab der 6. Klasse vergeben, bereits fünf Jahre später waren es rund 100.000, was etwa 10 % aller Sekundarschüler Kolumbiens

entspricht. Der durchschnittliche Wert je Gutschein lag damals bei US\$ 143. Dieser Wert entspricht den durchschnittlichen Gebühren in den drei größten kolumbianischen Städten (Bogota, Medellin und Cali), wobei davon ausgegangen wurde, dass die Gebühren in den kleineren Städten und Regionen niedriger sind. Die Differenz zwischen Gutscheinwert und tatsächlichen Gebühren ist ggf. von den Eltern zu tragen.

Dem Grundsatz der Verbesserung der Chancengerechtigkeit wird dabei insoweit Rechnung getragen, als die Gutscheine zwar mit demselben Nennwert ausgestattet sind, das Elterneinkommen einen bestimmten Maximalwert jedoch nicht übersteigen darf. Weiterhin ist die Vergabe der Gutscheine auf Absolventen öffentlicher Primarschulen beschränkt, da angenommen wird, dass die Kinder wohlhabenderer Eltern ohnehin schon eine Privatschule besuchen.

Die Finanzierung der Bildungsgutscheine erfolgt zu 80 % durch das Land, die verbleibenden 20 % sind von der jeweiligen Kommune zu tragen. Die Aufwendungen je Voucher-Schüler lagen 1996 bei etwa 40 % der durchschnittlichen Kosten für einen Schüler an einer öffentlichen Sekundarschule.

Die Weltbank sah das Projekt besonders unter quantitativen Gesichtspunkten als Erfolg an. Kritikpunkte in der öffentlichen Diskussion sind hingegen die Substitution und Subventionierung privater Bildungseinrichtungen, Zahlungsprobleme der öffentlichen Hand (verspätete Zahlungen an die Schulen) sowie insgesamt unzureichende Projektmittel, die eine Zuteilung nach dem Losverfahren notwendig machten.

3.2.2 Chile

Auch in Chile wurde mit der Bildungsreform von 1980 das Ziel der stärkeren Marktorientierung und der Effizienzsteigerung vor allem im Hochschul- aber auch im Schulbereich verfolgt (vgl. West 1996). Eine der Maßnahmen war in diesem Zusammenhang die Verlagerung der Schulverwaltung von der Zentralregierung auf die Kommunen. Darüber hinaus werden seither auch die gebührenfreien Privatschulen durch die Kommunen finanziert, was zu einem enormen Anstieg der Schülerzahlen an Privatschulen führte, allein zwischen 1980 und 1988 hat sich die Zahl der Privatschüler mehr als verdoppelt. Die Zuweisung der öffentlichen (kommunalen) Gelder erfolgt in Abhängigkeit von der Schülerzahl (pro Kopf), wobei für öffentliche und private Schulen dieselben Konditionen gelten und die gewünschte Schule von den Eltern frei ausgewählt werden kann. Die einzelnen Schulen genießen weit reichende Freiheiten in Bezug auf Personalentscheidungen, Verwaltung, Schulpolitik und auch die inhaltliche Gestaltung des Lehrangebots. Für Schulen ohne eigenes Curriculum sieht die Zentralregierung ein allgemeines Curriculum vor.

Evaluierungen des Programms ergaben, dass es mehrheitlich von Eltern aus höheren sozio-ökonomischen Schichten in Anspruch genommen wird. Eine der Hauptursachen hierfür

dürfte die Tatsache sein, dass gerade sozial schwächer gestellte Eltern häufig nicht über die Qualität der Schulen in der näheren Umgebung informiert sind (vgl. Gauri 1998).

In Bezug auf die effizienzsteigernde Wirkung des Programms stellt Gauri (1998) fest, dass der verstärkte Wettbewerb der Schulen um die Gunst der Schüler sowie die neuen Finanzierungsmodalitäten zu einem allgemeinen Anstieg des Bildungsniveaus der chilenischen Bevölkerung geführt habe. So könne ein Anstieg der Bildungsbeteiligung im Sekundarbereich, insbesondere auch in einkommensschwächeren Schichten, festgestellt werden. Spätere Studien kommen hier teilweise zu unterschiedlichen Ergebnissen für unterschiedliche Schultypen (siehe Kapitel 4.1.1).

Interessant sind weiterhin die bspw. von Parry (1997) beobachteten Spezialisierungseffekte zwischen privaten und öffentlichen Schulen. Hsieh und Urquiola sprechen in diesem Zusammenhang gar von „einem massiven Exodus von Familien mit höherem sozio-ökonomischen Hintergrund aus den öffentlichen Schulen“ (S. 4).

Allerdings stellt Belfield (2002) zusammenfassend fest, dass das chilenische Voucher-Programm trotz der aufgezeigten Schwachstellen zeige, dass auch ein großflächig angelegtes Gutscheinsystem – und somit nicht nur die kleineren Programme in den USA – funktionieren könne. Damit widerlege er die Behauptung, dass solche größeren Programme „nicht praktikabel“ seien. Gleichzeitig betont Belfield unter Bezugnahme auf andere Autoren, dass es auch in vielen anderen Ländern umfangreiche Voucher-Programme gebe, auch wenn diese nicht explizit als solche bezeichnet würden.

3.3 USA

Die meisten Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen liegen in den Vereinigten Staaten vor, wo sie überwiegend im Bereich der Sekundarschulen eingesetzt werden, um einkommensschwachen Familien die Möglichkeit einer Schulwahl zu geben. Dabei gibt es zwei Arten von Bildungsgutscheinen und zwar zum einen solche, die im privaten Sektor eingesetzt und auch privat finanziert werden, zum anderen solche, die aus öffentlichen Ressourcen bezahlt werden. Die einzelnen Projekte unterscheiden sich wiederum sowohl in Bezug auf die Reichweite als auch auf die genaue Ausgestaltung. Nachfolgend sollen mehrere Einzelbeispiele kurz dargestellt werden.

3.3.1 Alum Rock, Kalifornien

In diesem Vorort von San Jose/Kalifornien wurde 1972 das erste Gutscheinmodell auf Schulbezirksebene eingeführt (van Gendt 1980). Da der Bezirk zu den ärmsten Kaliforniens zählt, wollte die Regierung mit Mitteln des Office of Economic Opportunity gerade Kindern aus

mittleren und unteren Einkommensschichten den Zugang zu einer Schule ihrer Wahl ermöglichen. Gleichzeitig wurde den Schulen mehr Freiheit in Bezug auf die Ausgestaltung ihres Curriculums und somit die Anpassung an die Wünsche und Bedürfnisse der Schüler und Eltern übertragen. Der aktive Austausch zwischen Schule und Elternhaus sollte gestärkt und die Zufriedenheit der „Kunden“ vergrößert werden. Davon erhoffte man sich einen Anstieg des Bildungsniveaus der teilnehmenden Schüler. Die Teilnahme an dem Projekt war im ersten Jahr auf öffentliche Schulen begrenzt, wurde dann aber auf den privaten Sektor ausgeweitet.

Die Eltern erhielten für jedes Kind einen Voucher, der an einer beliebigen teilnehmenden Schule eingelöst werden konnte. Der Wert des Vouchers entsprach den durchschnittlichen Kosten je Schüler und Schuljahr im Bezirk Alum Rock. Kinder aus besonders einkommensschwachen Familien konnten zusätzlich zu diesem „Basic Voucher“ einen „Compensatory Voucher“, einen Essenzuschuss, erhalten. Die Schulen mussten sich vollständig aus dem Wert der Gutscheine finanzieren, weshalb sie auf hohe Schülerzahlen angewiesen waren. Um möglichst viele Schüler anzuziehen, versuchten die Schulen, ihr Angebot möglichst breit zu fächern und richteten zu diesem Zweck mehrere so genannte „Mini Schools“ ein, die jeweils unterschiedliche Philosophien, Methoden und Programme vertraten. Um den Eltern eine fundierte Wahl zu ermöglichen, wurde das Programm zudem von umfangreicher Beratung und Information über die einzelnen Schulen begleitet. Waren die Eltern mit der gewählten Schule dennoch nicht zufrieden, so war ein Wechsel jederzeit möglich.

Eine Evaluierung des Programms zeigte einige Schwachstellen auf. Einerseits funktionierte anfangs bei einem Schulwechsel der Geldtransfer nicht, was jedoch durch die Einrichtung eines „income-outgo“ Budgets behoben werden konnte. Weiterhin überstieg die Nachfrage nach Plätzen an einzelnen Schulen das Angebot. Diesem Problem wurde zwar vielerorts durch mobile Klassenräume, Satellitenschulen und die Umverteilung des Lehrkörpers begegnet, einige Schulen waren jedoch nicht bereit, ihre Aufnahmekapazität zu erweitern, was die Entwicklung von Aufnahmekriterien erforderlich machte. Meist entschied man sich dabei im Sinne der Chancengleichheit für das Losverfahren. Die mangelnde Flexibilität einiger Schulen führte jedoch zwangsläufig dazu, dass vielen Eltern ihr Schulwunsch nicht erfüllt werden konnte.

Zu Beginn des Experiments wurde von der neuen Wahlmöglichkeit seitens der Eltern kaum Gebrauch gemacht, was sich allerdings im Laufe der Zeit änderte. Jedoch war zu beobachten, dass für die meisten Eltern die Nähe zum Wohnort und nicht etwa qualitative Kriterien für die Schulwahl entscheidend waren. Selbst gegen Ende des Projekts gab noch jedes fünfte Elternpaar an, die Schulwahl vorwiegend aufgrund der Wohnortnähe getroffen zu haben. Ein Großteil der Wechsel vollzog sich zudem zwischen verschiedenen Programmen ein und derselben Schule.

Neben der Schulwahl sollte den Eltern auch Gelegenheit gegeben werden, die inhaltliche Arbeit der jeweiligen Schule aktiv mitzugestalten. Im Rahmen des „Education Voucher

Advisory Council" konnten sie gemeinsam mit Lehrern den Schulleiter und die Schulbehörde beraten. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch nur sehr selten Gebrauch gemacht, was auf ein Desinteresse an dieser Art von Entscheidungsmacht hinweist. Dieses Desinteresse seitens der Eltern stärkte wiederum die Stellung der Lehrer, die infolge der Dezentralisierung verstärkt Druck auf die Schulleitung ausüben konnten, nicht zuletzt auch in Bezug auf das eigene Gehalt. Nicht nur in diesem Zusammenhang wurde kritisiert, dass die Dezentralisierung des Schulsystems zu schnell verlaufen sei.

Weiterhin gab es offenbar trotz vielfältiger Bemühungen Defizite im programmbegleitenden Informationsangebot. So waren etwa 25 % der Eltern die Voucher nicht einmal bekannt, wobei davon ausgegangen wird, dass die Informationsverbreitung in den oberen Schichten der Gesellschaft besser gelungen ist als bei einkommensschwachen Eltern. Dies würde bedeuten, dass die Wahlmöglichkeiten der Eltern mit geringem Einkommen gegenüber Besserverdienenden stark eingeschränkt bzw. faktisch nicht vorhanden waren.

Die Evaluierung zeigte, dass das Experiment gegenüber dem bisherigen System Zusatzkosten in Höhe von etwa 10 % verursachte. Gründe hierfür waren einerseits der erhöhte administrative Aufwand, der durch die Koexistenz von Voucher- und traditionellen Schulen verursacht wurde, zum anderen die Organisation des Experiments selbst (Information der Eltern, Lehrerfortbildungen, Publikationen zum Projekt, Evaluation des Experiments etc.). Des Weiteren spielten erhöhte Transportkosten aufgrund der Schulwahl, die Ausgabe der Compensatory Vouchers an rund 50 % der Schüler sowie Weiterentwicklungen des Systems während der Projektlaufzeit eine Rolle.

Aufgrund der aufgezeigten Schwachstellen empfahl der Education Voucher Advisory Council am Ende des vierten Jahres, das Projekt einzustellen.

3.3.2 Milwaukee, Wisconsin

Dieses Projekt verfolgte das vorrangige Ziel, der hohen Schülerfluktuation und Abbrecherquote, die in Milwaukee auf etwa 40 % geschätzt wurde, zu begegnen. Insbesondere in den innerstädtischen Problemvierteln gab es kaum gute öffentliche Schulen. Wer hier eine gute Schulbildung genießen wollte, musste entweder lange Anreisewege in Kauf nehmen oder eine teure Privatschule besuchen, was sich aber gerade die einkommensschwachen Familien nicht leisten konnten. Vor diesem Hintergrund wurde 1990 das Milwaukee Parental Choice Program verabschiedet, wodurch Wisconsin der erste Bundesstaat wurde, in dem einkommensschwache Familien mit Bildungsgutscheinen ausgestattet wurden, um ihr Kind an eine Privatschule schicken zu können. Für jeden Schüler, der statt einer öffentlichen eine private Schule besucht, erhält die aufnehmende Privatschule eine Ausgleichssumme.

Die Teilnahme an dem Programm ist an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. Zunächst einmal darf das Einkommen der Eltern das 1,75-fache der offiziellen nationalen Armuts-

grenze nicht übersteigen. Weiterhin darf der Schüler im Jahr der Programmaufnahme keine andere Privatschule oder eine Schule außerhalb Milwaukees besuchen. Darüber hinaus bestehen Restriktionen in Bezug auf die Gesamtteilnehmerzahl. So durfte bis 1994 höchstens 1 % der gesamten Schülerschaft an öffentlichen Schulen am Programm teilnehmen, inzwischen wurde dieser Anteil auf 15 % erhöht. Für Unmut sorgt seit Jahren die Einbeziehung konfessioneller Schulen in das Programm, da Kritiker dies als Verletzung der gesetzlich vorgeschriebenen Trennung von Kirche und Staat ansehen. Im Laufe der Zeit entwickelte sich daraus ein regelrechter „Glaubenskrieg“, der jahrelang die Gerichtshöfe Wisconsins beschäftigte. Mittlerweile wurde die Programmweiterung in Milwaukee für rechtmäßig erklärt, ähnliche Streitigkeiten treten jedoch in den USA auch heute noch immer wieder auf.

Über den Erfolg oder Misserfolg des Milwaukee Parental Choice Program herrscht unter Kritikern bis heute Uneinigkeit. Aufgrund unterschiedlicher Evaluierungsmethoden kommen die Forscher hier zu unterschiedlichen und teils gegensätzlichen Ergebnissen. So stellt etwa Witte (1994, 1995, 2000) fest, dass Schüler, die an dem Programm teilgenommen haben, keine besseren Leistungen erbringen als solche, die dies nicht tun. Greene u. a. (1996) kamen statt dessen zu dem Ergebnis, dass ‚Choice-Schüler‘ bessere Ergebnisse in Mathematik und Lesen erreichten als Schüler der öffentlichen Schulen. Beide Arbeiten sind jedoch aus methodischen Gründen kritisiert worden. Rouse (1997, 1998), die nach verschiedenen Einschätzungen die methodisch bisher ausgewogenste Arbeit vorgelegt hat (siehe etwa Levin 1998), kann zwar die Verbesserung in Mathematik bestätigen, nicht jedoch im Lesen. Ferner wendet sie ein, dass es sich um ein sehr kleines Programm handele, so dass es sich schwierig gestalten, Aussagen über den potenziellen Nutzen des Choice-Programms zu treffen. Ähnlich geringe Leistungsverbesserungen bzw. uneinheitliche Ergebnisse misst auch McEwan (2000) für Kinder aus armen Minderheitenfamilien.⁵

3.3.3 Cleveland, Ohio

Das School Choice Programm in Cleveland basiert auf demselben Prinzip wie das Parental Choice Programm in Milwaukee. Auch hier geht es in erster Linie darum, Kindern aus einkommensschwachen Familien den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung zu ermöglichen. Für die ersten beiden Jahre war ein Budget von US\$ 5 Mio. vorgesehen. 1.500 Eltern von Schülern bis zur 3. Klasse konnten an dem Programm teilnehmen und sich für eine Schule ihrer Wahl entscheiden. Im Laufe der Zeit sollten die Teilnahmemöglichkeiten sukzessive auf Schüler bis zur achten Klasse ausgeweitet werden. Im Schuljahr 1998/99 waren 59 Privatschulen und 3.744 Schüler an der Schulwahl beteiligt.

5 Alle Evaluationen des Milwaukee Voucher-Systems beziehen sich auf den Zeitraum bis 1995. Da die Schulen seither nicht mehr verpflichtet sind, die Schülerleistungen offen zu legen, sind weitere Evaluationen nicht möglich (Levin/Belfield 2003), was insbesondere im Hinblick auf die quantitative Ausweitung des Programms im Jahre 1998 bedauerlich ist. Evaluationen nach dieser Erweiterung hätten möglicherweise auch Aussagen darüber ermöglicht, ob die Anzahl der beteiligten Schüler zu unterschiedlichen Ergebnissen führt.

Das Stipendium deckte insgesamt 90 % der Ausbildungskosten ab, die verbleibenden 10 % waren von den Eltern als Eigenanteil zu leisten. Evaluationen zeigten, dass dies gerade für Eltern aus sozial schwächeren Schichten häufig ein Problem darstellte, so dass ihre Kinder nicht an dem Programm teilnehmen konnten, obwohl gerade diese Familien bei der Vergabe der Schulplätze begünstigt werden sollten. Die deutliche Folge dieser Selektionsprozesse ist, dass sich die Familien, die das Stipendium annehmen, demografisch erheblich von der durchschnittlichen Bevölkerung in Cleveland unterscheiden (Metcalf u. a. 2004). Ein weiteres Problem war das begrenzte Platzangebot an Privatschulen, das dazu führte, dass viele Schüler keinen Platz an ihrer Wunschschule erhielten.

Anders als in Milwaukee waren in Cleveland die konfessionellen Schulen seit dem Start des Projekts im Jahre 1995 beteiligt. Dies führte 1997 jedoch zu einem ähnlichen Glaubenskrieg wie im ersten Fall und letztlich zunächst zur Einstellung, dann zur Fortführung und schließlich wieder zur Einstellung des Programms.

Auch die Evaluationen zur Effizienz dieses Voucher-Projekts sind nicht eindeutig. Während die ersten beiden Evaluationen von Metcalf u. a. (2003a, 2003b) keine Leistungsunterschiede zwischen Voucher und nicht-Voucher Schülern vom Kindergarten bis zur vierten Klasse ergaben,⁶ zeigen sich zwar in der dritten Evaluation von Metcalf u. a. (2004) in den meisten Evaluationsbereichen ebenfalls keine Leistungsunterschiede. Allerdings sind zu verschiedenen Zeitpunkten Leistungsunterschiede erkennbar, die jedoch in der Regel auch kleiner werden oder ganz verschwinden, wobei sich häufig keine konkreten Ursachen identifizieren lassen. So zeigen sich zu Beginn des ersten Schuljahres erhebliche und signifikante Vorteile für Kinder, die für den Kita-Besuch einen Gutschein erhalten hatten, gegenüber den Kindern, die diesen nicht erhalten haben. Im Laufe des ersten Schuljahres verschwanden diese Vorteile.⁷ Statistisch signifikante Leistungsunterschiede von geförderten gegenüber nicht geförderten Antragstellern zeigten sich anschließend noch am Ende des dritten und vierten Schuljahres in der Gesamtbewertung sowie in den Sozialwissenschaften am Ende des vierten und fünften Schuljahres. Schüler öffentlicher Schulen, die keinen Aufnahmeantrag für das Stipendienprogramm gestellt hatten, erbrachten generell signifikant schlechtere Leistungen gegenüber Stipendiaten und teilweise auch gegenüber nicht geförderten

6 In einer früheren Evaluation des Programms kommen Peterson u.a. (1999b) auf der Basis von Elternbefragungen sowie den Testergebnissen von (nur) zwei Schulen zu einem (vorläufigen) positiven Ergebnis. Neben der m. E. berechtigten Frage, ob Eltern die Leistungsfähigkeit von Schulen (oder anderen Bildungseinrichtungen) wirklich hinreichend beurteilen können (siehe unten), verbietet die schwache Datengrundlage eine weitergehende Berücksichtigung.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass sich die Teilnehmerstruktur am Programm von der öffentlicher Schulen unterscheidet. Scheinbar partizipieren weniger Schüler aus Minderheiten, stattdessen kommen überproportional viele aus etwas höheren Einkommensschichten. D. h. es gibt beachtenswerte demografische Unterschiede, die allerdings möglicherweise darauf zurückzuführen sind, dass ein Teil der Schüler von öffentlichen Schulen ihren Gutschein nicht nutzen und dieser dann in einer zweiten Runde überdurchschnittlich häufig an Schüler vergeben wird, die bereits Privatschulen besuchen (Metcalf u.a. 2003a).

7 Dieser Befund ist teilweise konsistent mit anderen Studien, die die Langzeiteffekte von frühkindlichen Fördermaßnahmen für benachteiligte Kinder in den USA untersuchten (siehe zusammenfassend Dohmen 2005a).

Antragstellern. Zusammenfassend folgern Metcalf u. a. (2004), dass die Ergebnisse nach statistischer Kontrolle für soziale Merkmale leichte akademische Vorteile für geförderte Schüler ausweisen könnten, deren Persistenz allerdings noch unklar und inkonsistent sei. Interessant ist wiederum, dass einst geförderte Schüler, die das Programm verlassen hatten, keine signifikant schlechteren Leistungen aufwiesen. Insgesamt lassen die dargestellten Befunde daher kaum verlässliche Rückschlüsse hinsichtlich der leistungsbeeinflussenden Effekte des Cleveland Scholarship-Programms zu.⁸ Allerdings war die Zufriedenheit der Eltern mit der gewählten Schule allgemein sehr hoch.

3.3.4 New York

In New York vergibt die School Choice Scholarship Foundation (SCSF) seit 1997 1.300 Stipendien pro Jahr mit einem Nennwert von bis zu US\$ 1.400 pro Jahr an Schüler aus einkommensschwachen Familien, um diesen den Besuch einer Privatschule zu ermöglichen. Mit dem Antrag auf Teilnahme am Programm ist die Verpflichtung zum Besuch bestimmter Veranstaltungen verbunden, bei denen die wesentlichen Angaben zum Einkommen verifiziert werden müssen. Insgesamt waren bisher 225 Schulen am Programm beteiligt, die letztlich 75 % der ausgewählten Schüler aufnahmen. Scheinbar hatte das Programm jedoch auch mit erheblichen Schwundquoten zu kämpfen. Ladd (2002) berichtet, dass nach drei Jahren nur noch 53 % der ausgewählten Schüler daran partizipierten.

In Bezug auf die Effektivität des Programms konnten signifikante Leistungsunterschiede zwischen Empfängern und Nicht-Empfängern nur bei afroamerikanischen Schülern festgestellt werden, wobei allerdings zu betonen ist, dass diese die Mehrheit der Schülerschaft der beteiligten Schulen bildeten. Für alle anderen Gruppen, d. h. weißer oder hisspanischer Herkunft sowie für die Schüler insgesamt, ergaben sich keine signifikanten Leistungsunterschiede (Howell/Peterson 2002; Peterson u. a. 2003). Auch in früheren Evaluationen ergaben sich teilweise widersprüchliche Ergebnisse, die kein klares Bild vermitteln konnten (Peterson u. a. 1999). In allen Untersuchungen lassen sich auch Jahrgangsstufen oder Teilpopulationen bei den geförderten Schülern identifizieren, deren Testergebnisse unter denen der Kontrollgruppe liegen. Die Autoren können keine Erklärung für die widersprüchlichen Ergebnisse bzw. für die Unterschiede anbieten.

Darüber hinaus haben Krueger und Zhu (2003) die Studien auch aus methodischen Gründen kritisiert, da die Ergebnisse nicht robust waren und bereits kleinere Modifikationen zu anderen Ergebnissen führten. Zusätzlich verweist Ladd (2002) darauf, dass die Leistungsverbesserungen unter denen eines Modellversuchs in Tennessee lagen, bei dem die Klassengröße

8 Ein anderer Befund erscheint generell jedoch interessant. Danach sind die Leistungen von Schülern, die bereits während der Kindergartenzeit einen Gutschein erhielten, etwas besser, jedoch statistisch nicht signifikant, als die von anderen Schülern, allerdings letztlich unabhängig davon, ob sie nun an einer öffentlichen oder privaten Schule sind (Metcalf u.a. 2003a). Dies deutet auf die zentrale Bedeutung einer frühzeitigen Bildungspartizipation hin.

zielgruppenbezogen für afroamerikanische Schüler verringert wurde. Ferner sollen letztlich auch die Bedingungen für ein wirkliches Zufallsexperiment nicht vorgelegen haben, da sozio-ökonomische Faktoren die tatsächliche Teilnahme am Programm beeinflusst haben. So habe die Abhängigkeit der Mutter von Sozialleistungen die Annahmewahrscheinlichkeit des Gutscheins um 8 % reduziert, wie auch die Verbleibsquote im zweiten Jahr um weitere 7 Punkte. Lernbeeinträchtigte Schüler hätten eine um 14 und 13 Prozentpunkte verringerte Partizipationswahrscheinlichkeit. Umgekehrt beeinflusste religiöse Aktivität („being religiously observant“) oder die afroamerikanische Herkunft die Teilnahmewahrscheinlichkeit im ersten Jahr positiv (+15 Prozentpunkte) und im zweiten negativ (-2 Prozentpunkte).

3.3.5 Florida

Ein anderer Ansatz als bei den bisher vorgestellten Programmen wurde im Bundesstaat Florida gewählt. Das dortige Programm richtet sich vornehmlich an Schüler von Schulen mit unzureichender Qualität (Greene 2001; Greene/Winters 2003). Die Schüler erhalten diesen Gutschein, wenn ihre bisherige Schule innerhalb von vier Jahren mindestens zweimal bei allgemeinen Lernstandserhebungen unzureichende Leistungen erbracht hat.⁹ Sie können sich dann mit diesem Gutschein an einer anderen, privaten Schule anmelden. Evaluationen ergaben, dass Schulen, die durch die Zuteilung von Gutscheinen an ihre Schüler bedroht sind, ihre Leistungen stärker verbessern als andere Schulen. Dies belegt nach Ansicht der Autoren die These, dass diese Art von Wettbewerb die Schulen zu besseren Leistungen motiviere (vgl. Greene 2001; Greene/ Winters 2003). Ladd (2002) verweist allerdings darauf, dass die festgestellte Verbesserung nicht ausschließen könne, dass dies eher auf die Benotung der Schulen an sich als durch die Anreizeffekt des Gutscheinsystems bedingt sei, was sie für plausibler halte. Sie verweist dabei darauf, dass sich in North Carolina nahezu identische Entwicklungen gezeigt hätten wie in Florida, nachdem ein Schulbewertungssystem eingeführt worden wäre, aber ohne die Gutscheinsanktionierung.

9 Die Schulen werden in Abhängigkeit von den Schülerergebnissen in Leistungstests mit A, B, C, D oder F (Failure) bewertet.

4. ANALYSE DER WIRKSAMKEIT VON GUTSCHEINMODELLEN

In diesem Kapitel sollen die Effekte von Bildungsgutscheinen sowohl unter theoretischen als auch unter empirischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Wie sich zeigen wird, sind die Ergebnisse dieser Evaluationen sehr unterschiedlich und teilweise widersprüchlich. Ferner wird an nahezu allen Arbeiten aus methodischen Gründen Kritik geübt. Aufbauend auf diesen theoretischen und empirischen Befunden sollen dann die Rahmenbedingungen diskutiert werden, die für die Wirksamkeit von Gutscheinen von Bedeutung sind bzw. sein können.

Hinsichtlich der Gliederung der Analyse kann auf die umfangreichen Vorarbeiten von Levin (1999) und Levin und Belfield (u. a. 2003) sowie Belfield und Levin (2002) und die dort entwickelten Kriterien zurückgegriffen werden, die vier Bewertungskriterien vorschlagen, (1) Wahlfreiheit, (2) Effizienz, (3) Gerechtigkeit und (4) Sozialer Zusammenhalt. Gleichzeitig wird allerdings darauf verwiesen, dass die Bewertungskriterien teilweise im Widerspruch zueinander stehen. So könnte etwa das Ziel der sozialen Kohäsion mit dem der Wahlfreiheit konfliktieren, die Effizienz mit der Chancengerechtigkeit etc.

Ausgehend von der aktuellen deutschen Situation erscheinen diese Bewertungskriterien von unterschiedlicher Relevanz, da hier zum Teil andere Rahmenbedingungen vorherrschen als in den USA. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Wahlfreiheit, die in Deutschland – zumindest im Grundschulbereich – noch sehr eingeschränkt ist. So gilt hier üblicherweise das Wohnortprinzip, von dem aber teilweise auf Wunsch der Eltern und nach Auswahl- bzw. Aufnahmegesprächen abgewichen wird. Darüber hinaus führt das Wohnortprinzip bisweilen zu einem entsprechenden Umzugsverhalten von Familien oder Kindern, damit letztere in bessere Schulen gehen können. Etwas größer sind die Wahlmöglichkeiten im Sekundarbereich, ohne dass u. W. aber empirische Analysen vorliegen, die deren faktisches Ausmaß untersuchen. Es gibt allerdings auch in Deutschland eine zunehmende Tendenz, vor allem von bildungsnäheren Schichten, ihre Kinder nicht mehr in öffentlichen Schulen sondern in privaten Schulen anzumelden.

Darüber hinaus gibt es hierzulande auch den Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Schulen nicht in der Form wie in vielen anderen Ländern, in denen beim Besuch von privaten Schulen häufig hohe Gebühren gezahlt werden müssen. Allerdings muss in einem Teil der privaten Schulen Schulgeld gezahlt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint für die vorliegende Studie ein etwas modifiziertes Analyseraster zweckmäßig. Insbesondere soll das Kriterium der Wahlfreiheit hier keine normative Bewertung erhalten. D. h. es wird nicht gesondert betrachtet, sondern im Kontext anderer

Fragen indirekt berücksichtigt. So wird in Kapitel 4.1 einerseits der Frage nachgegangen, ob mit Wahlfreiheit verbundene wettbewerbliche Systeme zu besseren Bildungsleistungen führen, woraus sich dann ableiten ließe, dass die Bildungsnachfrager von mehr Wahlfreiheit profitieren könnten (und zwar sowohl in Bezug auf die Schülerleistungen als auch auf die Produktionseffizienz). In Kapitel 4.2 wird untersucht, inwieweit Eltern bzw. Bildungsteilnehmer von ihren Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Entscheidungskriterien von Eltern bzw. Bildungsnachfragern und die häufig implizit unterstellte ökonomische Rationalität einzugehen sein.

Der Frage nach den Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit wird in Kapitel 4.3 nachgegangen.

4.1 Effizienzsteigerungen durch Bildungsgutscheine

Effizienzsteigerungen können auf zwei unterschiedlichen Wegen erreicht werden. Einmal durch bessere Schülerleistungen bei gleichem Mitteleinsatz oder durch Produktivitätssteigerungen, die bei gleichen Schülerleistungen zu einem geringeren Mitteleinsatz führen.

4.1.1 Führen Gutscheine zu besseren „Bildungsleistungen“?

Die zentrale ökonomische Erwartung im Hinblick auf die Einführung von Gutscheinen (in Europa) ist die Annahme, dass mehr Wettbewerb zu einer Leistungssteigerung des Bildungssystems führt. Dies müsste sich dann in den Schülerleistungen widerspiegeln, wobei im Rahmen von Evaluationen für sozio-ökonomische und andere relevante Einflussfaktoren kontrolliert werden muss.

Eine grundsätzliche Frage, die sich bei der Analyse eventueller Leistungssteigerungen durch die Einführung von Gutscheinmodellen im Bildungsbereich stellt, ist, was letztlich unter besseren Bildungseinrichtungen zu verstehen ist. Sind dies Einrichtungen, deren Schüler bei Leistungsstandserhebungen oder internationalen Vergleichsuntersuchungen absolut gesehen besser abschneiden als andere Schulen oder sind dies Schulen, deren Schüler größere Lernfortschritte zwischen zwei Messzeitpunkten oder im Laufe eines Schuljahres verzeichnen? Betrachtet man die internationale Literatur, dann zeigt sich, dass fast ausschließlich auf die Ergebnisse von Lernstandserhebungen rekurriert wird und weniger auf Leistungsveränderungen. Dies bedeutet aber aufgrund des weltweit zu beobachtenden starken Zusammenhangs zwischen Schülerleistungen und sozio-ökonomischen Herkunftsbedingungen, dass Schulen, deren Schülerschaft aus höheren sozio-ökonomischen Schichten kommen, quasi automatisch bessere Schulen wären bzw. einen erheblichen Wettbewerbsvorteil hätten.

Die Diskussion über die angeblich höhere Leistungsfähigkeit von Schulen und Schülern in gutscheinfinanzierter Umgebung wurde in den 1980er und Anfang der 1990er Jahren insbesondere durch die Arbeiten von Coleman et al. (1981; 1982) sowie Chubb und Moe (1990) angestoßen. Sie hatten in ihren Arbeiten gezeigt, dass private Schulen eine höhere Leistung oder Qualität aufweisen könnten, wenn die Charakteristika ihrer Schüler miteinbezogen würden. Die daraus resultierende Forderung, insbesondere von Chubb und Moe (1990) war, dass eine Expansion des Privatschulsystems erforderlich sei, damit das gesamte Bildungssystem leistungsfähiger werde. Um diesen Wettbewerb in Gang zu setzen, sollten Bildungsgutscheine eingeführt werden.

Auch Hoxby (1994) kommt zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Schulen zu einer besseren Leistung auch der öffentlichen Schulen führe. Sie untermauert ihre Resultate sowohl mit theoretischer als auch empirischer Evidenz. Die wettbewerbsbedingte Leistungssteigerung könne dabei auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: Zum einen könne Wettbewerb öffentliche Schulen dazu zwingen, ihre Qualität zu verbessern, und zum anderen steige die (freiwillig gewählte) Zuordnung (sorting) der Schüler zu den einzelnen Schulen, je mehr private Schulen zu einer wirklichen Alternative für öffentliche Einrichtungen würden. Diese Zuordnung könne z. B. durch Fähigkeit und Persönlichkeit der Schüler oder durch den Geschmack oder die Vorlieben der Eltern bedingt sein.

Beide empirischen Arbeiten sind jedoch von anderen Wissenschaftlern aus methodischen Gründen kritisiert worden (siehe etwa Weiß 1992; Levin 1998; Bound/Jaeger/Baker 1995; Heckmann 1997). Würden die beanstandeten Mängel beseitigt, dann wären die gezeigten Leistungsvorteile nicht mehr aufzuzeigen oder nur noch minimal.

Dagegen kommt Hoxby (2002a) in einer neuen Arbeit für drei School-Choice Projekte in den USA (Milwaukee, Arizona und Michigan) zu dem Ergebnis, dass die Einführung bzw. Verbesserung der Schulwahlmöglichkeiten zu erheblichen Produktivitätssteigerungen und teilweise auch Leistungsverbesserungen geführt habe. Würden diese Produktivitätseffekte vernachlässigt, dann würden die positiven Wirkungen von Gutscheinen unterschätzt. Auch diese Ergebnisse sind jedoch aus methodischen Gründen kritisiert worden (vgl. Ladd 2002).

Betrachtet man die Evaluationsergebnisse der in Kapitel 3 vorgestellten Programme – etwa für Großbritannien, Chile oder Wisconsin – so wird deutlich, dass auch diese sehr unterschiedlich und teilweise widersprüchlich sind. In Chile wurden dabei insbesondere auch etwaige Leistungsunterschiede zwischen verschiedenen Typen von Bildungseinrichtungen untersucht. Interessant ist hier vor allem die in verschiedenen Studien beobachtete Spezialisierung zwischen privaten und öffentlichen Schulen. So stellt etwa Parry (1997) fest, dass öffentliche Schulen ein höheres Leistungsniveau bei schwächeren Schülern erreichen könnten, während private Schulen bei leistungsstärkeren Schülern erfolgreicher wären. Ferner sei der leistungssteigernde Effekt des Wettbewerbs an privaten Schulen stärker spürbar als an öffentlichen Schulen. In späteren Studien wurden diese Beobachtungen teils bestä-

tigt, teils widerlegt.¹⁰ Weiterhin wurden teils erhebliche Unterschiede zwischen Schulen in städtischen bzw. in ländlichen Gebieten festgestellt. Die Hauptursache hierfür wird in einer regional unterschiedlichen Finanzausstattung der Schulen gesehen. Allerdings verweisen Hsieh und Urquiola (2002) in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die Umstellung zu erheblichen Sorting-Effekten geführt habe. Von den über 1.000 neugegründeten Privatschulen sei ein erheblicher Teil keine eigentliche Neugründung, sondern eine Umdeklarierung bisheriger öffentlicher Schulen gewesen. Dies sei insofern für die Frage der leistungsbeeinflussenden Wirkungen von Bedeutung, als diese Schulen regelmäßig die besten Privatschulen gewesen seien. Die Folge dieses Sorting-Effekts wäre aber, dass man die Leistungseffekte nicht mehr anhand eines einfachen Vergleichs zwischen den Leistungen von öffentlichen und privaten Schulen, sondern nur durch Messung der aggregierten Ergebnisse auf Systemebene messen könne.

Belfield und Levin (2002) haben im Rahmen einer Meta-Evaluation insgesamt 25 Studien hinsichtlich der Effekte von mehr Wettbewerb auf die akademische Leistungsfähigkeit der Schüler ausgewertet. Danach zeigten ein Drittel der 206 separaten Schätzungen statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen erhöhtem Wettbewerb und Schülerleistungen, einige Studien zeigten negative Effekte und eine beachtliche Anzahl keine Effekte. Zusammenfassend kommen sie daher zu einem vorsichtig positiven Ergebnis: „Increased competition and higher educational quality are positively correlated. ... However, ... the effects of competition on educational outcomes appear substantively modest“ (S. 39). Interessant ist die Schlussfolgerung vor allem auch mit Blick auf frühere Arbeiten von Belfield, in denen er die vergleichsweise geringen Leistungseffekte etwas skeptischer bewertet hat (siehe etwa Belfield 2002). Dies könnte darauf hindeuten, dass sich die statistische Evidenz für Leistungsverbesserungen durch Gutscheine verbessert hat. In einer neueren Arbeit kommen Levin und Belfield (2003a, 2003b) – unter Beibehaltung der vorstehenden Einschränkung – ferner zu dem Schluss, dass die positiven Testergebnisse mit dem Umfang des Wettbewerbs zunehmen.

Fasst man die vorstehenden empirischen Ergebnisse zusammen, dann deuten diese darauf hin, dass Wettbewerb zu moderaten Verbesserungen der Schülerleistungen führt. Eventuell feststellbare Einschränkungen bzgl. der Einführung von Gutscheinen können darauf zurückzuführen sein, dass deren Effekte auf die Schülerleistungen vor allem in den USA untersucht worden, wo die Zielgruppen eingeschränkt waren und zudem häufig aufgrund der dünnen Bildungsinfrastruktur nicht ausreichend Alternativen zur Verfügung standen, die einen leistungsverbessernden Wettbewerb hätten bedingen können. Die Folge wäre, dass stärkere Leistungsverbesserungen insbesondere dann zu erwarten wären, wenn die Gutscheinmodelle großflächiger, z. B. systemweit, implementiert werden und durch entsprechende Ausgestaltung der Gutscheinmodelle sichergestellt wird, dass ausreichend Wahlmöglichkeiten bestehen. Dies würde den Wettbewerb verstärken, der nach Levin und Belfield (2003a, 2003b) durchaus mit moderat höheren Testergebnissen verbunden ist. Weiterhin ist in der

¹⁰ Für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse einzelner Studien vgl. Dohmen 2005f.

internationalen Diskussion zu beobachten, dass die Erfahrungen mit Gutscheinmodellen im kontinental-europäischen Raum tendenziell besser ausfallen als jene in anderen Ländern (Dohmen/Cleuvers (Hrsg.) 2002). Hier mögen verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Denkbare Ursachen wären bspw. Mentalitätsunterschiede, Umfang und Qualität der Evaluationsforschung, Anwendungsbereich des Gutscheinmodells bzw. der „Quasi-Gutscheine“ etc.

4.1.2 Produktivitätssteigerungen und sinkende Bildungsausgaben

Die vorstehenden Ausführungen deuten darauf hin, dass die Einführung von Gutscheinen – unter den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen – moderate Leistungssteigerungen bewirkt haben. Aber selbst im ungünstigsten Fall unveränderte Schülerleistungen könnten mit einer Effizienzsteigerung verbunden sein, wenn die Ausgaben je Teilnehmer verringert werden können.

Levin und Belfield (2003a, 2003b) fassen die Ergebnisse verschiedener Studien dahingehend zusammen, dass die vorliegende Evidenz „suggests that competition raises test scores modestly, but does not raise expenditures“. Weiterhin zeigen ihre Ergebnisse, dass ein Anstieg der Einschreibungen an privaten Schulen um eine Standardabweichung die Effizienz öffentlicher Schulen um 0,2 Standardabweichungen erhöht, gemessen am Verhältnis der Testergebnisse zu den Ausgaben je Schüler.

Dies würde bedeuten, dass wettbewerbliche Finanzierungsinstrumente durchaus mit moderaten Effizienzsteigerungen verbunden sind. Wichtig scheint aber tatsächlich der Umfang, in dem Systemveränderungen vorgenommen werden; großflächige Veränderungen scheinen mit größeren Effizienzsteigerungen einherzugehen (Levin/Belfield 2003a, 2003b). Dafür spricht auch, dass durch das quantitativ recht umfangreiche Gutschein-Programm in Kolumbien die Kosten je Schüler offenbar deutlich gesenkt werden konnten.

4.2 Wahlverhalten von Eltern und Schülern

Die Frage nach dem Wahlverhalten und den Entscheidungskriterien von Eltern und Bildungsbeteiligten ist eine der zentralen Fragen im Kontext wettbewerblicher Finanzierungssysteme und damit auch von Gutscheinen. Denn nur dann, wenn Eltern bzw. Nachfrager sich im erwarteten Sinne „ökonomisch rational“ verhalten, sind auch die unterstellten Wirkungen zu erwarten. Es sei jedoch schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass ein solches rationales Entscheidungsverhalten seitens der Eltern nicht zwingend gegeben ist.

Zunächst ist zu beachten, dass die Bildungsinfrastruktur insbesondere in ländlichen Gebieten u. U. sehr dünn ist. Das bedeutet, dass das Angebot hier schlicht mangels Alternativen

beschränkt ist. In diesen Fällen würden Gutscheine keine Wahlmöglichkeit schaffen und somit auch keinen leistungssteigernden Wettbewerb entfalten. Auch in ländlichen Regionen dürften Bildungsgutscheine das Bewusstsein dafür stärken, dass man als Elternteil bzw. Schüler ein gewisses Mitspracherecht hat, das von Seiten der Schule ernst zu nehmen ist. Im heutigen System besteht keine unmittelbare Beziehung zwischen Anbietern und Nachfragern, d. h. zwischen Schulen und Schülern. Wenn Schüler und ihre Eltern mit der Schule unzufrieden sind, können sie dies zwar artikulieren, ob es aber von der Schule bzw. der Schulleitung ernst genommen wird, hängt von vielen Faktoren ab. Ein »Drohpotenzial« entfalten können Eltern – abgesehen von (dienst)rechtlichen Schritten – jedoch nicht. Anders im Falle von Gutscheinmodellen: Hier können ggf. einzelne Eltern, aber vor allen Dingen Gruppen von Eltern durchaus ihr Interesse mit Nachdruck vorbringen und u. U. mit Abwanderung drohen. In diesem Fall hätten Gutscheine zwei Vorteile: Erstens könnten sie zu einem Bewusstwerdungsprozess beitragen, im Sinne des faktischen (und nicht nur formalen) Mitspracherechts und zum anderen die Beziehung zwischen Schulen und Schülern bzw. Eltern zugunsten der Letzteren verändern.¹¹

Zweitens ergaben die Evaluationen zahlreicher implementierter Gutscheinmodelle, dass viele Eltern und Schüler ihre Schulwahl weniger nach qualitativen Kriterien als vor allen Dingen nach Wohnortnähe und sozialer Zusammensetzung der Schülerschaft treffen. So gab etwa in Alum Rock, Kalifornien noch in der Endphase des dort implementierten Projekts jedes fünfte Elternpaar an, bei der Schulwahl vorwiegend auf die Nähe zum Wohnort geachtet zu haben. Zudem wird das Wahlverhalten offenbar von einer Reihe weiterer Faktoren, etwa dem Bildungshintergrund der Eltern, bestimmt. Insbesondere die Studie von Elacqua (2004) liefert hierzu interessante Ergebnisse.

Dabei weist er zunächst auf einen interessanten Widerspruch zwischen dem theoretischen und dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten chilenischer Eltern hin. Nach den Kriterien der Schulwahl befragt, gab rund die Hälfte der Eltern von Erstklässlern in Santiago de Chile die akademische Umgebung/Curriculum an. Nur rund halb so viele erwähnten den Schulstandort bzw. die Kosten, rund ein Sechstel nannte Wertvorstellungen. Vergleichsweise unbedeutend waren Klassen- oder Schulgröße und Schülerdemografie.

Teilweise erhebliche Unterschiede zeigen sich ferner, wenn man nach dem Bildungshintergrund der Eltern differenziert. So legen etwa Eltern mit einem höheren Bildungshintergrund (High School oder College) etwas mehr Wert auf die akademischen Kriterien,¹² während rund ein Drittel der Eltern ohne High School-Abschluss ihre Entscheidung unter Standort- und Kostenaspekten traf, aber weniger als ein Viertel der Eltern mit höherem Bildungsniveau.

11 Auch wenn dies nicht immer zum Besseren führen muss, scheint doch vieles dafür zu sprechen, den Nachfragern mehr Gewicht zu geben, als dies im heutigen System der Fall ist (vgl. Dohmen/Cleuvers (Hrsg.) 2002).

12 Bei den Eltern mit niedrigerem Schulabschluss, d. h. unterhalb eines High School-Abschlusses, waren es rund 48 %, bei denen mit High School- bzw. College-Abschluss ca. 53–54 %.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass diese Unterschiede nicht signifikant sind, deuten sie doch auf sozioökonomisch unterschiedliches Wahl- bzw. Entscheidungsverhalten hin.

Bezogen auf die Schultypen (öffentlich, subventionierte und unsubventionierte Privatschulen¹³) zeigt sich, dass Eltern an öffentlichen Schulen die akademischen Aspekte deutlich schwächer gewichten als Eltern von Schüler an Privatschulen (40 % zu über 50 %). Umgekehrt werden Standort und Kostenaspekte deutlich überproportional bewertet (über 50 % zu max. 22 %). Bedeutsam ist auch, dass das Kriterium „Moral/Werte“ bei Eltern öffentlichen Schulen marginal, bei Eltern an nicht subventionierten Privatschulen (zu über einem Drittel religiöse Schulen) mit 25 % deutlich gewichtiger ist.

Die vorgenannten Ergebnisse werden überwiegend auch im Rahmen einer multivariaten Betrachtung bestätigt. Insbesondere hinsichtlich der akademischen Bewertungsrelevanz zeigen sich keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Bildungsniveaus der Eltern; anders hingegen bezüglich der Kategorie „Werte“, die von Eltern mit High School- und College-Abschluss signifikant höher gewichtet wird, und „Standort/Kosten“, die von Eltern mit einem niedrigeren Bildungsabschluss signifikant höher bewertet wird. Letzteres gilt in noch stärkerem Umfang hinsichtlich des Besuchs von privaten Schulen, ob subventioniert oder nicht.

Diese Ergebnisse scheinen die Befürworter von Gutscheinen oder marktwirtschaftlichen Instrumenten zu bestätigen. Dies dürfte sich aber ändern, wenn man sich das tatsächliche Wahlverhalten ansieht.

Zunächst einmal bezogen über die Hälfte aller Eltern nur die eine Schule in ihre Überlegungen ein, an der ihr Kind auch angemeldet wurde, ohne dass sich hier Unterschiede nach Bildungsniveau, Schulform oder Angebotsdichte identifizieren lassen würden.

Über die Hälfte der Eltern, die mindestens eine zweite Schule in die Überlegungen einbezogen hatten, konzentrieren sich auf einen bestimmten Schultyp und 60 % auf Schulen mit einer bestimmten religiösen Ausrichtung. Letzteres ist nach Ansicht von Elacqua konsistent mit der hohen Bedeutung des Werte-Kriteriums.

Noch wesentlicher höher war allerdings mit 90 % der Anteil an Eltern, die nur Schulen mit einer ähnlichen sozialen Schülerzusammensetzung betrachteten. Elacqua sieht daher einen Widerspruch zwischen den bekundeten und den „tatsächlichen“ Kriterien, die zudem weitgehend unabhängig vom Bildungshintergrund der Eltern sind. Zwar zeigen sich leicht positive Zusammenhänge zwischen Leistungskriterien und negative beim Kriterium „Religion“. Eltern mit einem High-School-Abschluss bewerten demografische Aspekte der Schülerschaft etwas höher, aber insgesamt sind die Unterschiede vergleichsweise gering.

13 Zur Erinnerung: Subventionierte Privatschulen sind gutscheinberechtigt und dürfen keine Gebühren erheben, was die unsubventionierten zwar dürfen, dafür sind sie aber nicht in das Gutscheinsystem einbezogen.

Im Rahmen einer multivariaten Analyse zeigen sich einige leichte Unterschiede. So haben Eltern, die sich für eine private Voucherschule entschieden haben, eine etwas höhere Wahrscheinlichkeit auch die von der Leistung her beste Schule in ihrem Portfolio zu wählen als Eltern von Schülern an öffentlichen Schulen. Dies gilt aber insgesamt gesehen für die meisten Eltern letztlich nicht. „These findings suggest that stated preferences in surveys are not congruent with actual behaviour“ (Elacqua 2004, S. 20).

Da zudem die meisten Eltern nur Schulen mit einer ähnlichen Sozialstruktur in Betracht zögen, obwohl dies angeblich nahezu keine Rolle spiele, würde sich ein stark schichtspezifisches Bildungssystem ergeben. Wenn dies aber richtig ist, dann haben Schulen einen noch stärkeren Anreiz als weiter oben bereits angemerkt, ihre Schüler nach soziodemografischen Merkmalen auszusuchen, sofern sie daran nicht durch entsprechende Regelungen gehindert werden. Weiterhin sind auch die Anreize zur Leistungssteigerung durch Wettbewerb deutlich geringer als bei „ökonomisch rationalem Wahlverhalten“ zu erwarten.

Insgesamt kommt Elacqua daher zu dem Schluss, dass uneingeschränkte Schulwahlfreiheit zu einem sozial selektiven Bildungssystem führen würde. Die Verteilung bestimmter sozialer Schichten auf bestimmte Schultypen wird bspw. auch von Parry (1997) oder Hsieh und Urquiola (2002) beobachtet. Letztere ziehen aus ihren Untersuchungen gar die Schlussfolgerung, dass der wesentliche Effekt des Gutscheinsystems der Auszug der Mittelschicht-Familien aus den öffentlichen Schulen sei, ohne die durchschnittlichen Schülerleistungen zu verbessern.

Dass solche sozialen Selektionsprozesse nicht nur in Chile, sondern auch in anderen Ländern zu beobachten sind, zeigt etwa die Studie von Schneider und Buckley (2002). Sie betrachten das Zugriffsverhalten einer Internetseite mit Informationen über alle Schulen im District Columbia (USA). Nahezu 30 % aller Zugriffe beziehen sich auf die Daten zur Schülerschaft, etwas weniger als ein Viertel auf den Standort, und rund 18 % auf die Testergebnisse der Schulen und ungefähr ein gleicher Anteil auf die Informationen zu den Basisprogrammen. Mit höchstens rund 5 % sind Informationen über die Lehrerschaft oder Einrichtungen vergleichsweise unbedeutend. Schneider und Buckley verweisen zudem darauf, dass sich aus den Informationen zum Standort der Schule weitere wichtige Informationen zur sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft ableiten lassen. Die vergleichsweise geringen Zugriffsraten auf Informationen über die Lehrerschaft deuten darauf hin, dass diese angeblich so wichtigen Kriterien doch nicht so bedeutsam seien.¹⁴ Hinsichtlich des Zugriffsvolumens auf die Testergebnisse sehen Schneider und Buckley durchaus eine recht große Relevanz, die allerdings deutlich unterhalb des in Umfragen bekundeten Bedeutungsniveaus läge.

14 Darüber hinaus ist auch darauf hinzuweisen, dass hierbei möglicherweise nur auf formale Qualifikationen abgehoben wird, die nur bedingt Hinweise auf die letztliche Unterrichtsqualität geben. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass das formale Qualifikationsniveau von Lehrern in den USA stärker differenziert als in Deutschland.

Bezieht man den Bildungshintergrund der Eltern mit ein, dann zeigen sich einige beachtliche und meist signifikante Unterschiede. So sind Demografie der Schülerschaft und Testergebnisse von erheblich größerer Relevanz für Eltern mit College-Abschluss als ohne (31 % zu 23 % bzw. 18 % zu 7 %). Für letztere sind hingegen die Basisprogramme deutlich und der Standort etwas wichtiger (25 % zu 17 % bzw. 26 % zu 24 %). „In short, the presented ... suggest that parents value demographic information much more highly than they admit when responding to surveys“ (Schneider/Buckley 2002, S. 138).

Auf der Basis weiterer Analysen finden sie zudem Hinweise darauf, dass die Seiten von Schulen mit größeren Minderheitenanteilen systematisch und auch signifikant weniger besucht werden als die von Schulen, die dieses Merkmal nicht aufweisen. Insofern sehen die Autoren eine relativ starke Evidenz dafür, dass neben der Leistung auch und vielleicht sogar insbesondere die ethnische Zusammensetzung ein erhebliches Selektionskriterium für Schulen sei, auch wenn dies in direkten Befragungen nicht zugegeben werde.

Allerdings ist auf der anderen Seite schon heute vielerorts zu beobachten, dass Schulen nach ihrem Profil bzw. ihrem „Ruf“ ausgewählt werden. Ein solches Wahlverhalten hätte nach der Einführung von Bildungsgutscheinen weitaus gravierendere Folgen für die betroffene Bildungseinrichtung als im bestehenden System, da die Entscheidung für oder gegen eine Schule unmittelbar Auswirkungen auf deren Budget hätte.

4.3 Sozialpolitische Effekte

Die Evaluationen verschiedener Programme zeigen, dass die Intention, insbesondere Schülern aus einkommensschwachen Schichten den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung zu ermöglichen, in aller Regel erreicht wird (vgl. bspw. Gauri 1998).

Unerwünschte sozialpolitische Effekte können sich allerdings aus unterschiedlichen Gründen ergeben. Zu nennen sind hier im Wesentlichen drei Ursachen: (1) unterschiedliches Entscheidungs- oder Wahlverhalten der Eltern und Schüler; (2) die Rahmenbedingungen des Programms; (3) selektives Aufnahmeverhalten der gewünschten Bildungseinrichtung. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die jeweiligen Probleme verdeutlichen.

Beim ersten Punkt, dem unterschiedlichen Entscheidungs- und Wahlverhalten, geht es nicht etwa um Zuteilungsprobleme bei den Gutscheinen im Rahmen des Selektionsverfahrens, sondern vielmehr um unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Partizipation. So zeigen etwa Evaluierungen des Parental Choice Programms in Milwaukee, Wisconsin, dass die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Gutscheins positiv mit dem Bildungshintergrund der Eltern und insbesondere der Mutter korreliert ist (vgl. Witte et al. 1994; Witte/ Thorn 1996). Dies wird auch aus Großbritannien (West/Pennell 1997; West/Sparkes 2002), Chile (Gauri 1998) und Cleveland (Metcalf 2003) berichtet. Diese Hin-

weise sind insoweit von Relevanz, als sie auf mögliche Problembereiche bei der Umsetzung von Gutscheinmodellen hinweisen. Nicht immer eindeutig ist dabei, ob die Ursachen für die letztliche Nicht-Teilnahme in den drei Projekten bei den Familien bzw. den Schülern oder in den jeweiligen Schulen liegen, in denen die Schüler mit ihren Eltern Aufnahme gesucht haben (siehe unten). In welchem Umfang dies letztlich der Fall ist, lässt sich anhand der vorliegenden Informationen nicht eindeutig beurteilen.

Als zweites Problem haben sich mancherorts die Zuzahlungen zu den Gutscheinen erwiesen, die bei einigen Programmen von den Eltern zu leisten sind. Dies bestätigen etwa die Erfahrungen aus Milwaukee. Weiterhin setzt eine (unter rationalen Gesichtspunkten getroffene) erfolgreiche Schulwahl voraus, dass die Bildungsnachfrager in ausreichendem Maße über die Charakteristika und insbesondere die Qualität der einzelnen Schulen informiert sind. Die Evaluationen einiger implementierter Gutscheinprogramme – etwa in Großbritannien, Chile oder den USA – geben allerdings deutliche Hinweise darauf, dass gerade Bildungsnachfrager aus niedrigen sozio-ökonomischen Schichten nicht ausreichend informiert sind. Daraus ließe sich schließen, dass das programmbegleitende Informationsangebot in diesem Fall nicht an die Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppen angepasst ist. So ist etwa zu berücksichtigen, dass gerade einkommensschwache Familien nicht zwangsläufig Zugang zum Internet haben, so dass sie ein virtuelles Informationsangebot u. U. nicht nutzen können (siehe hierzu auch Kapitel 4.4.3).

Zum dritten Aspekt, dem selektiven Aufnahmeverhalten, verweisen Howell und Peterson (2002) in ihrer Evaluation verschiedener amerikanischer Gutscheinprogramme, darunter dem aus New York, auf „gelegentliche“ Skimming-Effekte, d. h. die Schulen hätten Schüler aus bestimmten Gründen abgelehnt bzw. ausgewählt. Aus diesen Ausführungen könnte man schließen, dass dieses Problem bedeutender ist, als vordergründig dargestellt: „it does not seem that vouchers will substantially increase the selectivity of the American educational system“ (S. 89); „even the presence of a learning disability did not present a strong barrier to using a voucher“ (ebd.). Auch scheint es regionale Unterschiede zu geben, da bei dem Programm in Washington D.C. partiell größere Skimming-Effekte beobachtet wurden als in den anderen betrachteten Städten. Zusammenfassend heißt dies aber auch, dass sich Skimming-Effekte gegenüber dem bestehenden System auch verstärken können, woraus man mit Blick auf die sozialen Effekte von Gutscheinen durchaus schließen kann, dass die einfache Implementierung negative Auswirkungen haben kann, denen durch eine geeignete Gestaltung entgegen gewirkt werden sollte. Dieser Eindruck wird durch andere Befunde verstärkt. Als erfolgreich im Sinne der Chancengerechtigkeit hat sich hier insbesondere das in einigen US-amerikanischen Programmen angewandte Losverfahren erwiesen.

Ein Grund für selektives Auswahlverhalten seitens der Bildungseinrichtungen könnte die Tatsache sein, dass die Qualität der Schulen – und mithin deren Attraktivität für die Bildungsnachfrager – häufig anhand der Ergebnisse etwa bei Lernstandserhebungen gemessen wird. Wenn aber Kinder aus höheren sozio-ökonomischen Schichten tendenziell bessere Ergebnisse erzielen, so sind die Schulen versucht, eben diese bevorzugt aufzunehmen. Dieser

Effekt war bspw. in Großbritannien zu beobachten und wird auch durch die Untersuchungen von Sapelli (2003) bestätigt.

Allerdings sollte durch die vorstehenden Ausführungen nun nicht der Eindruck erweckt werden, dass staatliche Zuweisungssysteme, die sich ausschließlich oder ganz überwiegend nach dem Wohnortprinzip richten, eine soziale Selektivität verhindern könnten. Ein Gutscheinsystem (oder vergleichbare Instrumente) hätte immerhin den Vorteil, dass Eltern die prinzipielle Option erhalten, ihr Kind an einer anderen Schule anzumelden, was z. B. durch Kontraktionszwang abgesichert werden könnte. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auch rein staatlich organisierte Bildungssysteme, wie insbesondere etwa das deutsche, es nicht vermögen, dieses Phänomen ausreichend zu bekämpfen. Vielmehr ist Deutschland nach den PISA-Ergebnissen (OECD 2001, 2004) das Land mit dem stärksten Zusammenhang zwischen dem Leistungsvermögen der Schüler und ihrem sozioökonomischen Hintergrund. Insoweit entbehrt es nicht einer gewissen Pikanterie, wenn gerade in Deutschland auf die sozialen Probleme von Bildungsgutscheinen oder stärker wettbewerblich verfassten Bildungssystemen verwiesen wird.

Zuletzt darf nicht übersehen werden, dass es durchaus auch Studien gibt, die feststellen, dass sich die soziale Selektion im Bildungsbereich mit der Einführung marktorientierter Steuerungs- und Finanzierungselemente *verringert* habe (vgl. bspw. Goard 2001; Moe 2001; beide zitiert in Belfield 2002). Belfield (2002) stellt deshalb fest, dass es schwierig sei, berechtigte Bedenken hinsichtlich der Wirkung von Gutscheinen auf die Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit von den individuellen Interessen und Intentionen der jeweiligen Autoren eindeutig zu unterscheiden. Auch kritisiert er, dass die meisten Programme, bei denen (scheinbar) negative sozialpolitische Effekte beobachtet wurden, sehr klein seien, so dass es nicht zulässig sei, daraus allgemein gültige Schlussfolgerungen für das „Gutscheinmodell an sich“ zu ziehen.

4.4 Weitere Aspekte

Ergänzend zu den bisherigen Ausführungen seien nachfolgend noch einige Aspekte thematisiert, die bei der Einführung von Bildungsgutscheinen u. U. beachtet werden müssen.

4.4.1 Organisations- und Verwaltungskosten

Von Kritikern wird häufig behauptet, dass die Verwaltungs- und Organisationskosten eines Gutscheinsystems wesentlich höher seien als die des heutigen Systems (so etwa Mangold, Rhyn und Oelkers 1998, 2000; Rhyn 2002).

Die u. W. einzige Kostenberechnung für ein umfassendes Bildungsgutscheinmodell im Schulbereich wurde von Levin und Driver (1997) vorgenommen. Unter Bezugnahme auf die Situation in den USA errechneten sie um 25 % höhere Kosten, wobei insbesondere die veranschlagten Transport- und Unterbringungskosten zu Buche schlagen. Diese sind nach ihrer Auffassung zu berücksichtigen, um allen Schülern die Möglichkeit zu geben, sich auch für entfernte Schulen zu entscheiden. Nur dadurch würden sie die wirkliche Schulwahlfreiheit haben. Eine Evaluierung des Programms in Alum Rock ergab, dass das Experiment gegenüber dem bisherigen System Zusatzkosten in Höhe von etwa 10 % verursachte (siehe Kapitel 3.3.1).

Es ist Levin und Driver (1997) darin zuzustimmen, dass es weder möglich ist, allgemein gültige Berechnungen anzustellen, noch allgemein gültige Schlussfolgerungen zu ziehen, da beides von den konkreten Spezifikationen und Rahmenbedingungen abhängig ist. Es ist daher u. E. nicht zulässig, pauschal zu behaupten, dass ein Gutscheinsystem notwendigerweise teurer würde als das heutige System.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass es im Zuge der Umstellung von einer weitgehenden Objekt- auf eine Subjektfinanzierung zu einer passgenaueren Abstimmung zwischen den Wünschen der Nachfrager und dem Angebot der Einrichtungen sowie zu einer Qualitätsverbesserung kommt. Es ist ferner auch möglich, dass (mittelfristig) der administrative Aufwand der Verwaltung verringert wird, was allerdings sehr stark von der konkreten Ausgestaltung des Modells abhängig ist.

Als Grundsatz gilt: Je komplexer und detaillierter die Regelungen, desto größer wird der Verwaltungsaufwand. So könnte etwa ein sehr einfaches Basismodell jedem Kind in dem betreffenden Alter bzw. seinen Eltern, ohne weitere Prüfung, einen Gutschein mit einem einheitlichen Nennwert zusprechen, den es an jeder akkreditierten Einrichtung einlösen kann. Hierzu wären also die Mindeststandards für die Akkreditierung festzulegen und der Einheitswert der Gutscheine sowie die Altersbeschränkungen für die berechtigten Kinder. Es wäre dann nur noch zu prüfen, ob die formalen Voraussetzungen des Kindes vorliegen, und der Gutschein wäre auszuhändigen. Der administrative Regelaufwand wäre damit deutlich geringer als heute, wobei ein solches Modell aus verschiedenen Gründen nicht Realität werden sollte.

Würde man umgekehrt versuchen, ein Modell zu entwickeln, das alle Einzelfälle unterschiedlich regelt und jedes Detail im Vorfeld zu regeln, wie dies teilweise etwa im Zusammenhang mit der Einführung der Kita-Card im Hamburg geschehen ist bzw. geschieht, dann wäre der administrative Aufwand u. U. deutlich größer als im heutigen System.

Diese beiden kurzen Beispiele zeigen, dass die Frage nach dem administrativen Aufwand – und somit nach den Kosten – von Gutscheinmodellen nicht pauschal beantwortet werden kann, sondern von der konkreten Ausgestaltung des Modells abhängt. Mit Blick auf das Argument des höheren administrativen Aufwands ist auch zu berücksichtigen, dass die An-

sprüche an ein Gutscheinsystem häufig weitaus höher sind als dies im heutigen System der Fall ist, so dass ein unmittelbarer Vergleich des administrativen Aufwands beider Systeme problematisch ist.

So ist im heutigen System z. B. die Qualitätskontrolle bzw. Formulierung von Mindeststandards noch vergleichsweise begrenzt, sieht man einmal von der Festlegung von Input-Größen ab. Soweit zurzeit entsprechende Arbeiten und Projekte durchgeführt werden, sind diese nicht als Bestandteil der Regeltätigkeit der Administration anzusehen, auch wenn dies sicherlich wünschenswert wäre. Das heißt, dass die daraus resultierenden Kosten im heutigen System meist unberücksichtigt bleiben, bei Gutscheinen aber als Kosten auftauchen. Anders als nach häufiger Auffassung involvierter und betroffener Personen ist auch nicht davon auszugehen, dass die Mindeststandards im heutigen System quasi automatisch eingehalten werden. Dies ist mitnichten der Fall. Vielmehr deuten viele Untersuchungen darauf hin, dass in der Regel allenfalls Durchschnittsqualität 'bereitgestellt' wird, häufig aber auch diese nicht erreicht wird (siehe etwa Tietze 1998).

D. h. ein administrativ gleichwertiges Verfahren würde die gleichen Anerkennungsregelungen wie im heutigen System erfordern, wodurch der administrative Aufwand gleich bleiben würde. An anderen Punkten würden sich Verschiebungen beim administrativen Aufwand ergeben.

4.4.2 Aufnahmekapazitäten

Ein weiteres Problem aus Sicht der Bildungsnachfrager sind Kapazitätsengpässe bei den Bildungseinrichtungen, d. h. aufgrund zu weniger Plätze in der Wunschschule kann der Schulwunsch nicht realisiert werden. Dadurch wird die Wahlfreiheit erheblich eingeschränkt und es kommt nicht selten zu Frustration der Bildungsnachfrager. Bei verschiedenen Ländern bzw. Evaluationen war berichtet worden, dass es im Falle von Kapazitätsengpässen zu Verteilungsproblemen kommen kann, die zu unerwünschten Selektionseffekten führen können (siehe Kapitel 3).

Um allen Schülern bzw. Eltern eine uneingeschränkte Wahlfreiheit zu ermöglichen, müsste de facto ein Überangebot an Schulplätzen bereitgestellt werden, was sich aber wohl kaum realisieren lassen dürfte. Insofern ist über Möglichkeiten nachzudenken, wie dieses Problem umgangen bzw. zumindest abgemildert werden kann. Hierzu zählen z. B. Kontrahierungszwang, sofern Kapazitäten frei sind, und Losverfahren oder andere zufallsorientierte Zuweisungsverfahren, da ansonsten zu erwarten ist, dass nach sozialen Kriterien selektiert wird. Selbst, wenn nach Leistungskriterien ausgewählt würde, könnte dies in vielen Fällen, direkt oder indirekt, eine sozio-ökonomische Selektion bedeuten. Dieser Aspekt wird weiter unten noch zu diskutieren sein (siehe Kapitel 6.8).

4.4.4 Asymmetrische Informationsverteilung und -beschaffung

Die Auswertungen verschiedener Gutscheinprogramme legen die Vermutung nahe, dass viele Schüler bzw. deren Eltern nicht oder nur unzureichend über die Qualität der Bildungseinrichtung in ihrer Umgebung informiert sind. Hierbei kann es einerseits sein, dass sich die Bildungsnachfrager trotz existierender und leicht zu erschließender Informationsquellen nicht umfassend informieren. Wahrscheinlicher erscheint jedoch eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Bildungsanbietern und -nachfragern zuungunsten der Letzteren (Bodenhöfer 1985). Bei dieser Argumentation wird davon ausgegangen, dass die Beurteilung der Bildungsqualität häufig erst im Nachhinein aufgrund von Erfahrungen erfolgen könne und daher im Vorhinein nicht möglich wäre. Weder vorhandene Preise (Schulgebühren), noch Schulprogramme oder Schulprofile würden hinreichende Qualitätsinformationen für die Auswahlentscheidung unter Qualitätsgesichtspunkten bieten. Wie bereits in Kapitel 4.3 erwähnt, scheint diese Informationsasymmetrie in unteren sozio-ökonomischen Schichten stärker ausgeprägt zu sein. Die Informationssuche verursacht Kosten. Erworbene Informationen können aber erst verifiziert werden, wenn sich Kinder und Jugendliche erfolgreich in das Schulumfeld eingewöhnt und die Eltern Informationen über die tatsächlich praktizierten Unterrichtsmethoden gesammelt haben. Erfahrungen und Informationen, die man bei einem Schulwechsel gesammelt hat, können auch bei der nächsten Auswahlentscheidung genutzt werden. Folglich muss dafür Sorge getragen werden, dass rationale Bildungsentscheidungen auf der Basis qualitativer Aspekte faktisch möglich sind. Die Einschätzung der Ausbildungsleistung von Schulen wird auch dadurch erschwert, dass der Bildungserfolg von den persönlichen Merkmalen des Schülers selbst abhängt. Bildung sei ein Vertrauensgut, eine Einschätzung der Qualität selbst nach Besuch der Bildungseinrichtung kann mit hoher Unsicherheit verbunden sein. Die Nachfrager vertrauen deshalb vor allem auf die Reputation der Anbieter, um im Vorfeld eine adäquate Wahl zu treffen. Eltern und Schüler werden sich dabei an Informationsquellen orientieren, die für sie eine hohe Glaubwürdigkeit besitzen. Dies dürften vor allem Personen aus dem eigenen sozialen Umfeld sein (Peer-Group-Effekte). Bodenhöfer (1985) macht in diesem Zusammenhang auf das begrenzte Vorhandensein von Marktsignalen auf dem Bildungsmarkt im Gegensatz zu anderen Märkten mit Informationsasymmetrie (wie etwa Gebrauchtwagen-, Arbeits- oder Versicherungsmarkt) aufmerksam, die das Funktionieren des Marktes trotzdem ermöglichen.

4.5 Zusammenfassung: Erfüllen Gutscheine die Erwartungen?

Betrachtet man die vorliegenden Ausführungen, so spricht insgesamt einiges dafür, dass die Einführung von Gutscheinmodellen positive Effekte auf das deutsche Bildungswesen haben dürfte, auch wenn diese voraussichtlich nicht so deutlich ausfallen werden, wie manche Befürworter dies erwarten. Hierbei sollten auch die Besonderheiten des deutschen Schulsystems berücksichtigt werden.

Die in den vorhergehenden Abschnitten wiedergegebenen Studien lassen nicht erwarten, dass Wettbewerb durch Bildungsgutscheine quasi automatisch die Schülerleistungen verbessern werden. Gleichwohl verweisen die vorliegenden Erfahrungen auch darauf, dass Gutscheine ein Verbesserungspotenzial haben, das es zu nutzen gilt.

So erscheint es u. E. durchaus realistisch, dass eine mit Gutscheinen verbundene Erhöhung der Entscheidungsautonomie der einzelnen Schulen einen leistungssteigernden Wettbewerb hervorrufen wird. Geht man von den konkreten Wirkungen von Gutscheinen bzw. vergleichbaren Finanzierungsmodellen auf die Schülerleistung aus, dann ergibt sich in den meisten Studien und Evaluationen einen gewissen Effizienzgewinn im Vergleich zu herkömmlichen Modellen, gleichzeitig gibt es umgekehrt kaum Hinweise darauf, dass die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems gehabt hat. In welchem Umfang Gutscheinmodelle die schulische Effizienz tatsächlich erhöhen (können), dürfte wesentlich auch von der Art und Zahl der verfügbaren Alternativen, also letztlich der Infrastruktur des Bildungsmarktes abhängen. Nur bei einer ausreichenden Zahl (qualitativ hochwertiger) Schulen im erreichbaren Umfeld werden die Bildungsnachfrager in die Lage versetzt, ihre neu gewonnenen Wahlmöglichkeiten auch tatsächlich auszunutzen und „Nachfragermacht“ auszuüben. Eine Voraussetzung für Qualitätsverbesserungen ist zudem, dass sich die Bildungsnachfrager in ihren Entscheidungen tatsächlich rational verhalten, was offenbar nicht immer der Fall ist. Vielmehr scheinen andere Aspekte, wie etwa die Nähe zum Wohnort, der „Ruf“ der Schule sowie das Wahlverhalten von Freunden und Bekannten eine wichtigere Rolle zu spielen. In jedem Fall dürfte eine nachfrageorientierte Steuerung des Bildungswesens jedoch dazu beitragen, dass viele Eltern und Schüler ihre Bildungsentscheidungen bewusster treffen, was an sich schon als Vorteil zu werten ist.

Ein weiterer Vorteil ist darin zu sehen, dass ein nachfrageorientiertes Finanzierungs- und Steuerungssystem die Transparenz über die Mittelverwendung maßgeblich erhöhen dürfte.

Die Evaluationen einiger implementierter Gutscheinmodelle zeigen, dass viele Eltern, insbesondere solche aus unteren sozio-ökonomischen Schichten und/oder mit ungünstigem Bildungshintergrund ihre Wahlmöglichkeiten nicht ausnutzen. Die Ursachen hierfür können vielschichtig sein. So können einerseits Zuzahlungen zum Gutscheinnennwert Zugangsbarrieren für einkommensschwächere Familien darstellen, andererseits scheint die Informationsasymmetrie in sozial schwächeren Familien stärker spürbar zu sein als anderswo. Die Nichtwahrnehmung der Wahlmöglichkeiten in einkommensschwachen Familien ist auch einer der Hauptgründe, weshalb Kritiker vor unerwünschten Segregationswirkungen der Gutscheine warnen. Tatsächlich scheinen mancherorts Sorting-Effekte, sei es bedingt durch das eigene Wahlverhalten der Bildungsnachfrager oder aber durch selektives Auswahlverhalten seitens der Bildungseinrichtungen, aufzutreten. Allerdings gelingt es – wie bspw. die PISA-Studie belegt – auch im bestehenden deutschen System nicht, soziale Unterschiede auszugleichen. Zudem gibt es auch Hinweise darauf, dass Gutscheinsysteme bei entspre-

chender Ausgestaltung positive Effekte auf die Chancengleichheit bzw. die Chancengerechtigkeit haben können.

Angesichts der aufgezeigten Schwachstellen wird deutlich, dass die Entwicklung eines Gutscheinmodells einer sehr genauen Planung bedarf, um mögliche unerwünschte Wirkungen zu verhindern bzw. zu minimieren. Allerdings spricht vieles dafür, dass ein gut durchdachtes Gutscheinmodell die Leistungsfähigkeit des deutschen Schulsystems entscheidend verbessern kann. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Erfahrungen mit Gutscheinen in kontinental-europäischen Ländern insgesamt positiver ausfallen als anderswo.

Allerdings erfordert die Einführung von Bildungsgutscheinen auch die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen. So wird die Einführung von Gutscheinen im bestehenden deutschen Schulsystem zu keinen wesentlichen Veränderungen führen, wenn es z. B. beim weitgehenden Beamtenrecht und weitgehender Abhängigkeit von staatlichen Stellen bleibt. Gelingt es aber, diese Strukturen aufzubrechen, dann können Gutscheine eine erhebliche Dynamik bei der erforderlichen Reform des deutschen Schulsystems entfalten. Ein Versuch, die verkrusteten Strukturen aufzubrechen, dürfte sich in jedem Fall lohnen.

Auf einige Gestaltungsparameter von Gutscheinmodellen soll in den folgenden Kapiteln eingegangen werden. Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die alleinige Einführung von Gutscheinen weniger effektiv ist, wenn sie nicht mit anderen Elementen – etwa größerer Entscheidungsautonomie für die Bildungseinrichtungen, Regelungen zur sparsamen Verwendung der Gutscheine etc. – kombiniert werden.

Aus einer sinnvollen gleichzeitigen Modifikation von strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen könnte somit ein stärkerer Impuls für eine Effizienzsteigerung von Bildungssystemen ausgehen. Wenn die Höhe der Ressourcen, die einer Schule zur Verfügung stehen, zumindest teilweise von der Anzahl der Schüler abhängt, und deren Leistungen zentral überprüft werden, dann haben Eltern und Schüler, aber auch Lehrer und Administratoren einerseits eine Kontrolle und andererseits auch Informationen über die Schülerleistungen an dieser Schule. Es erscheint höchst unwahrscheinlich, dass Eltern und Schüler, aber auch Lehrer hierauf kollektiv nicht reagieren werden.¹⁵ Es werden auf allen Ebenen, einschließlich der Lehrer, Diskussionen einsetzen, an welche Schule man gehen soll bzw. wie man die Lehrqualität und damit die Schülerleistungen verbessern kann.

15 So zeigen Hanushek und Rivkin (2003), Hoxby (2002b) und Rapp (2000) einen positiven Einfluss von Wettbewerb auf Lehrleistung und Lehrqualität.

5. AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN VON GUTSCHEINEN

In der (ökonomischen) Literatur wird eine ganze Reihe von Bildungsgutscheinmodellen diskutiert. Sie können danach unterschieden werden, im welchem Umfang sie die Bildungsausgaben abdecken, d. h. welchen Nennwert sie haben sollen, ob sie vom Einkommen der Eltern oder vom gewählten Bildungsgang abhängen sollen oder welchen Regulierungsbedarf es von staatlicher Seite gibt. Auf alle diese Unterscheidungen wird in den folgenden Kapiteln eingegangen. Der nun folgende Abschnitt beginnt mit dem Nennwert der Bildungsgutscheine.

5.1 Der Nennwert der Gutscheine

Hinsichtlich des Nennwertes, d. h. des Betrages, den die Einrichtungen je Teilnehmer vom Staat überwiesen bekommen, sind unterschiedliche Formen denkbar. Er kann für alle Teilnehmer einheitlich sein oder aber nach bestimmten Kriterien differieren. Angesichts der manchmal aufkeimenden Diskussion über die Einführung eines Schulgeldes sei an dieser Stelle bereits betont, dass auch unterschiedliche Nennwerte nicht notwendigerweise die Forderung nach einem Schulgeld enthalten (siehe unten). Vielmehr kann unter bestimmten Umständen ein unterschiedlicher Nennwert notwendig werden, um genau dieses zu verhindern.

Der Nennwert kann einem Geld- oder Zeitwert entsprechen, d. h. er ist entweder mit einem bestimmten Geldbetrag ausgestattet oder aber er umfasst eine bestimmte Anzahl von Stunden (pro Jahr) oder von Schuljahren.¹⁶

So könnte ein Gutschein einmal einem festgelegten Betrag pro Schuljahr oder aber einer bestimmten Anzahl an Gutscheinen, z. B. zwei für ein Schuljahr, entsprechen, ohne dass damit ein konkreter Wert verbunden sein muss. Eine zweite grundsätzliche Variante geht von einem Gesamtwert oder Gesamtkontingent für die gesamte Dauer der Schulzeit aus, also quasi ein geldwerter Gutschein für die Zeit von der ersten Klasse bis zum Abitur.¹⁷

16 Zugleich sei darauf hingewiesen, dass die Zahl oder der Gesamtnennwert der Gutscheine etwa bei Klassenwiederholungen oder Schulwechsel erhöht werden kann. Diese Aspekte sind bei der konkreten Gestaltung eines Gutscheinsystems zu beachten, an dieser Stelle aber von untergeordneter Bedeutung.

17 Im Sinne der Minimierung des Verwaltungsaufwands sowie der Sicherung der vollkommenen Wahlfreiheit der Bildungsanbieter scheint es ratsam, die Gutscheine möglichst zu Beginn der Schulzeit einmalig an die Eltern auszuzahlen. Bei schulartspezifischen Gutscheinen müsste bei Eintritt in die Sekundarstufe ggf. eine erneute Ausgabe der entsprechenden Gutscheine erfolgen.

Bei der Festlegung des Nennwerts stellt sich zudem die Frage, welche Kosten durch die Gutscheine letztlich abgedeckt werden sollen. Sollen durch sie nur jene Kosten gedeckt werden, die unmittelbar der Erlangung des jeweiligen Schulabschlusses gemäß Schulgesetz dienen (etwa Kosten für die Teilnahme am Unterricht, Lehrmittel, ggf. Prüfungskosten), oder sollen bspw. auch die Transportkosten, Kosten für ergänzende Beratungsleistungen durch die Lehrkräfte, Maßnahmen zur Berufsvorbereitung o. ä. bei der Festlegung des Gutscheinnennwerts berücksichtigt werden?¹⁸ In den meisten bisher vorgeschlagenen und/oder diskutierten Modellen werden durch die Bildungsgutscheine nur die direkten (institutionellen) Ausbildungsaufwendungen erfasst, gleichwohl ist eine Einbeziehung weiterer Kosten möglich.¹⁹ Was letztlich durch die Bildungsgutscheine abgedeckt werden soll, ist eine politische Entscheidung des Gesetzgebers. Im folgenden wird – entsprechend der üblichen Herangehensweise in der Literatur – davon ausgegangen, dass die Bildungsgutscheine nur die institutionellen Ausgaben erfassen, da es ausschließlich um die Analyse der Wirkungen auf das Schulsystem geht. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine unzureichende Förderung Auswirkungen auf die Schulwahl einkommensschwächerer Eltern haben kann.

5.1.1 Einheitlicher Nennwert für alle Nachfrager

Ein für den jeweiligen Bildungsbereich einheitlicher Nennwert für alle Einrichtungstypen erscheint auf den ersten Blick nahe liegend. Der Wert des Gutscheins kann sich dabei an den minimalen, den durchschnittlichen oder den maximalen Kosten orientieren. So würde der Mini-Voucher im Schulbereich etwa den Kosten bis zum Abschluss der Haupt- oder Realschule entsprechen, sofern man von den Ausgaben je Schüler ausgeht. Alle darüber hinausgehenden Kosten müssten dann durch die Eltern selbst getragen werden. Demgegenüber würde der Maxi-Voucher die Kosten eines Gymnasiasten in der Oberstufe umfassen. Auch wenn natürlich schnell ersichtlich ist, dass bestimmte Formen von vorneherein aus prinzipiellen Gründen ausscheiden, sollen die verschiedenen Varianten der Vollständigkeit halber kurz diskutiert werden, da sich aus den dargestellten Überlegungen auch weitere Folgerungen für andere Modell Aspekte ableiten lassen.

Der Mini-Voucher

Der Mini-Voucher entspricht im Wesentlichen den Vorstellungen Milton Friedmans (1955). Da er aber nur die Grundkosten abdeckt, wären für jeden weiterführenden oder teureren Bildungsgang Gebühren zu zahlen. Grundlage eines solchen Mini-Vouchers wäre der Gedanke, dass alle Schüler ein Recht auf ein staatlich finanziertes „Mindestmaß“ an Bildung haben.²⁰

18 Im Extremfall wäre auch über die Deckung der Lebenshaltungskosten zu diskutieren. Dies dürfte jedoch in Deutschland in erster Linie für die Tertiär- und weniger für die Primar- und Sekundarbildung relevant sein.

19 Das dänische Modell zur Studienfinanzierung ist z. B. mit einem Bildungsgutscheinmodell vergleichbar (vgl. Dohmen/Ullrich, 1996) und wird teilweise auch als solches bezeichnet.

20 Eine politische Begründung für dieses Modell könnte z. B. das von Dahrendorf (1965) eingeforderte „Bürgerrecht auf Bildung“ sein.

Hierbei wäre aber zu spezifizieren, was dieses Mindestmaß konkret wäre. So würden sich sehr unterschiedliche Effekte ergeben, je nach dem, ob man vom der Hauptschule als „Basischule“ ausginge oder aber von der Realschule, deren Kosten je Schüler üblicherweise niedriger sind als an den Hauptschulen. Noch günstiger sind die Kosten je Grundschüler.

Im Bundesdurchschnitt beliefen sich die Ausgaben je Hauptschüler im Jahr 2003 auf € 5.300 und je Realschüler auf € 4.400, während je Grundschüler durchschnittlich € 3.900 verausgabt wurden (Statistisches Bundesamt 2006). Ginge man beispielsweise vom letztgenannten Wert von € 3.900 aus, dann müssten Hauptschulen jedes Jahr € 1.400 und Realschulen € 500 aus anderen Quellen finanzieren oder aber ihr Ausgabenniveau entsprechend reduzieren, z. B. durch größere Klassen bzw. Schüler-Lehrer-Relationen oder längere Arbeitszeiten der Lehrkräfte etc. Bereits aus diesem Grund scheidet ein solches System grundsätzlich aus; da sich jedoch weitere Hinweise daraus ableiten lassen, wird dies beispielhaft durchdiskutiert.

Ein anderer Ansatz könnte von den Kosten bis zum Abschluss der neunten Klasse Hauptschule ausgehen, woraus bundesweit durchschnittliche Ausgaben von insgesamt € 42.100 (4 Jahre á € 3.900 und 5 Jahre á € 5.300) bis zum Schulabschluss resultieren würden.²¹ In diesem Fall wäre es aufgrund fast identischer Gesamtausgaben möglich, sich ohne weitere Einschränkungen für eine der beiden Schulformen zu entscheiden. Einschränkungen ergäben sich jedoch u. U. bezüglich des Gymnasialbesuchs, sofern man vernachlässigt, dass deren durchschnittliche Ausgaben sich sowohl auf die Sekundarstufe I als auch die Sekundarstufe II beziehen. Da aber die Kosten der Sekundarstufe II annähernd 50 % teurer sein dürften, dürfte dies nur begrenzte Auswirkungen auf den Besuch der gymnasialen Sekundarstufe I haben; allerdings würde die – hier beispielhaft diskutierte – Festlegung erhebliche Rückwirkungen auf den Besuch der gymnasialen Oberstufe haben. Diese müsste im Falle einer Entscheidung für einen Mini-Voucher auf der Grundlage des Besuchs bis zum Ende der Sekundarstufe I nämlich in vollem Umfang durch andere Quellen oder Kostensenkungen finanziert werden.

Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass der Besuch von Sonder- oder Förderschulen noch deutlich teurer ist (Bundesdurchschnitt: € 11.700) und insoweit durch den Gutschein nicht einmal zu Hälfte finanziert werden könnte.

Diese beispielhaften Betrachtungen zeigen sehr deutlich, dass die Entscheidung für jede der beiden Grundvarianten erhebliche Lenkungs- und sozialpolitische Wirkungen hätte, da viele Nachfrager sich für einen kürzeren oder kostengünstigeren Bildungsweg entscheiden dürften bzw. müssten. Dies dürfte insbesondere für Kinder aus bildungsferneren und einkommensschwächeren Familien gelten, so dass das Ziel der Chancengleichheit bzw.

21 Unter Kostengesichtspunkten mit insgesamt 42.000 geringfügig günstiger wären die Ausgaben bis zum zehnjährigen Realschulabschluss.

Chancengerechtigkeit verletzt würde.²² Dies gilt umso mehr als in allen, insbesondere aber in den vorgelagerten Bildungsbereichen ein Kapitalmarktversagen die Aufnahme von Bankkrediten verhindert. Bei einer Orientierung des Gutscheinwertes an einem ‚Mindestmaß an Schulbildung‘ wäre daher zu überlegen, wie diesen unerwünschten sozialpolitischen Wirkungen durch ergänzende Fördermaßnahmen entgegen gewirkt werden kann. Die Wirkungen dieses Systems können daher nur in Abhängigkeit von den Refinanzierungskonzepten eingeschätzt werden.

Da es sich bei den oben genannten Beträgen um bundesweite Durchschnittswerte bezogen auf die unterschiedlichen Schulformen handelte, was seinen dortigen Zweck durchaus erfüllt hat, so müsste sich der Mini-Voucher eigentlich an den niedrigsten Ausgaben orientieren. Dies würde z. B. bedeuten, dass sich Ausgaben je Grundschüler an den € 3.600 in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen orientieren müssten, während Hamburg aus verschiedenen Gründen € 5.700 je Schüler ausgibt. Bei den Hauptschülern wäre der „Benchmark“ € 4.700, die Schleswig-Holstein ausgibt, während es in Hamburg mit € 6.700 wiederum ein deutlich höherer Betrag ist. Ähnlich verhält es sich bei den Realschülern, wo Brandenburg und Nordrhein-Westfalen € 3.900 je Schüler ausgeben, während es in Hessen € 5.000 sind. Würde man also von den niedrigsten Ausgaben bundesweit ausgehen, dann wären alle Bundesländer bzw. alle Schulen gezwungen, sich an den jeweils niedrigsten Ausgaben zu orientieren, unabhängig vom konkreten Grund der höheren Ausgaben und den damit verbundenen Folgen für die pädagogische Qualität etc.²³

Weiterhin wäre beim Mini-Voucher zu klären, auf welcher Basis die „minimalen“ Kosten je Schüler und damit der Nennwert des Vouchers zu bestimmen sind. Hierbei kann man sich einerseits an den tatsächlichen (nachgewiesenen) Kosten je Schüler orientieren, zum anderen könnte man auf der Grundlage der bisherigen Ausgaben je Schüler bestimmte (Höchst-) Preisniveaus für die einzelnen Schularten oder -typen festlegen.²⁴ In beiden Fällen könnte die öffentliche Hand dies im Prinzip mit einem Handeln im Interesse des Konsumentenschutzes begründen, zumal die Ergebnisse beider Verfahren ungefähr gleich wären. Die Preise, die die Schulen für die einzelnen Bildungsgänge verlangen dürften, würden vermutlich ungefähr in der Höhe der heutigen Ausgaben je Schüler liegen.

22 Unerwünschte Lenkungswirkungen dürfte auch das bestehende Schulfinanzierungssystem entfalten, da die Opportunitätskosten der Eltern für den Besuch der Sekundarstufe II der Ausbildungsvergütung eines Lehrlings entsprechen. Hierauf müsste die Familie nämlich verzichten, wenn das Kind anstelle einer Ausbildung im dualen System die Sekundarstufe II besuchen würde (Dohmen 1999). Auch wenn die Entscheidung über den Besuch der Sekundarstufe II nicht erst am Ende der Sekundarstufe I fällt, so dürfte dies dennoch ein nicht zu vernachlässigender Faktor sein, der weiterführende Bildungswege insbesondere für Kinder aus einkommensschwachen Familien erschwert, wenn nicht gar in vielen Fällen verhindert.

23 Hierbei soll nicht übersehen werden, dass es keinen unmittelbaren (linearen) Bezug zwischen Ausgabenniveau und schulischen Leistungen gibt; gleichwohl kann dies nicht zur Folgerung führen, dass das Ausgabenniveau generell ohne Auswirkungen auf die pädagogische Qualität ist.

24 Es sei darauf hingewiesen, dass bei den hier angestellten Überlegungen von einer staatlich reglementierten Preisbildung ausgegangen wird. Geht man von freier Preisbildung aus, so sind bei der Festlegung des Nennwerts u. U. andere Kriterien relevant. Vgl. hierzu für den Hochschulbereich Dohmen/Koppenhöfer (2000).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Orientierung der Bildungsgutscheine an einem Mindestmaß an Bildung bzw. der Schulform oder Schule mit den geringsten Kosten nicht nur zu einem Rückzug des Staates aus der Schulfinanzierung führen würde, sondern auch unerwünschte bildungs- und sozialpolitische Wirkungen nach sich zieht. Es ist einerseits davon auszugehen, dass Schüler aus einkommensschwächeren Familien verstärkt gezwungen wären, sich für einen kürzeren Bildungsgang bzw. eine kostengünstigere Schule zu entscheiden, wobei in diesem Zusammenhang zwischen effizienzbedingt und qualitätsbedingt geringeren Kosten zu unterscheiden ist. Andererseits würden Schulen gezwungen, sich an den Schulen mit den niedrigsten Kosten zu orientieren, was sich ohne konkrete Diskussion über schulische Mindeststandards zu einem Benchmarking auf dem niedrigsten Niveau entwickeln könnte, da Schulen mit jüngeren und unverheirateten Lehrkräften, größeren Klassen etc. das Ausgabenniveau bestimmen könnten. Berücksichtigt man dabei aber gleichzeitig die zentralen, die Ausgaben bestimmenden Einflussfaktoren, wie Migrations- bzw. Sprachhintergrund und andere soziale Variablen, die unter bildungsökonomischen bzw. pädagogischen Überlegungen eher mit kleineren Klassen einhergehen sollten, dann würden diese Schulen gezwungen, ihre Klassen zu vergrößern und das pädagogische Anspruchsniveau zu reduzieren. Alternativ könnten Schulen – ohne Einschränkungen hinsichtlich der Schülersauswahl – dazu tendieren, bestimmte Schülertypen zu bevorzugen und andere zu benachteiligen.

Es spricht daher vieles gegen die Einführung von Mini-Vouchers. Wie bereits erwähnt, wurde diese Diskussion hier einerseits der Vollständigkeit halber geführt und andererseits, um die denkbaren Folgen unterschiedlicher Ansätze zu verdeutlichen.

Der Midi-Voucher

Ein Midi-Voucher würde sich demgegenüber an den durchschnittlichen Kosten des Schulbesuchs orientieren. Die oben beschriebenen Ausgabenbeträge stellen faktisch bereits bundesweite Durchschnittsgrößen dar. D. h. Schulen mit unterdurchschnittlichen Kosten – z. B. weil sie in einem sozio-ökonomisch „besseren“ Stadtteil angesiedelt sind oder weil sie effizienter wirtschaften – könnten ihre Ausgaben erhöhen, d. h. ihre Ausgaben u. U. erhöhen, die Klassengröße absenken, während Schulen mit überdurchschnittlichen Ausgaben ihre Kosten senken oder andere Finanzierungsquellen erschließen müssten. Dies bedeutet faktisch ähnliche Lenkungswirkungen wie im vorherigen Abschnitt, allerdings dürften diese insgesamt etwas schwächer ausfallen als bei den mit Mindestwert ausgestatteten Bildungsgutscheinen.

Auch an dieser Stelle wäre wiederum danach zu differenzieren, ob man von den jährlichen Ausgaben je Schüler ausgeht und damit den Wert der Gutscheine auf jährlicher Durchschnittsbasis festsetzt oder ob man den Gesamtbetrag für die durchschnittliche Schuldauer festlegt. Bei ersterem könnte man dann wiederum von den durchschnittlichen Ausgaben insgesamt oder bezogen auf die jeweilige Schulform ausgehen. Letzteres würde bedeuten, dass von € 3.900 für Grundschulen, € 4.400 für Realschulen und € 5.300 für Hauptschu-

len sowie € 5.400 für Gymnasien auszugehen wäre. In diesem Fall hätten dann z. B. Grundschulen in Baden-Württemberg einen deutlich geringeren Kostendruck als Grundschulen in Bremen oder gar Hamburg; ähnliches gilt für Hauptschulen in Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu Bayern oder Hamburg, für Realschulen in Brandenburg gegenüber Hessen oder Berlin und Gymnasien in Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Baden-Württemberg, Bayern oder Hamburg.

Geht man von Gutscheinen aus, die die durchschnittliche Schulzeit umfassen, dann würde hieraus ein Gesamtwert der Gutscheine von insgesamt knapp € 50.000 resultieren.²⁵ Daraus resultieren zunächst sehr unterschiedliche Folgen, in Abhängigkeit vom gewählten Schulweg. Schüler, die nach der Grundschule eine fünf- oder sechsjährige Hauptschule besuchen, haben bundesdurchschnittlich noch € 8.000 bzw. € 2.500 für spätere Bildungsphasen übrig. Wer eine Realschule besucht, profitiert von den geringeren Ausgaben je Schüler, sodass nach der mittleren Reife noch knapp € 8.000 zur Verfügung stehen. D. h. zugleich, dass die fünfjährige Hauptschule gleich hohe Ausgaben verursacht wie die sechsjährige Realschule, sodass keiner der beiden Ausbildungswege „diskriminiert“ würde. Auf der anderen Seite müssten Abiturienten knapp € 15.000 zuzahlen.

Die unter dem Gesamtwert bleibenden Kosten könnten bei Haupt- und Realschulen u. U. jedoch zu Preissteigerungen führen, sofern die Absolventen die nicht genutzten Bildungsgutscheine an den Staat zurückgeben müssen. In diesem Fall haben die Schüler bzw. deren Eltern kein Interesse, den Bildungsgutschein sparsam zu verwenden;²⁶ sie können ohne Nachteile entweder mehr Bildungsgutscheine für zusätzliche Bildungsaktivitäten verbrauchen oder aber bis zum Gesamtwert der Bildungsgutscheine Preissteigerungen akzeptieren.

Aus der ersten Überlegung heraus ergibt sich kein so großer allokativer Mangel, da die Schüler eine Gegenleistung der Schule erhalten und somit ein verbessertes Bildungsniveau die Folge wäre. Dies ist zwar keine zwingend zu beanstandende Konsequenz, aus staatlicher Sicht würden jedoch die Ausgaben über das notwendige Maß hinaus steigen.

Könnten die Schüler jedoch Preissteigerungen bis zum Gesamtwert der Gutscheine akzeptieren, würde dies zu einem eindeutigen Effizienzverlust führen. Die Schulen könnten dann Erträge erzielen, denen keine Gegenleistung gegenüber stünde.

In Ergänzung zum vorherigen „Mini-Voucher“ müsste der Staat nun also zusätzlich festlegen, was mit dem verbleibenden Wert des Bildungsgutscheins passiert, wenn er nicht vollständig verbraucht wird. Eine effiziente (sparsame) Verwendung kann nur dann sichergestellt werden, wenn die Schüler einen Anreiz hierzu haben. Anreize zur sparsamen Verwendung

25 Dieser Betrag ergibt sich aus einer vierjährigen Grundschulzeit, die mit 3.900 pro Jahr angesetzt wurde, sowie einem mit den bundesdurchschnittlichen Wahrscheinlichkeiten bezogen auf den Besuch der unterschiedlichen Schulformen (25 % Hauptschule, 40 % Realschule und 35 % Gymnasium), die mit der Schuldauer und den durchschnittlichen Ausgaben je Schüler gewichtet wurden.

26 Decken die Bildungsgutscheine nur die Mindestkosten, wäre die Sparsamkeit der Schüler ein implizites Argument, da sie höhere Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten müssen.

könnten z. B. darin bestehen, dass sie für andere (nachgelagerte) Bildungsaktivitäten verwendet werden können, z. B. für Studium oder Weiterbildung.²⁷

Hieraus ergibt sich unmittelbar die Notwendigkeit, über ergänzende Regelungen nachzudenken, die die optimale Wirkung der Bildungsgutscheine sicherstellen. Hierauf soll weiter unten eingegangen werden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die unterschiedlichen Ausgaben je Schüler in den einzelnen Ländern bzw. Schulen dazu führen, dass das verbleibende Budget auch vom Bundesland bzw. der Schule abhängig ist. So kostet der Hauptschulabschluss nach neun bzw. zehn Jahren in Nordrhein-Westfalen nur knapp € 39.000 bzw. € 44.000 in Baden-Württemberg € 40.300 bzw. € 45.400, in Hamburg aber € 56.300 bzw. € 63.000. Während also Hauptschulabsolventen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg noch Geld für weitere Bildungsmaßnahmen übrig hätten, müssten Hamburger Hauptschüler das neunte bzw. zehnte Schuljahr bereits selbst finanzieren. Man mag nun einwenden, dass es unrealistisch sei, von einheitlichen Beträgen über Bundesländergrenzen hinaus auszugehen, was durchaus berechtigt erscheint. Dennoch sind die Beispiele hilfreich, wenn man sie auf die unterschiedlichen hohen Ausgaben je Schüler an einzelnen Schulen überträgt. Dies würde nämlich bedeuten, dass die Schüler je nach Schule unterschiedliche hohe Ausgaben hätten bzw. die Schulen aufgrund unterschiedlicher Ausgabenstrukturen unterschiedliche Folgen für ihr Budget.

Dies könnte nämlich bedeuten, dass Schulen mit einem älteren Lehrerkollegium Nachteile gegenüber Schulen mit einem durchschnittlich jüngeren Kollegium hätten. Ähnliches gilt für Schulen mit durchschnittlich größeren Klassen im Vergleich zu solchen mit kleineren Klassen. Sind diese Unterschiede in der Klassengröße aber z. B. pädagogisch begründet etwa weil der Migrationsanteil hoch ist oder einige verhaltensauffällige Schüler in der Klasse sind, dann werden solche Maßnahmen durch Gutscheine mit einem Grundscheinwert zumindest erschwert, wenn nicht gar unterbunden.

Der „Maxi-Voucher“

Ein Maxi-Voucher, der für alle Nachfrager die Kosten des jeweils längsten oder teuersten Bildungsweges abdeckt, entfaltet zwar – wie auch das bestehende Bildungssystem – keine unmittelbaren Lenkungswirkungen. Sofern er jedoch nicht mit Anreizen zur sparsamen Verwendung versehen wird, besteht die Gefahr, die Kosten des Schulsystems in die Höhe zu treiben, ohne die Qualität zu verbessern. Hierfür sind allerdings übergeordnete Finanzierungskonzepte erforderlich (siehe hierzu etwa Dohmen 2004a). Betrachtet man ausschließ-

27 Die zweite Möglichkeit, dass der Staat den Schülern bzw. fertigen Absolventen den Gegenwert in bar auszahlt (Eysenbach 1974), dürfte ausscheiden. Da dieses Geld zu allen möglichen Zwecken verausgabt werden könnte, ist zumindest eine Zweckbindung für Bildungsaktivitäten sinnvoll. Somit wäre die o.g. Alternative aus bildungspolitischen Erwägungen vorzuziehen.

lich den Schulbereich, so erscheint die Einführung eines Maxi-Vouchers jedoch eher unrealistisch, zumal auch fiskalische Überlegungen gegen ein solches Konzept sprechen.

Etwas modifiziert könnte ein Gutschein allerdings faktisch einem Maxi-Voucher entsprechen, wenn er als Volumengutschein für alle Nachfrager einen Grundanspruch auf den jeweils kostenintensivsten Bildungsweg ermöglichen und somit einer bis zu 13-jährigen Schulzeit entsprechen würde. D. h., wie im heutigen System würde kein Schüler längere Bildungswege aus der „eigenen Tasche“ finanzieren müssen. Gleichwohl hätte der Gutschein aber einen differenzierten (Nenn)Wert für alle Schüler in Abhängigkeit von der gewählten Schule oder Schulform. Dies würde damit faktisch einem Volumengutschein ohne Spezifikation des materiellen Gegenwertes für die Nachfrager entsprechen. Für die einzelne Bildungseinrichtung würden die mit dem jeweiligen Bildungsgang verbundenen Kosten finanziert. Im Schulbereich entspräche dies im Prinzip dem heutigen System, allerdings mit dem Unterschied, dass jeder Schüler unmittelbare Budgetrelevanz hätte.

Nachdem nun alle Einheitsgutscheinmodelle diskutiert worden sind, können wir uns den differenzierten Vouchers zuwenden.

5.1.2 Differenzierter Nennwert

Der Gutschein-Nennwert kann einmal in Abhängigkeit von der gewählten Schule bzw. Schulform und zum anderen nach dem elterlichen Einkommen differenziert werden. Da allerdings die Einführung eines einkommensabhängigen Gutscheins hier nicht vorgesehen ist bzw. sein dürfte, wird dieser Ansatz hier nicht diskutiert.

Eine schul(form)-bezogene Differenzierung lässt sich etwa durch unterschiedlich hohe Kosten unterschiedlicher Schultypen bzw. Ausrichtungen von Schulen begründen. So dürfte bspw. ein mathematisch-naturwissenschaftliches Gymnasium höhere Kosten verursachen als ein auf Sprachen ausgerichtetes. Auch dürften Schulen in sozialen Brennpunkten oder mit einem hohen Ausländeranteil in der Regel aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs oder zusätzlicher Angebote mit höheren Kosten verbunden sein.

Auch bei einer schulformbezogenen Differenzierung des Gutscheinnennwerts stehen grundsätzlich wieder die zuvor diskutierten Arten (Mini-, Midi- oder Maxi-Voucher) zur Verfügung, nur diesmal in ihrem Wert abhängig von der jeweiligen Schulart. Der staatliche Entscheidungsbedarf würde sich in diesem Fall nur insoweit verändern, als dass er für die einzelnen Schularten unterschiedliche Nennwerte festlegen müsste. Bei einem solchen Ansatz dürften die distributiven Effekte im Vergleich zum bestehenden System minimal sein, so dass hier keine negativen Effekte auftreten dürften.²⁸

²⁸ Diese Annahme setzt allerdings voraus, dass die Gutscheine die gesamten Kosten abdecken, die über die Nachfragerseite finanziert werden sollen. M.a.W, es wird bei dieser Argumentation von nicht ergänzungsfähigen Gutscheinen ausgegangen.

Daneben verbleiben noch zwei weitere Ansätze. Entweder wird ein nach Schultypen und Schulformen differenzierter Gutschein eingeführt oder aber ein Zeitgutschein, bei dem die unterschiedlichen Kosten pro Schule über die unterschiedliche Festsetzung der Finanzausweisung ausgeglichen werden.

Eine solche Differenzierung lässt sich etwa durch unterschiedlich hohe Kosten unterschiedlicher Einrichtungsformen bzw. fachlicher oder sonstiger Ausrichtungen begründen. So dürften etwa Schulen in sozialen Brennpunkten oder mit einem hohen Migrantenanteil in der Regel aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs oder zusätzlicher Angebote höhere Kosten verursachen. In diesen Fällen dürften Gutscheine mit einem einheitlichen Zeitwert – aber faktisch unterschiedlich hohen Finanzausweisungen – vorteilhaft sein, da sie diese Unterschiede unbürokratisch ausgleichen können, ohne das Gutscheinkonzept mit Nebenzielen zu überfrachten.

Begründen lassen sich unterschiedliche Regelungen auch mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die durch die Bildungseinrichtung nicht unmittelbar beeinflusst werden können. Dies können z. B. steuerliche Regelungen sein, aber auch regionale Bedingungen. So können ländliche Schulen u. U. nur bedingt die Anzahl der Schüler erhöhen, woraus bei sprungfixen Kosten möglicherweise ungünstige bzw. nicht-kostendeckende Schüler-Lehrer-Relationen resultieren, so dass die Schule ohne geeignete Kompensationsmechanismen schließen müsste (siehe etwa Dohmen 2005b).

Die Unterschiede zwischen den vorgestellten Modellen sind insgesamt relativ gering, allerdings würde die sozialpolitisch motivierte Variante einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand erfordern (vgl. van Lith 1985). Da aber die Verwaltungskosten zu berücksichtigen sind (vgl. Lüdeke 1985), ergibt sich im Vergleich der Modelle aus Sicht der internen Allokation ein Effizienzverlust zuungunsten der sozialpolitischen Varianten (Breneman/Nelson 1981; Okun 1975; Pauly, 1967). Pauly (1967) folgend, erscheint diese Form von Bildungsgutscheinen allerdings die einzige zu sein, die zu einer optimalen externen Allokation führen kann.

5.1.3 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die in den bisherigen Abschnitten dieses Kapitels diskutierten Bildungsgutscheinmodelle lassen sich im Hinblick auf ihre allokativen und distributiven Wirkungen durch einige wesentliche Merkmale unterscheiden (vgl. Dohmen/Koppenhöfer 2000):

1. ob der Nennwert der Gutscheine für alle Schüler gleich ist oder ob sie unterschiedlich gestaffelt sind,
2. ob der Bildungsgutschein als Gutscheinpapier oder über steuerliche Abzugs- bzw. Gutschriftverfahren gehandhabt wird, und

3. wie groß der Regulierungsbedarf des Staates ist.²⁹

Wir hatten zwei grundlegende Formen von Bildungsgutscheinen dargestellt: Bildungsgutscheine mit einem für alle Schüler einheitlichen sowie mit einem unterschiedlichen Nennwert, abhängig von der gewählten Schulform.

Einheitliche Bildungsgutscheine für alle Schüler können einen minimalen, einen durchschnittlichen oder einen maximalen Nennwert haben. Die Festlegung auf den minimalen Nennwert hätte den Vorteil, dass eine sparsame Verwendung sichergestellt wäre, da die Bildungsnachfrager die den Nennwert übersteigenden Kosten „aus der eigenen Tasche“ finanzieren müssten. Allerdings dürften sich daraus auch erhebliche unerwünschte Distributionswirkungen ergeben, da insbesondere Schülern aus einkommensschwachen Familien die Beschreitung längerer bzw. kostenintensiverer Bildungswege aus finanziellen Gründen verwehrt bleiben dürfte, so dem nicht durch ein allokatonsneutrales und verzerrungsfreies Refinanzierungssystem entgegen gewirkt wird.

An den Durchschnittskosten des Schulbesuchs orientierte Bildungsgutscheine verursachen geringere kostenbedingte Lenkungswirkungen. Es besteht jedoch auch die Gefahr, dass – aufgrund des über die „Erstellungskosten“ der meisten Bildungsgänge hinausgehenden Nennwertes – eine sparsame Verwendung der Bildungsgutscheine nicht sichergestellt ist. Dies könnte zu einer insgesamt suboptimalen Ressourcenallokation führen.

Unter distributiven Gesichtspunkten ist diese Form der Bildungsgutscheine jedoch vorteilhafter als die Mindestausstattung, da in den meisten Fällen keine zusätzlichen Gebühren anfallen und die Schüler somit auch nicht schlechter gestellt würden als im bestehenden System.

Bildungsgutscheine, die sich an den maximalen Schulkosten orientieren, führen gegenüber dem bestehenden System zu keinerlei negativen Lenkungswirkungen bei der Bildungsnachfrage, da alle Bildungswege ohne Kostenbeteiligung der Nachfrager beschritten werden können. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass es zu Mitnahmeeffekten kommt, da die Schüler keine „Nachteile“ in Form von Zuzahlungen aus eigener Tasche zu befürchten haben. Wie oben dargestellt, könnte es hier zu einer Verteuerung des Schulsystems kommen, der möglicherweise keine Leistungssteigerung gegenüber steht. Es wäre daher ein Mechanismus erforderlich, der eine sparsame Verwendung der Gutscheine sicherstellt, z. B. dadurch, dass der Gutschein für spätere Bildungsmaßnahmen genutzt werden kann etc. Da der Schulbesuch mit Maxi-Vouchers ohne zusätzliche Aufwendungen der Nachfrager möglich ist, sind sie als distributionsneutral anzusehen. D. h., es gibt keine distributiven Gesichtspunkte, die gegen Maxi-Voucher sprechen. Aus allokativer Sicht ist dieses Modell

²⁹ Der Regulierungsbedarf des Staates bezieht sich im wesentlichen auf die Festlegung von Rahmenbedingungen, die die Schulen einhalten müssen, um als Empfänger der Gutscheine in Betracht zu kommen, z. B. bestimmte Richtlinien der Beachtung der Nennwerte der Bildungsgutscheine bei der Festlegung der Preise (van Lith 1985).

allerdings mit einem suboptimalen Ergebnis verbunden. Angesichts der Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte dürfte es zudem aus Kostengründen ausscheiden.

Bei Bildungsgutscheinen, die einen einheitlichen Nennwert für alle Schüler haben, ergibt sich somit ein 'Trade-off between efficiency and equity', d. h. entweder sind sozialpolitisch begründete Ergänzungen oder sonstige Regelungen notwendig, die die Effizienz sichern.

Kann man einheitliche Bildungsgutscheine unter diesem Gesichtspunkt als suboptimal ansehen, dann dürften ihnen Gutscheine mit einem nach Schulformen differenzierten Nennwert überlegen sein. Zum einen haben sie den Vorteil, dass sie im Vergleich zum bestehenden System keine kostenbedingten Lenkungswirkungen entfalten. Gleichzeitig wären sie auch in distributiver Hinsicht als neutral anzusehen, d. h., sie beeinflussen nicht das Bildungsvverhalten von Kindern aus einkommensschwachen Familien. Für die differenzierten Gutscheine sprechen auch die weiterhin bestehende Schulgeldfreiheit und die unerwünschten Nebenwirkungen, die von Gutscheinen mit einheitlichen Nennwerten ausgehen würden.

5.2 Weitere Gestaltungsparameter

5.2.1 Aufstockungsmöglichkeiten

Eine weitere grundsätzliche Frage, die bei der Einführung von Bildungsgutscheinen zu beachten ist, befasst sich damit, ob die Bildungsgutscheine die gesamten Kosten der Ausbildung abdecken können bzw. sollen oder ob Zuzahlungen seitens der Eltern erforderlich sind. Im ersteren Fall handelt es sich um nicht ergänzungsfähige Gutscheine. Die Schule ist dann an den vom Staat vorgegebenen Nennwert gebunden, d. h. zusätzliche Beiträge oder Gebühren dürfen nicht erhoben werden. Ergänzungsfähige Gutscheinmodelle hingegen bedeuten de facto die implizite Einführung von Schulgeld. Die Differenz zu den tatsächlichen Kosten muss dann aus privaten Mitteln aufgebracht werden. Solche Regelungen können z. B. aus Steuerungsgründen gewünscht werden, um eine „übermäßige“ Inanspruchnahme oder Umverteilungswirkungen zu verhindern (siehe etwa Dohmen 2004a, 2005d; Ehmann 2001). So müssten die Schüler bzw. deren Eltern bei zuzahlungsfähigen Gutscheinen entscheiden, ob sie bereit sind, für eine höhere Qualität einen höheren Preis zu zahlen. Dies korreliert mit der Option für die Anbieter zu entscheiden, ob sie ihr Marktsegment und ihre Nachfrage ggf. in einer höheren Qualitäts-Preis-Kategorie suchen wollen. Allerdings ist bei solchen zuzahlungsfähigen Modellen zu überlegen, wie unerwünschte sozialpolitische Effekte durch geeignete Refinanzierungsmodelle verhindert werden können. Andernfalls würden bestimmte Gruppen faktisch von der Nachfrage nach kostenintensiveren Angeboten ausgeschlossen.

Ist ein solcher Preismechanismus nicht gegeben, d. h. setzt der Staat den Preis über den Nennwert nicht ergänzungsfähiger Bildungsgutscheine fest, so besteht die Gefahr der Benachteiligung bestimmter Nachfragergruppen nicht in dem Maße. Allerdings könnten dann u. U. unerwünschte Qualitätseffekte auftreten. Bei nicht zuzahlungsfähigen Gutscheinen können die einzelnen Schulen – wenn überhaupt – nur darüber entscheiden, welche Qualität sie zum festgesetzten Preis anbieten wollen. Somit ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es zu einer insgesamt nur mittelmäßigen Qualität kommt (Glennester, 1991, S. 1274). Für bessere Qualität könnte u. U. kein Platz bzw. keine Finanzierung verfügbar sein. Es könnte zugleich ein Anreiz bestehen, möglichst viele Schüler zu attrahieren, was wiederum zu Lasten der Qualität gehen dürfte.

Unabhängig von den gewünschten Intentionen ist in jedem Fall die detaillierte Analyse der konkreten Wirkungen erforderlich, um unerwünschte Nebenwirkungen verhindern zu können. Die hier beschriebenen potentiellen Nebenwirkungen müssen immer vor dem Hintergrund der durch PISA und anderer Schulleistungsvergleiche nachgewiesenen Qualitätsdefizite des deutschen Schulsystems gesehen werden.

5.2.2 Regulierung

Hier geht es um die Frage, welche Voraussetzungen Schulen erfüllen müssen, damit sie in das Gutscheinsystem einbezogen werden können und darum, welche Bildungsnachfrager den Gutschein bekommen können. Dies können sowohl individuelle Kriterien, wie z. B. Wohnort, sozialer Hintergrund oder Familieneinkommen als auch andere Voraussetzungen sein. In Deutschland lässt sich dies insbesondere in anderen Bildungsbereichen beobachten. So mussten z. B. beim Weiterbildungsgutschein der Bundesagentur für Arbeit fortbildungsspezifische Voraussetzungen erfüllt werden, wie z. B. eine Übergangswahrscheinlichkeit von 70 % in ein Beschäftigungsverhältnis. Auch im Bereich der Kita-Gutscheine kommen häufig weitere Zuteilungskriterien in Betracht, etwa das Alter der Kinder, die entweder einen Gutschein begründen oder ausschließen, oder aber den Gutscheinumfang beeinflussen können.

Darüber hinaus müssen meist auch die Einrichtungen formal akkreditiert sein bzw. bestimmte Voraussetzungen erfüllen. In Chile können beispielsweise neben den öffentlichen auch privat subventionierte, d. h. meist kirchliche Schulen Gutscheine annehmen. Ausgeschlossen sind hingegen private, nicht subventionierte Schulen, unabhängig davon, ob sie kostendeckend oder gewinnorientiert arbeiten (Sapelli/ Vial 2002). Einen ganz anderen Ansatz hat der Bundesstaat Florida in den USA gewählt. Hier ist die Voraussetzung für den Erhalt der Gutscheine, dass die bisher besuchte Schule in den vergangenen vier Jahren mindestens zweimal unzureichende Leistungen ausgewiesen hat (Greene 2001; Greene/Winters 2003).

Aus bundesdeutscher Sicht stellt sich die Frage, welche Schulen einbezogen werden sollen, teilweise anders, teilweise ähnlich. Echter Wettbewerb zwischen privaten und öffent-

lichen Schulen entstünde nur dann, wenn beide Schulformen auch in das Gutscheinsystem einbezogen wären, streng genommen egal, ob die privaten Schulen gewinnorientiert oder nicht-gewinnorientiert agieren. Gleichzeitig würde dies auch den Zugang von Kindern aus einkommensschwachen Familien zu diesen Schulen verbessern. Aus unserer Sicht ist es prinzipiell unerheblich, an welchen Schulen qualitativ guter Unterricht angeboten wird.

Aus Sicht der öffentlichen Hand könnte sich ein Nachteil ergeben, wenn diese Öffnung zu höheren Kosten führt.

5.2.3 Ergänzende Leistungen/Rahmenbedingungen:

Hierunter verstehen Levin und Belfield (2003) Leistungen, die die Effizienz des Gutscheinsystems verbessern. Hierzu zählt z. B. die Bereitstellung oder Verfügbarkeit von Qualitätsinformationen zu den Einrichtungen, aber auch die Frage, ob der öffentliche Personennahverkehr (für Schüler) ausreichend verfügbar ist, was in den USA, aber auch vielen Entwicklungsländern nur eingeschränkt der Fall ist. In einer anderen Studie, die sich mit der praktischen Umsetzbarkeit eines Gutscheinsystems für benachteiligte Jugendliche in Sri Lanka befasste, hat der Verfasser der vorliegenden Studie einige Rahmenbedingungen formuliert, die nach seiner Ansicht die Effizienz eines Gutscheinsystems verbessern können: Bildungsanbieter-Informationen, Beratung, Akkreditierung/Qualitätssicherung, Monitoring und Evaluation, ggf. Arbeitsmarktinformation (Dohmen 2003a).³⁰

30 Davon unabhängig sind diese Rahmenbedingungen geeignet, die Funktionsfähigkeit eines jeden marktwirtschaftlichen Bildungssystems zu verbessern.

6. EIN KONKRETISIERTES KONZEPT EINES GUTSCHEINMODELLS

Ein konkreter Wechsel von der jetzigen Objektförderung und dem staatlichen Angebot hin zu einer Subjektförderung bedarf trotz der aufgezeigten Vorteile eines Gutscheinmodells einer sorgfältigen Planung, damit die dargestellten Schwachpunkte vermieden bzw. verringert werden können. Hierbei spielt insbesondere auch die Festsetzung des Gutscheinwertes und seiner Ausgestaltung bzw. Unterfütterung eine wichtige Rolle. Daneben sind auch andere Aspekte von Bedeutung, auf die im Folgenden eingegangen wird.

6.1 Gutschein oder Pro-Kopf-Zuweisung

Wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, besteht der wesentliche Vorteil des Gutscheins gegenüber der Pro-Kopf-Finanzierung in der direkten Übergabe des Coupons an die bevorzugte Schule. Es ist zu erwarten, dass diese aktive Übergabe dazu führt, dass die Entscheidung für oder gegen eine Bildungseinrichtung bewusster getroffen wird und den Bildungsnachfragern der Zusammenhang zwischen ihrer Entscheidung und der Situation der jeweiligen Schule verdeutlicht wird. Bei den anderen Aspekten sind beide Instrumente nahezu identisch. Da diese Bewusstwerdung als Vorteil anzusehen ist, ist das Gutscheinmodell tendenziell der Pro-Kopf-Zuweisung vorzuziehen.

6.2 Nennwert und Ausgestaltung des Gutscheins

Die Festlegung kann aus unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgen und stellt letztlich einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Aspekten dar. Auch sind die Wirkungen aus Sicht der Schule, der Schüler und gesellschaftlicher Zielsetzungen zu beurteilen.

Wird zunächst die Bildungseinrichtung betrachtet, so führt ein nachfragefinanziertes Finanzierungssystem dazu, dass die Schule wesentlich stärker als bisher auch unter betriebswirtschaftlichen Überlegungen in dem Sinne geführt werden muss, dass die Ausgaben durch die Einnahmen auch gedeckt werden können müssen. Dies widerspricht pädagogischen Überlegungen nicht bzw. nicht unbedingt, da eine Schule nur dann „Erfolg“ haben wird, wenn die pädagogischen Leistungen gut genug sind, um eine ausreichende Zahl an Schülerinnen und Schülern bzw. deren Eltern anzusprechen und zur Anmeldung zu motivieren. D. h. es gibt keinen Widerspruch zwischen beiden Zielen, allerdings eine Verstärkung des Leistungsprinzips dergestalt, dass bessere Schulen mehr Schüler anziehen werden als leistungs-

schwächere Schulen und damit ihren Budgetspielraum verbessern können. Im heutigen System haben sie diesen Freiraum nicht; sie können nur das Geld ausgeben, das sie durch Land und Kommune erhalten. Da allenfalls ein begrenzter Verhandlungsspielraum besteht, kommt es weniger auf die pädagogische Leistung als auf das Verhandlungsgeschick bzw. die politische Vernetzung an. Im Gutscheinsystem findet also eine stärkere Fokussierung auf die pädagogische Leistungsfähigkeit statt.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist allerdings zu beachten, dass der Gutscheinwert den jeweiligen pädagogischen Aufwand für den jeweiligen Schüler entsprechend abdecken muss, da es ansonsten rational ist, Schüler mit einem besonderen pädagogischen Bedarf abzulehnen. Umgekehrt müssten die damit verbundenen Kosten aus den Zuwendungen für andere Schüler quersubventioniert werden, was wiederum voraussetzen würde, dass die „Zuwendungen für den Durchschnittsschüler“ höher sind als dem Aufwand für diesen „durchschnittlichen“ Schüler entsprechen würde. Aber selbst, wenn diese Voraussetzung erfüllt wäre, könnte ein impliziter Anreiz bestehen, Schüler mit besonderem pädagogischem Bedarf nicht aufzunehmen. Schließlich erhöht sich dadurch der Handlungsspielraum bzw. die Ausstattungsmöglichkeit zugunsten der „durchschnittlichen“ Schüler. Ferner ist nicht unbedingt anzunehmen, dass ein solches „altruistisches“ Verhalten von ihnen bzw. ihren Eltern honoriert würde.

Es gibt allerdings noch einen zweiten Grund, warum der Gutscheinwert im Durchschnitt über den derzeitigen Ausgaben je Schüler liegen müsste: Geht man von den derzeitigen Klassengrößen aus, dann belaufen sich diese in Baden-Württemberg – je nach Schulform – auf 20 bis 28 Schüler im Landesdurchschnitt, die Schüler-Lehrer-Relation lag 2003 zwischen 13 und 22 (KMK 2006).³¹ Hieraus resultierten landesdurchschnittliche Ausgaben zwischen € 3.700 an Grundschulen und € 5.700 an Gymnasien (Statistisches Bundesamt 2006a).³² Würde der Gutscheinwert auf den aktuellen landesdurchschnittlichen Betrag je Schüler fixiert, dann wäre jede Schule, deren Schüler-Lehrer-Relation nicht mindestens diesem landesdurchschnittlichen Wert entspricht, nicht in der Lage ihr derzeitiges Budget zu erreichen, woraus folgen würde, dass sie auch ihr derzeitiges – vermutlich nur begrenzt ausreichendes – Ausstattungsniveau erreichen könnte. Da es im Rahmen der bestehenden personal- und dienstrechtlichen Vorgaben und der damit verbundenen Inflexibilität kaum möglich ist, die Anzahl der Lehrkräfte zu verringern, bedeutet dies, dass das Ausstattungsniveau für Lehr- und Lernmaterialien etc. reduziert werden müsste.³³ Da sich im internationalen Vergleich ein starker Zusammenhang zwischen dem Ausstattungsniveau an Sachmitteln

31 Die durchschnittliche Schüler-Lehrer-Relation lag im Jahr 2004 an Grundschulen bei 21,6 (Klassengröße: 22,1): an Hauptschulen bei 12,0 bzw. 20,7, an Realschulen bei 19,2 bzw. 27,7 und in den Klassen 5 bis 10 der Gymnasien bei 17,3 bzw. 27,7. In der gymnasialen Oberstufe ist die Schüler-Lehrer-Relation bei 13,1. Weiterhin zu beachten sind die unterschiedlichen Unterrichtsstunden, die eine Lehrkraft an den einzelnen Schulformen unterrichten muss, die Gehaltsniveaus sowie Alter, Familienstand und die Anzahl der Kinder.

32 Die Ausgaben je Schüler an Sonderschulen belaufen sich auf 13.400 und werden hier nicht weiter berücksichtigt.

33 Auf die Möglichkeit, dass Personal- und Dienstrecht zu flexibilisieren, wird an anderer Stelle eingegangen.

und den Schülerleistungen zeigt, würde dies zu einer Verschlechterung des pädagogischen Leistungsniveaus der jeweiligen Schule führen und es wäre mit einer Abwärtsspirale zu rechnen, die relativ schnell dazu führen würde, dass die Schule schließen oder ergänzende Zuweisungen zur Sicherstellung ihres Ausstattungsniveaus erhalten müsste. Soweit hierfür keine unzureichenden pädagogischen Leistungen, sondern andere Ursachen, wie die demografische Entwicklung etc., maßgeblich wären, wäre dies eine unerwünschte Nebenwirkung des neuen Finanzierungssystems, die bei der Ausgestaltung des Gutscheinsystems insgesamt berücksichtigt werden müssen. D.h., es sind Ergänzungs- und Kompensationsregelungen erforderlich, die eine hinreichende Flexibilisierung bzw. Anpassung an die Bedingungen des Einzelfalls ermöglichen.³⁴

Durch diese Flexibilisierung soll die intendierte Wirkungsweise des Gutscheinmodells nicht umgangen werden, sonst vielmehr dessen Funktionsfähigkeit gewährleistet werden, wenn die lokalen oder sonstige Bedingungen, nicht erfüllt sind. So bedeuten landesdurchschnittliche Werte fast zwangsläufig, dass ein beträchtlicher Anteil der Schulen eine geringere Schüler-Lehrer-Relation und ein anderer Teil eine höhere Relation hat. Würde man also den Gutscheinnennwert so festlegen, dass eine Schule bzw. Klasse nur dann kostendeckend betrieben werden kann, wenn mindestens der landesdurchschnittliche Wert erreicht wäre, dann wären viele Schulen in Baden-Württemberg – und zwar insbesondere in ländlicheren Regionen – von der Schließung bedroht.³⁵ Eine weitere Folge wäre im Übrigen die Erhöhung der durchschnittlichen Klassengröße.

Dies lässt sich beispielhaft anhand der kommunalen Zuwendungen der Stadt Horb nachvollziehen. Die Kommunen sind vor allem für die Sachmittel, z. B. für die Bauunterhaltung, die Reinigung, aber auch für das Gehalt des nicht-lehrenden Personals zuständig. Da aber der Zustand der Gebäude unterschiedlich ist und auch die Zahl der Schüler – oder deren sozio-ökonomische Struktur – einer Schule teilweise „zufallsbedingt“ streut, ergeben sich bisweilen erhebliche Unterschiede. So schwanken z. B. die kommunalen Zuweisungen an die Horber Grundschulen zwischen gut € 200 und € 500 pro Jahr. Bei den Grund- und Hauptschulen sind es zwischen knapp € 300 und gut € 700. Die Realschule und das Gymnasium erhalten gut € 300 je Schüler. Es geht hier nicht darum, den Ursachen für die teilweise

34 Für manche Befürworter mag diese Aufweichung die Wirksamkeit des Gutscheinmodells abschwächen. Dies ist zwar theoretisch richtig, gleichzeitig wird dadurch aber auch sichergestellt, dass auf „Marktvollkommenheiten“ oder regional unterschiedliche Marktbedingungen hinreichend flexibel eingegangen werden kann. Wenn es z.B. im „Einzugsbereich“ einer Grundschule nicht genügend Kinder gibt, dann gäbe es ohne Flexibilisierung des Systems nur eine Alternative, nämlich die Schule zu schließen, da es nicht genügend Kinder zur Erreichung der landesdurchschnittlichen Klassengröße gibt.

35 Eine solche Orientierung am Durchschnittswert beinhaltet noch ein anderes Problem. Da Schulen sich finanziell besserstellen, je mehr Schüler sie aufnehmen, könnte es flexibilisierte Anpassung des Nennwertes auch bedeuten, dass die durchschnittliche Klassengröße immer weiter ansteigt. Auch wenn der Nachweis, dass kleinere Klassen zu besseren Schülerleistungen führen, bisher noch schwierig ist, wäre der Umkehrschluss, dass die Klassengrößen keinen Einfluss auf die Schülerleistungen hat, ebenso verfehlt.

beträchtlichen Unterschiede nachzugehen und zu überprüfen, wodurch diese im Einzelfall begründet sind.³⁶

Würde nun ein Gutscheinvwert für diese kommunalen Ausgaben fixiert, der dem heutigen Durchschnittswert für die Schulen in der Gemeinde Horb von rund € 353 entsprechen würde, dann hätten einige Schule beträchtliche Probleme, ihre entsprechenden Ausgaben zu bedienen, während andere ihre Ausstattung entsprechend verbessern könnten. Die Ursachen für die höheren Ausgaben je Schüler mögen vielfältig sein, ein Aspekt könnte auch in vergleichsweise geringen Schülerzahlen bzw. Schüler-Lehrer-Relationen liegen. Hervorzuheben ist im vorstehenden Kontext der Effekt, der eintreten würde, wenn sich diese Relation, z. B. aus demografischen Gründen verändern würde, weil der einen oder anderen Schule die Schüler ausgingen und sich somit die Schüler-Lehrer-Relation verringern würde. Die entsprechende Schule hätte u. U. kaum eine Überlebenschance, zumal sich – wie bereits erwähnt – die pädagogische Ausstattung verschlechtern würde und damit die Nachfrage weiter sinken müsste.

Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist, dass ein funktionierendes nachfrageorientiertes Finanzierungssystem Wahlfreiheit und somit – streng genommen – Überkapazitäten voraussetzt bzw. die Möglichkeit, die Klassengröße bzw. Schüler-Lehrer-Relation zu erhöhen. Letzteres wird ja bereits heute, zumindest in gewissen Grenzen, praktiziert, wenn eine Klasse teilweise – je nach Bundesland unterschiedlich – bis zu 33 Schüler haben darf, bevor sie geteilt werden muss bzw. darf. Dies würde aber bedeuten, dass im Extremfall eine der geteilten Klassen 16 und die andere 17 Schüler hätte. Da mit der Einrichtung einer Schulklasse bestimmte – und unvermeidbare – Fixkosten verbunden sind (sprungfixe Kosten), hätte diese nur rund halb so große Klasse gleich hohe Kosten, die – bei einem einheitlichen, durchschnittlichen Nennwert – durch andere Klassen quersubventioniert werden müssten, d.h. diese Klassen müssten tendenziell größer sein, um die kleineren Klassen auszugleichen.

Weiterhin stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Klassengrößen festgelegt werden sollen. Dies ist nämlich abhängig von der Schülerpopulation und von den vorhandenen Lehrkräften. Eine Klasse mit ausschließlich motivierten Schülern kann größer sein als eine Klasse, in der einzelne „Störenfriede“ oder Schüler mit besonderem pädagogischem Bedarf sind. Manche Lehrkräfte können größere Klassen problemlos unterrichten, manche Lehrer wirken schon bei kleineren Klassen überfordert. In den jeweils letztgenannten Fällen müssten die Klassen tendenziell kleiner sein als in den jeweils erstgenannten. Dies bedeutet letztlich nichts anders, als dass die Schulleiter in die Lage versetzt werden müssen, die jeweilige Klassen- oder Gruppengröße in Abhängigkeit der verschiedenen Rahmenbedingungen „individuell“ festzusetzen.

36 Da es sich bei dem Betrag von 700 bzw. 500 um Ausnahmefälle handelt, liegt die Vermutung nahe, dass hierfür spezielle Ursachen in der jeweiligen Schule maßgeblich sind. Hierzu können z. B. ebenso noch bestehende und nicht bzw. nur schwer kündbare Arbeitsverträge beitragen wie auch andere Gründe.

Diese differenzierte Klassengröße kann aber nur dann „sachgerecht“ durch ein Gutscheinsystem unterstützt werden, wenn der Gutscheinswert die pädagogischen Bedarfe der unterschiedlichen Schülertypen hinreichend berücksichtigt. D. h. ein differenzierter Gutschein ist einem einheitlichen Gutschein m. E. vorzuziehen. Diese Überlegung wird darüber hinaus auch durch die unterschiedlichen Kosten der einzelnen Schulformen unterstützt.

Der Nachteil eines solchen differenzierten Gutscheinmodells ist, dass – zumindest vordergründig – dadurch der Verwaltungsaufwand des Modells erhöht wird. Allerdings kann daraus nicht automatisch geschlossen werden, dass dadurch der Verwaltungsaufwand höher ist als im bestehenden System, schließlich müssen die Ausgaben auch im bestehenden System schulgenau zugewiesen und häufig ausgehandelt werden.

Vor diesem Hintergrund soll nun der Nennwert des Gutscheins weiter spezifiziert werden, was allerdings durch fehlende detaillierte Datengrundlagen über die Finanzaufweisungen je Schüler an die einzelnen Schulen beeinflusst wird. Zur Verfügung stehen lediglich aggregierte Daten auf Landesebene, aus denen sich zwar die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler nach verschiedenen Schulformen ablesen lassen, nicht aber deren Varianz.

Den Verfassern stehen Daten in unterschiedlicher Aufbereitung zur Verfügung, die allerdings wiederum mit unterschiedlichen Intentionen, Abgrenzungen und Berechnungsverfahren operieren und insoweit auch zu unterschiedlichen Beträgen kommen.³⁷ Die folgende Übersicht gibt die unterschiedlichen Beträge wieder:

37 Trotz mehrfacher An- und Nachfragen auf verschiedenen Ebenen, die auf differenzierte Übersichten der Ausgaben je Schüler, möglichst auf Ebene der Einzelschule oder zumindest nach Schulform auf Gemeindeebene, zu erhalten, war es uns nicht möglich, entsprechende Daten zu erhalten. Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass diese Daten tatsächlich nicht verfügbar sind, vielmehr ist davon auszugehen, dass diese aus politischen oder rechtlichen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden (können). Für die intensive Unterstützung sei dem Auftraggeber an dieser Stelle nachdrücklich gedankt.

	Statistisches Bundesamt (2003)	Staatsministerium Baden-Württemberg (2005)	Steinbeis-Transferzentrum (2002)	Haug (2003)
Grundschule	€ 3.700	€ 3.579	€ 5.365	€ 4.255
Hauptschule	€ 5.100	€ 5.573	€ 6.770	€ 4.342
Realschule	€ 4.300	€ 4.105	€ 5.720	€ 5.803
Gymnasium	€ 5.700	€ 5.132	€ 7.017	€ 6.599
nachrichtlich: Förderschule	(€ 13.400)	-	(€ 15.665)	(€ 14,886)

Quellen und Anmerkungen:

- 1) Statistisches Bundesamt (2006): Im Focus: Ausgaben je Schüler/-in 2003
- 2) Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14/623 v. 24.11.2006
Tatsächliche Ausgaben je Schüler an öffentlichen Schulen um 6,44% höher, da die entsprechenden Sonderfaktoren hier nicht abzuziehen wären. Würde dies berücksichtigt, ergäben sich folgende Beträge: Grundschule: € 3.809, Hauptschule: € 5.932, Realschule: € 4.369 und Gymnasium: € 5.463
- 3) Eisinger/Feldt/Warndorf, Zier-Unmüssig (2004): Schülerkosten in Baden-Württemberg
- 4) Haug (2006). Schulausgaben im Vergleich IX

Tabelle 1: Übersicht über Ausgaben bzw. Kosten je Schüler nach unterschiedlichen Berechnungen

Ohne auf die Unterschiede im Einzelnen einzugehen, erscheint es mit Blick auf die Aufgabenstellung der vorliegenden Arbeit sachgerecht, von den aktuellsten Angaben der Landesregierung auszugehen. Unter Berücksichtigung des in der Tabelle erfolgten Abzugs sogenannter Sonderfaktoren, die für die hier anstehende Aufgabe unerheblich sind, ergeben sich daraus folgende Beträge: Grundschule: € 3.809, Hauptschule: € 5.932, Realschule: € 4.369 und Gymnasium: € 5.463. Von diesen Beträgen sei für die folgenden Überlegungen ausgegangen.

In diesem Kontext stellt sich noch eine weitere Frage, nämlich ob der unterschiedliche Aufwand für unterschiedliche Schüler, z.B. mit Migrationshintergrund oder anderen Benachteiligungen im Rahmen des Gutscheinsystems gesondert berücksichtigt werden soll. Weiter oben war darauf hingewiesen worden, dass sich durch einheitliche Beträge bei unterschiedlichem Aufwand betriebswirtschaftliche Gründe für bestimmte Auswahlentscheidungen ergeben können. Vor diesem Hintergrund hat z. B. die bayerische Landesregierung in ihrem Kita-Finanzierungsmodell einen erhöhten Fördersatz für Kinder mit besonderen Förderungsbedarfen aufgenommen. So werden Kinder mit einem Migrationshintergrund mit dem Zuweisungsfaktor 1,3 versehen und behinderte Kinder mit dem Faktor 2,0. Es erscheint zumindest für die Grundschulen, die wesentlich stärker als die anderen Schulformen mit solchen unterschiedlichen Lernvoraussetzungen konfrontiert sind, sinnvoll, eine ähnliche Differenzierung vorzunehmen. Bei den anderen Schulformen, insbesondere den Hauptschulen, könnte man argumentieren, dass vergleichbare Unterschiede in den individuellen Lernvoraussetzungen durch die höheren Ausgabenbeträge je Schüler aufgefangen werden.

Vor diesem Hintergrund wird nur beim Finanzierungsbetrag für die Grundschüler eine entsprechende Differenzierung vorgenommen. Hier gibt es für Kinder mit besonderem Sprachförderungsbedarf eine um 30 % erhöhte Zuweisung. Da dies – bei vorgegebenem durchschnittlichem Ausgabenbetrag je Schüler – gleichzeitig bedeutet, dass der Ausgabenbetrag je „Normal“-Schüler entsprechend reduziert werden muss, ergeben sich folgende Beträge:

Grundschule	€ 3.595
Grundschule mit Förderbedarf	€ 4.675
Hauptschule	€ 5.932
Realschule	€ 4.369
Gymnasium	€ 5.463
nachrichtlich: Förderschule	(€ 13.400)

Tabelle 2: Festlegung der Gutscheinnennwerte³⁸

Auf dieser Grundlage belaufen sich die Einnahmen für eine Grundschulklasse mit 22 „Normal“-Schülern auf € 79.090; wäre darunter ein Schüler mit Förderbedarf, erhöhten sich die Einnahmen auf € 80.170. Ohne die vorgeschlagene Differenzierung der Nennwerte zwischen Normal-Schülern und solchen mit besonderem Förderbedarf beliefen sich die Einnahmen der Grundschulklasse auf € 83.800. Dieser Betrag wird dann im Durchschnittsfall nahezu erreicht, wenn unter den 22 Schülern mindestens vier mit besonderem Förderbedarf sind oder aber die Klassengröße auf (rechnerisch) 23,3 erhöht wird. Bei einer zweizügigen Klassenstufe müsste also eine Klasse 23 und die andere 24 Schüler haben, um eine Absenkung der Einnahmen gegenüber der heutigen durchschnittlichen Situation zu vermeiden.

Berücksichtigt man in einem weiteren Schritt, dass eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Förderbedarfe von Schülern die eine oder andere Überweisung an die Förderschulen verhindern könnte, erscheint es durch Umverteilung zwischen den Ausgaben für Förderschulen und Grundschulen durchaus realistisch, den durchschnittlichen Zuweisungsbetrag je Schüler entsprechend zu erhöhen, schließlich kostet ein durchschnittlicher Sonder- oder Förderschüler ungefähr so viel wie dreieinhalb Grundschüler.³⁹

Die vorstehend ermittelten Nennwerte führen im Vergleich zur bestehenden Situation zu durchschnittlich gleichen Einnahmen für eine Schulklasse, wenn diese an einer Hauptschule

³⁸ Es sei der Vollständigkeit darauf hingewiesen, dass sich im Zuge der weiteren Diskussion und der Verfügbarkeit besserer bzw. detaillierterer (schulgenauer) Daten Veränderungen bei den durchschnittlichen Nennwerten ergeben können.

³⁹ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die vorstehenden Nennwerte auf der Basis der derzeitigen durchschnittlichen Ausgaben je Schüler berechnet wurden und insoweit von einer im Wesentlichen unveränderten Situation gegenüber dem Ist-Zustand ausgehen. Darüber hinausgehende und in Teilen sicherlich erforderliche Ausstattungsverbesserungen können nur durch Budgeterhöhungen erreicht werden.

21 Schüler hat; an Realschulen sind es 28 Schüler. Wird bei den Zuweisungsbeträgen der Gymnasien nicht zwischen der Sekundarstufe I und der Oberstufe differenziert, dann müsste dort eine durchschnittliche Klasse 28 Schüler haben. Angesichts der beträchtlichen Unterschiede in der Schüler-Lehrer-Relation beider Gruppen (17,3 bzw. 13,1), bietet sich eine weitergehende Differenzierung an. Rechnerisch ergibt sich auf der Grundlage der bestehenden Schüler-Lehrer-Relationen ein Nennwert von € 4.500 für die Sekundarstufe I und von € 5.945 für die Oberstufe.

Mit diesen Überlegungen sind die finanziellen Grundlagen für ein Gutscheinmodell soweit möglich gelegt. Soweit eine Umstellung zwischen dem bisherigen und dem Gutscheinmodell nicht in einem Schritt vollzogen werden soll bzw. kann, wovon auszugehen ist, könnte ein Zwischenschritt darin bestehen, den Gutschein in der Einführungsphase nur auf bestimmte Ausgabenbestandteile zu beschränken. So könnte ein erster Schritt z. B. darin bestehen, dass nur die Sachkosten über den Gutschein finanziert würden. So käme z. B. im Fall Horb ein Betrag von € 355 je Schüler in Betracht.⁴⁰ Allerdings hätten in diesem Fall vier Schulen (2 Grund- und Hauptschulen sowie 2 Grundschulen) Schwierigkeiten bei der Finanzierung der heute kommunal finanzierten Ausgaben.⁴¹

Bei der Wahl der über den Gutschein zu finanzierenden Ausgaben ist verschiedenes zu beachten. So ließe sich z. B. argumentieren, dass eine Finanzierung auf Basis der jeweiligen Durchschnittsausgaben diejenigen Einrichtungen begünstigen würde, die effizienter als andere „wirtschaften“ würden. Dies ist allerdings bezogen auf das Bildungssystem nur bedingt richtig. So haben die staatlichen Schulen derzeit allenfalls begrenzten Einfluss auf die Auswahl und Zusammensetzung der jeweiligen Lehrerschaft; gleiches gilt für den Zustand der Schulgebäude, der Einrichtung und der vorhandenen Lehrmaterialien etc. Weiterhin wäre zu diskutieren, was denn eigentlich eine gewünschte („ideale“) Ausstattung der Schulen darstellt: Wie groß sollen Klassen sein? Wie gut sollen die Schulbibliotheken sein? Wie viele Schüler sollen sich einen PC teilen? Etc.

Allerdings lassen sich auch diese Fragen nicht einfach und allgemein gültig beantworten. So lassen sich durchaus sehr gute Argumente für eine differenzierte Herangehensweise finden. So kann man argumentieren, dass die Klassengröße mit zunehmendem Alter der Schüler steigen könnte bzw. umgekehrt, in der 1. Klasse kleiner sein sollte als in der 4. Oder in der Realschule kleiner als im Gymnasium. Gleiches gilt hinsichtlich der Grundfähigkeiten der Schüler, d. h. Klassen mit leistungsschwächeren, unmotivierteren oder sozio-ökonomisch schwächeren Schülern (bei bestimmten Fächern) kleiner sein sollten als in anderen Konstellationen. Leistungsstärkere und/oder motiviertere Lehrkräfte kommen ggf. besser mit größeren Klassen zu Recht als andere. Diese Überlegungen führen aber zu der Überlegung,

40 Der Durchschnittsbetrag im Jahr 2004 lag bei 353,28 €. Der leicht höhere Betrag wurde bewusst gewählt, um den Eindruck zu vermeiden, dass mit der Einführung von Gutscheinen eine Ausgabensenkung intendiert wird.

41 Vergleichbare Unterschiede ergeben sich bei allen drei kommunal finanzierten Ausgabebereichen (nicht-lehrendes Personal, Bewirtschaftung und Unterhaltung), sodass sich bei einer weiteren Spezifikation ähnliche Fragen ergeben würden.

dass die derzeitigen Ausgabenwerte nur eine bedingte Hilfestellung hinsichtlich der letzten Ausgaben je Schüler geben können. Auch in diesem Fall gäbe es unterschiedliche Einflussfaktoren für die Ausgabenstruktur einzelner Schulen.

6.3 Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Bildungseinrichtungen

Betrachtet man die bisher implementierten Gutscheinmodelle im Schulbereich, so fällt auf, dass diese in den allermeisten Fällen mit einer Erhöhung der Entscheidungsautonomie der einzelnen Bildungseinrichtungen verbunden waren. Dies macht auch durchaus Sinn, da nur unter diesen Umständen die Entwicklung schuleigener Profile und mithin die Entstehung wirklichen Wettbewerbs auf dem Bildungsmarkt möglich ist. Sind die Schulen in ihrer Entscheidungsfreiheit durch strenge staatliche Vorgaben eingeschränkt, so haben sie auch keine bzw. nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Veränderung und Stärkung ihrer Marktposition.

Mit dem Bildungsplan 2004 wurde in Baden-Württemberg bereits ein wichtiger erster Schritt hin zu mehr Autonomie im Bildungswesen getan, weitergehende Maßnahmen erscheinen jedoch wünschenswert. Insbesondere sollte in diesem Zusammenhang auch über eine weitere Lockerung des Beamten- und Besoldungsrechts nachgedacht werden.

6.4 Akkreditierung der Anbieter und Qualitätsstandards

Wird den Schulen mehr Entscheidungsfreiheit gewährt, so muss andererseits auch über die Entwicklung von Standards nachgedacht werden, die eine bestimmte (Mindest-) Qualität im deutschen Schulwesen sicherstellen. Mit den Bildungsstandards der KMK liegen auch hier bereits erste Ansätze vor. Auf Basis von Qualitätsstandards könnte dann die Akkreditierung und Zulassung der einzelnen Bildungsanbieter zum Gutscheinprogramm vorgenommen werden. Zudem sollte die Einhaltung der Qualitätsstandards regelmäßig überprüft werden. Dies kann z. B. durch nicht-staatliche, unabhängige Akkreditierungsagenturen geschehen.

6.5 Informations- und Beratungssystem

Um den Bildungsnachfragern eine fundierte Bildungsentscheidung zu ermöglichen, bedarf es eines verlässlichen Informationssystems, welches Aufschluss über wichtige Eckdaten und Charakteristika sowie vor allem über qualitative Aspekte der schulischen Arbeit gibt. Als Basis können bspw. Qualitätsberichte der Schulen bzw. die Ergebnisse der Kontrollbesuche dienen. Darüber hinaus steht es den Schulen selbstverständlich frei, durch weitere Aktivi-

täten (etwa Internetauftritt, Infopost, Tag der offenen Tür) auf ihr Angebot aufmerksam zu machen. Grundsätzlich ist zu empfehlen, eine größere Bandbreite verschiedener Informationsquellen bereitzustellen, um Informationsasymmetrien zuungunsten bestimmter Bevölkerungsschichten zu vermeiden. Falls eine objektive Entscheidungsfindung auf Basis der zugänglichen Informationen nicht möglich ist, sollten entsprechende Informationsangebote, ggf. durch öffentliche Stellen, bereitgestellt werden, z. B. durch die Einrichtung einer unabhängigen Beratungsstelle. Diese könnte dann auch die Eltern bzw. Schüler bei der Schulwahl auf Basis von qualitativen Kriterien unterstützen. Weiterhin sollten auch die Ergebnisse von nationalen oder internationalen Vergleichsarbeiten detaillierter veröffentlicht werden, als es bisher der Fall ist. In anderen Ländern ist dies selbstverständlich und dient den Eltern bei der Entscheidungsfindung.

6.6 Sicherung der Grundfinanzierung der Schulen

Von Kritikern nachfrageorientierter Schulfinanzierung wird häufig angeführt, dass die hohe Abhängigkeit von der Schülerzahl bestimmte Schulen in den Konkurs treiben könne, so diese, sei es aus demografischen oder aus anderen nicht selbst zu vertretenden Gründen, einen starken Schülerschwund zu verzeichnen haben und den dadurch entstehenden Einnahmeausfällen wegen des relativ hohen Anteils an fixen bzw. sprungfixen Kosten im Schulbereich keine entsprechenden Kosteneinsparungen gegenüberstünde.⁴²

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob die Gutscheine tatsächlich die gesamten (Lehr-) Ausgaben decken sollen oder ob eine gewisse Basisfinanzierung unabhängig von der Schülerzahl geleistet werden soll. Tatsächlich erscheint ein solcher Sockelbetrag, wie er auch in einigen der Länder existiert, die Gutscheinmodelle eingeführt haben, u. U. sinnvoll. Alternativ sollte eine Ergänzungsfinanzierung erfolgen.

6.7 Zuteilung der Schulplätze und Kontrahierungszwang

In Kapitel 4.3 wurde auf das teilweise selektive Auswahlverhalten der Bildungseinrichtungen hingewiesen. Um solches in Deutschland zu vermeiden, sollten klare Regeln dafür festgelegt werden, wie die Schulplätze bei dem Angebot übersteigender Nachfrage zu vergeben sind. Im Sinne der Chancengerechtigkeit bietet sich hier z. B. ein Losverfahren an. Grundsätzlich sollten die Schulen einem Kontrahierungszwang unterliegen, d. h. jeden Schüler aufnehmen müssen, der sich an ihr bewirbt.

42 Aus diesem Grund stellte die Bildungskommission Nordrhein-Westfalen in ihrer Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ fest: „Die zugewiesenen Mittel dürfen nicht ausschließlich an die Schülerzahl gekoppelt sein (...). Das Land und die Kommunen müssen vielmehr eine ausreichende Grundfinanzierung sicherstellen, die die Arbeit aller Schulen garantiert (Bildungskommission NRW 1995).“

6.8 Maßnahmen zur Lösung eventueller Kapazitätsbegrenzungen

Es ist nicht auszuschließen, dass es bei großer Nachfrage an einzelnen Schulen zu Kapazitätsengpässen an einzelnen Schulen kommt. In diesem Fall sollten die Schulen in jedem Fall die Freiheit haben, weitere Schulplätze einzurichten. Es ist allerdings davon auszugehen, dass dies nur in Einzelfällen tatsächlich geschehen wird, da die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten entweder hohe, sprunghafte Kosten verursacht, da gleich eine zusätzliche Klasse geschaffen werden muss, oder aber die Klassengröße in den jeweiligen Klassen erhöht werden muss, was zu unerwünschten Nebeneffekten, z. B. zu Lasten der Unterrichtsqualität, führen könnte.

Eine weitere mögliche Maßnahme zur Umgehung bzw. Begrenzung des Kapazitätsproblems wäre, dass die Eltern bei ihrer Schulwahl mehrere (bis zu drei) alternative Bildungseinrichtungen angeben müssten, die sie sich grundsätzlich für ihr Kind vorstellen könnten. Ist an der Schule erster Wahl kein Platz mehr frei, so käme immer noch die zweite Alternative zum Tragen usw. Dieser Ansatz wird bspw. in Schweden praktiziert. Der Vorteil wäre, dass zwar nicht alle Eltern einen Platz an ihrer absoluten Wunschschule erhalten würden, dadurch, dass sie aber auch die zweite Alternative selbst ausgewählt hätten, würden sie die Schule, an der ihr Kind letztlich aufgenommen wird, immer noch als „ihre Wahl“ betrachten, was die Zufriedenheit grundsätzlich steigern dürfte.

6.9 Regelmäßige Evaluation

Zu guter Letzt sollte eine regelmäßige Evaluation des Gutscheinsystems vorgenommen werden, um dessen langfristige Funktionsfähigkeit zu sichern bzw. mögliche Schwächen frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen.

LITERATUR

Adnett, N. & Davies, P. (2001). Schooling Reform in England: From Quasi-Markets to Competition. European Conference of Educational Research. Paper. September 5-8. Lille.

Ahlberg, K. (2002). The Nacka Voucher Scheme. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 155-161). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Ahonen, E., Vouchers in higher education, in: Higher Education Management, Vol 8, No. 1, 1996, S. 19-25.

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E. & Kremer, M. (2002). Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experience. American Economic Review, 92, (5), 1535-1559.

Anthony, S. (2002), The Voucher System – The Danish State Education Grant and Loan Scheme, in: D. Dohmen, & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 200-221). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Arons, Stephen, Peaceful Uses of Education Vouchers, in: George R. La Noue (Hrsg), Educational Vouchers: Concepts and Controversies, 1972, New York-London.

Bätzel, Martina (2003), Studienfinanzierung im Sozialstaat. Eine Konzeption im Lichte der Gestaltungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin: Duncker & Humblot.

Belfield, C.R. (2002). International Experience with Demanded Financing: Education Vouchers in the USA, Great Britain and Chile. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 162-181). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Belfield, C.R. & Levin, H.M. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes: A Review of US Evidence. Review of Educational Research. Vol. 72, No. S. 279-341.

Besharov, Douglas J., Nazanin Samari (2000), Child-Care Vouchers and Cash Payments, in: C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George Peterson, Robert D. Reischauer (Hrsg.), Vouchers and the Provision of Public Services, Washington D.C.: Brookings Institution.

Birtsch, V., Die Hamburger 'Kita-Card', in: D. Dohmen, & B. A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule , Bielefeld: W. Bertelsmann.

Biskupic, Joan, Court Rejects Case on School Subsidy Curb, Washington Post, 14. Dezember 1999, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/wplate/1999-12/14/0521-121499-idx.html>.

Blau, D. M. (2001), The Child Care Problem. An Economic Analysis, New York.

Blaug, Mark, An Introduction to the Economics of Education, 1970, London.

Bodenhöfer, Hans-Joachim, Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 98. Jahrgang, 1978, S. 129-161.

Bodenhöfer, Hans-Joachim (1985): Probleme der der Bildungsfinanzierung – Zum Stand der Diskussion, in: Gerhard Brinkmann (Hrsg.), Probleme der Bildungsfinanzierung , Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 146, 1985, Berlin.

Boehm, Ullrich, Gisela Dybowski, Hedwig Rudolph (1974): Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung, 1974, Göttingen.

Bohley, Peter, Gebührenzertifikate - Steuerungsinstrument ohne soziale Achillesferse, in: Michael Zöllner (Hrsg), Bildung als öffentliches Gut? Hochschul-und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich, 1983, Stuttgart.

Bound, J., D. Jaeger, R. Baker, Problems with Instrumental Variables Estimation When the Correlation between the Instruments and the Endogenous Explanatory Variable is Weak, in: Journal of American Statistical Association, Vol. 90, 1995, S. 443-450.

Breneman, David W., Susan C. Nelson, Financing Community Colleges, 1981, Washington D.C.

Bridge, Gary, Citizen Choice in Public Services: Voucher Systems, in: E.S. Savas (Hrsg), Alternatives for Delivering Public Services, 1977, Boulder (Colorado).

Calderón, A. (1996). Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience. World Bank Human Capital Development and Operations Policy Working Papers. Washington [<http://wbi0018.worldbank.org/>].

Carnoy, M. (1995a). Political Economy of Educational Production. In M. Carnoy (Ed.), *International Encyclopaedia of Economics of Education* (2nd ed.) (S. 291-297). Oxford: Pergamon.

Carnoy, M. (1995b). Joint Production of Education. In M. Carnoy, (Hrsg.), *International Encyclopaedia of Economics of Education* (2nd ed.) (S. 297-303). Oxford: Pergamon.

Carnoy, Martin (1997), Is Privatization through Education Vouchers Really The Answers?: A Comment on West, in: *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 1, S. 105-16.

Carnoy, M. & McEwan, P.J. (2001). Privatization Through Vouchers in Developing Countries: The Cases of Chile and Colombia. In H.M. Levin (Ed.), *Privatizing Education* (S. 151-177). Cambridge: Westview Press.

Cheesman, Kay (2002), Individual Learning Accounts – suspended on success?, in: D. Dohmen, B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen*, Bielefeld: W. Bertelsmann.

Checchi, D. (2004), School Choice and Quality, Paper presented at the conference „Schooling and Human Capital Formation in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary, München 3. und 4. September 2004, mimeo.

Chubb, J., T. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*, 1990, Washington.

Coleman, J.S., T. Hoffer, S. Kilgore, Public and Private Schools, in: National Opinion Research Center (Hrsg.), *Final Report to the National Center for Education Statistics*, Contract No. 300-78-0208, 1981, Chicago.

Coleman, J.S., T. Hoffer, S. Kilgore, Cognitive outcome in public and private schools, in: *Sociology of Education*, Vol. 55, 1982, S. 65-76.

Dahrendorf, Ralf, *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik* 1965, Hamburg.

Diputación Foral de Gipuzkoy (2003), Demand led Financing of Lifelong Learning. Study based on already developed experiences (draft report) (mimeo).

Denniston, Lyle, High Court keeps its distance from school vouchers debate, SunSpot, 14.12.1999 [www. Sunspot.com / APPLLogic+FTContentServer?section=news&pagename=story&storyid=115019020811](http://www.Sunspot.com/APPLLogic+FTContentServer?section=news&pagename=story&storyid=115019020811).

Dohmen, D. (1989/1995), Allokationswirkungen von Bildungsgutscheinen, FiBS-Diskussionspapier Nr. 8, Köln.

Dohmen, Dieter, Ullrich, Rüdiger, Ausbildungsförderung und Studiengebühren in Westeuropa, FiBS-Forschungsbericht Nr. 1, 1996, Köln

Dohmen, D. (1999), Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin: Duncker & Humblot.

Dohmen, Dieter, Sillke Koppenhöfer (2000), Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine – Feasibility Study. Abschlussbericht eines Auftragsgutachtens. 2000, Köln.

Dohmen, D. (2002a). Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen – Ansätze zur Finanzierung von Schulen? In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 122-133). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Dohmen, D. (2002b). Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen? In D. Dohmen, & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 200-221). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Dohmen, D. (2003a). The Youth Corps Voucher in Sri Lanka. Gutachten im Auftrag der International Labour Organisation für das Ministry of Policy Development and Implementation Sri Lanka. Köln [unveröffentlicht].

Dohmen, Dieter (2003b), Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen im Land Berlin, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin, FiBS-Forum Nr. 19, Köln.

Dohmen, Dieter (2003c), Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg, FiBS-Forum Nr. 18, Köln.

Dohmen, Dieter (2004a), Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung, in: Dominik Haubner, Erika Mezger, Hermann Schwengel (Hrsg.), Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure. Marburg (zugleich: FiBS-Forum Nr. 22 (www.fibs.eu), Köln).

Dohmen, Dieter (2004b), Kita-Gutscheine – einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: Angelika Diller, Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, München.

Dohmen, D. (2005a). Kosten und Nutzen eines Gütesiegels in Kindertageseinrichtungen, Studie im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München: DJI; (zugleich: FiBS-Forum Nr. 23, www.fibs.eu).

Dohmen, D. (2005b). Per-Capita-Financing in Basic Education in Tajikistan, FiBS-Forum No. 25 (www.fibs.eu), Köln, FiBS.

Dohmen, D. (2005c). Die Finanzierung lebenslangen Lernens im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Bildungsverwaltung.

Dohmen, D. (2005d), Innovative Ansätze der Kita-Finanzierung, in: Kita aktuell, Ausgabe Nordrhein-Westfalen, 14. Jg., Nr. 1, S. 4-6, Nr. 2, S. 28-30.

Dohmen, D. (2005e), Bildungsfinanzierung durch Gutscheine, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 3, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Dohmen, D. (2005f): Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen? Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, 18.März 2005, Nürnberg (gleichzeitig FiBS-Forum Nr. 27 (www.fibs.eu), Köln, FiBS.

Dohmen, D. & Cleuvers, B.A. (2002). Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Ehmann, Christoph (2001), Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Elacqua, Gregory (2004), School Choice in Chile: An Analysis of Parental Preferences and Search Behavior, NCSPE Working Paper, No. 97. New York: NCSPE.

Epple, D. & Romano, R. (2002). Educational Vouchers and Cream Skimming. National Bureau of Economic Research. Working paper 9354. Cambridge, Mass.: NBER.

Eysenbach, M.L., Voucher Plans, Voting Models, and the Efficiency of Local School Finance, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, 1974, S. 863-871.

Fiske, Edward B., Helen F. Ladd (2000), When Schools Compete. A Cautionary Tale, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Friedman, M, The Role of Government in Education, in: Solow, R. A. (Hrsg.), Economics and the Public Interest, New Brunswick-New Jersey 1955, S. 123-144.

Gauri, V. (1998). *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gendt, M.C.E. van (1980). *The Voucher Concept and the Publicness of Basic Education*. Mep-pel: Krips Repro.

Glennerster, Howard, *Quasi-Markets for Education?*, in: *The Economic Journal*, Vol. 101, 1991, S. 1268-1276.

Greene, J. P., P. E. Peterson, D. Jiangtao, L. Boeger, C. L. Frazier (1996), *The Effectiveness of School Choice in Milwaukee: A Secondary Analysis of Data from the Program's Evaluation*, University of Houston, Harvard University Press.

Greene, Jay P. (2001), *An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability and School Choice Program*, (www.manhattan-institute.org)

Greene Jay P., Marcus A. Winters (2003), *When Schools Compete: The Effects of Vouchers on Florida Public School Achievement*, (www.manhattan-institute.org).

Grüske, K.-D. (1994), *Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt*, in: R. Lüdeke (Hrsg.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 221/II, Berlin: Duncker & Humblot.

Hanushek, E.A. & Rivkin, S.G. (2003). *Does Public School Competition Affect Teacher Quality?*, In C. Hoxby (Ed.), *The Economics of School Choice*, Chicago: The University of Chicago Press.

Haug, R. (2006), *Schulausgaben im Vergleich IX. Struktur und Niveau der absoluten Ausgaben (für 2003)*, Forschungsbericht, hrsg. von Freie Hochschule für anthroposophische Pädagogik, Mannheim.

Heckman, J. (1997), *Instrumental Variables: A Study of Implicit Behavioral Assumptions Used in Making Program Evaluations*, in: *The Journal of Human Resources*, Vol. XXXII, S. 441-462.

Honig, M.-S., M. Joos, N. Schreiber (2002), *Perspektivität pädagogischer Qualität. Zwischenbericht der Trierer „Caritas-Studie“*, Arbeitspapier II-05, Trier.

Howell, William G., Paus E. Peterson (2002), *The Education Gap: Vouchers and Urban Schools*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Hoxby, C.M. (2002a). Government Intervention in the Provision and Financing of Education. Meeting of Representatives of National Economic Research Organisations. Paper. July 1st. OECD. Paris [mimeo].

Hoxby, C.M. (2002b). Would School Choice Change the Teaching Profession? *The Journal of Human Resources*, 37, (4), 846-891.

Hsieh, C. -T. & Urquiola, M. (2002). When schools compete, how do they compete? An Assessment of the Chile's Nationwide School Voucher Program, National Bureau of Economic Research, Working Paper 10008, [www.nber.org].

Johnes, G. (1993). *The Economics of Education*. Houndsmills: Macmillan.

Kane, T. J. (1996), Comments on chapters Five and Six, in: Helen F. Ladd (Hrsg.), *Holding Schools Accountable*, Washington, DC.

Krauβ, G. (2002). Erprobung eines neuen Fördermodells für Kindertageseinrichtungen in Bayern. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 63-83). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Kreyenfeld, Michaela, Gert Wagner, Katja Tillmann, *Finanzierungsmodelle sowie Verteilungs- und Finanzierungsrechnungen für eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung von Vorschul- und Schulkindern in Deutschland, unveröffentlichter Endbericht, 1998, Bochum und Frankfurt (Oder)*.

Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß und Gert Wagner (2000), *Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen*, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 67, H. 18, S. 269-275.

Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß, Gert G. Wagner (2001), *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*, Neuwied: Luchterhand.

Krueger, B. & Zhu P. (2003). Another Look at the New York City School Voucher Experiment. NCSPE-Working paper, 65 [www.ncspe.org.].

Küchler, Tilman, Müller-Böling, Detlef, Ziegele, Frank (1998), *Die Hochschulentwicklung in Neuseeland: Stand, Perspektiven und Erkenntnisse für die deutsche Reformdebatte*, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 19, Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.

Kühnlein, Gertrud, Birgit Klein (2003), Bildungsgutscheine – mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? – Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 74, Düsseldorf.

Kultusministerkonferenz (2006), Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1994–2004, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 179, Bonn

Ladd, H.F. (1999). The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes. *Economics of Education Review*, 18, 1-16.

Ladd, Helen F. (2002), School Vouchers: A Critical Review, in: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4 (Fall 2002), S. 3-24.

Lamdin, Douglas J., Michael Mintrom, School Choice in Theory and Practice: Taking Stock and Looking Ahead, in: *Education Economics*, Vol. 5 (3), 1997, S. 211-244.

Levacić, R. & Woods, P.A. (2000). Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools. In M. Weiss & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsökonomie und Neue Steuerung* (S. 53-95). Frankfurt/Main u.a.: Peter Lang.

Levacic, Rosalind (2001), An Analysis of Competition and its Impact on Secondary School Examination Performance in England, National Center for the Study of Privatisation in Education, Occasional Paper No. 34 (www.ncspe.org), New York.

Levin, H.M. (1975). Educational Vouchers and Educational Equality. In M. Carnoy (Ed.), *Schooling in a Corporate Society* (2nd ed.) New York.

Levin, H.M (1998), Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, S. 373-392.

Levin, H.M. (2001), Studying Privatization in Education. In H.M. Levin (Ed.), *Privatizing Education* (S. 3-19) Cambridge: Westview Press.

Levin, H.M., Belfield C. (2003), The Marketplace in Education. National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 86 (www.ncspe.org), New York.

Levin, H.M. & Driver, C.E. (1997). Costs of an Educational Voucher System. *Education Economics*, 5, (3), 265-283.

Lith, Ulrich van (1981a), Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs, in: Otmar Issing (Hrsg), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 116, 1981, Berlin.

Lith, Ulrich van, Ist die Ausbildungsförderung reformbedürftig? in: Freiheit der Wissenschaft, 1981b, S. 102-109.

Lith, Ulrich van, (1983a), Funktion und Wirkung von Studiengebühren, in: Arbeitsgruppe Fortbildung im Sprecherkreis der Hochschulkanzler (Hrsg), Aktuelle Probleme der Hochschulökonomie, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung, Materialien Nr. 12, 1983, Essen.

Lith, Ulrich van, Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik, Bonn 1983b

Lith, Ulrich van, Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungswesens, 1985, München.

Lith, Ulrich van, Es müssen Möglichkeiten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit eingeräumt werden, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jahrgang, 1994, S. 228-233.

Lith, Ulrich van, Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft, in: Robert K. von Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 262, 1998, Berlin.

Lohmann, I. (2002). After Neoliberalism. Können nationalstaatliche Bildungssysteme den ‚freien Markt‘ überleben? In I. Lohmann & R. Rilling (Hrsg.), Die verkaufte Bildung (S. 89-107). Opladen: Leske + Budrich.

Lüdeke, Reinar, Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben, in: Gerhard Brinkmann (Hrsg), Probleme der Bildungsfinanzierung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 146, 1985 Berlin.

Mangold, M., Oelkers, J. & Rhyn, H. (1998). Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine – Modelle und Erfahrungen. Studie im Auftrag der Erziehungsdirektoren des Kantons Bern. Bern: Erziehungsdirektion.

Mangold, M., Oelkers, J. & Rhyn, H. (2000). Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen. Zeitschrift für Pädagogik, 1, 39-60.

Maurer, M. (1994), Der Bildungsgutschein, Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben.

Mayer, S.E. & Peterson P.E. (1999). The Costs and Benefits of School Reform. In S.E. Mayer & P.E. Peterson (Eds.), Earning & Learning. How Schools Matter (S. 341-354). Washington D.C.: Brookings Institution Press, Russell Sage Foundation.

McEwan, P. (2000). The potential impact of large-scale voucher programs. National Centre for the Study of Privatization in Education. Working paper. New York [www.ncspe.org.].

McEwan, P. (2001). The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System. *Education Economics*, 9, (2), 103-128.

McEwan, Patrick, Martin Carnoy (2000). The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System, in: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 3, S. 213-239.

Metcalf Kim K., Natalie A. Legan, Kelli M. Paul, William J. Boone (2003a), Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Summary Report 1998-2001, Indiana Center for Evaluation (www.indiana.edu/~iui), Bloomington, Indiana.

Metcalf Kim K., Stephen D. West, Natalie A. Legan, Kelli M. Paul, (2003b), Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Summary Report 1998-2002, Indiana Center for Evaluation (www.indiana.edu/~iui), Bloomington, Indiana.

Metcalf Kim K., Natalie A. Legan, Kelli M. Paul, William J. Boone (2004), Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Summary Report 1998-2003, Indiana Center for Evaluation (<http://crlt.indiana.edu/index.html>), Bloomington, Indiana.

Mizala, Alejandra, Pilar Romguera (2000), School Performance and Choice. The Chilean Experience, in: *The Journal of Human Resources*, Vol. 35, No. 2, S. 392-417.

Mocan, H. N. (2002), The Market for Child Care, in: *NBER Reporter*, Spring, S. 12-15.

Mocan, H. N. (2003), Can Consumers Detect Lemons? Information Asymmetry in the Market for Child Care, Denver, CO.

OECD (2001). *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse von PISA 2000*. Paris: OECD.

Okun, Arthur, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington 1975.

Olsen, Edgar E., Some Theorems in the Theory of Efficient Transfers, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 79, 1971, S. 166-176.

Patrinos, H.A. (2002). Private Education Provision and Public Finance. The Netherlands as a Possible Model. National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper 59 [www.ncspe.org].

Parry, T. R. (1997), Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate: Some Evidence from Chile, in: *Education Economics*, Vol. 5, No. 3, S. 307-33.

Pauly, Mark V., Mixed Public and Private Financing of Higher Education: Efficiency and Feasibility, in: *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, S. 120-130.

Peacock, A. T., J. Wiseman, *Education for Democrats: A Study of Financing of Education in a Free Society*, Institute of Economic Affairs, 1964, , London.

Petersen, Hans-Georg, *Sozialökonomik*, 1989, Stuttgart-Berlin u.a.

Peterson, Paul E., David E. Myers, William G. Howell, Daniel P. Mayer (1999a), *The Effects of School Choice in New York City*, in: Susan E. Mayer, Paul E. Peterson (eds.), *Earning and Learning: How Schools Matter*, Washington, New York: Brookings Institution, Russell Sage Foundation.

Peterson, Paul E., William G. Howell, Jay P. Greene (1999b), *An Evaluation of the Cleveland Voucher Program after two Years* (<http://data.fas.harvard.edu/pepg>), Cambridge, Mass.

Peterson, Paul E., William G. Howell, Patrick J. Wolf, David E. Campbell, (2003), *School Vouchers: Results from Randomized Experiments*, in: Caroline M. Hoxby (ed.), *The Economics of School Choice*, Chicago, London: The University of Chicago Press.

Pukkinnen, Tommi, Clemens Romijn, Sarah Elson-Rogers (2001), *Funding continuing training in small and medium-sized enterprises. Discussion and case studies from across the EU*, Cedefop Panorama series, Vol. 17, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Commission.

Rangazas, P. (1997), *Competition and Private School Vouchers*, in: *Education Economics*, Vol. 5, No. 3, S. 245–263.

Rapp, G.C. (2000). *Agency and Choice in Education: does school choice enhance the work effort of teachers?* *Education Economics*, 8, (1), 37–63.

Rhyn, H. (2002). *Bildungsgutscheine zur Reparation maroder Schulsysteme?* In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 182–185). *Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie*, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Ritzen, J.M.M., Dommelen, J. van & Vijlder, F.J. de (1997). *School Finance and School Choice in the Netherlands*. *Economics of Education Review*, 16, (3), 329–335.

Rouse, C.E. (1997). *Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5964. Cambridge, Mass.: NBER.

Rouse, C.E. (1998). *Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program*. *Quarterly Journal of Economics*, 113, 553–602.

Smith, Adam, Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes, Band 2, 1973, Gießen.

Sapelli, C. (2003), The Chilean Voucher System: Some New Results And Research Challenges, in: Cuadernos de Economía, Vol. 40, No. 121, S. 530-538.

Sapelli, C., B. Vial (2002), The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System, Cuadernos de Economía, Vol. 39, No. 118, pp. 423-454.

Schneider, M., J. Buckley (2002), What do Parents Want From School? Evidence from the Internet, in: Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 24, No. 2, S. 133-144.

Sparkes, J., A. West (1998), An Evaluation of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997, in: Education Economics, Vol. 6, No. 2, S. 171-184.

Spieß, C. Katharina (1998), Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Frankfurt am Main: Campus.

Spieß, C. Katharina (2002), Gutscheine – ein Ansatz zur Finanzierung und Steuerung im Kindertagesstättenbereich, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), (2002), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Bielefeld.

Statistisches Bundesamt (2006a), Im Fokus: Ausgaben je Schüler/-in 2003, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006b), Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2003/04, Wiesbaden.

Straubhaar, Thomas, Die staatliche Bildungskatastrophe, Liberales Institut (Hrsg.), 1996, Hamburg.

Straubhaar, Thomas, Manfred Winz, Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht, 1992, Bern.

Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998), Wie gut sind unsere Kindergärten?. Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten, Neuwied: Luchterhand.

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 D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 134-154). Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Vogel, Johann Peter (1972), Der Bildungsgutschein, in: Neue Sammlung 12.

Vossensteyn, H. (2002), Vouchers in Dutch Higher Education – From debate to experience, in: D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 84-99). Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Weiß, Manfred, Der Mythos der Marktüberlegenheit im Bildungswesen – Reflektionen zu „Politics, Markets, and America's Schools“, in: Zeitschrift für internationale Erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, Vol. 1, 1992, S. 137–153.

Weiß, M. (1998). Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In R.K. von Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens (S. 15-47). Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 262. Berlin: Duncker & Humblot.

Weiß, M. (1999). Mehr Effizienz im Schulbereich durch dezentrale Ressourcenverantwortung und Wettbewerbssteuerung? Recht der Jugend und des Bildungswesens, 4, 413-423.

Weiß, Manfred (2002): Bildungsfinanzierung und Steuerung des Bildungswesens, in: Niedersächsische Staatskanzlei (Hrsg.) – Empfehlungen für eine neue Finanzierung und Organisation des Schulsystems, 2002, Hannover.

Weiß, M. (2003). Kann das Schulwesen durch Wettbewerb genesen? In H. Döbert, B. von Kopp, R. Martini & M. Weiss (Hrsg.), Bildung vor neuen Herausforderungen (S. 111-119). Neuwied: Luchterhand.

Weißhuhn, Gernot, Bildungs- und sozioökonomische Probleme alternativer Finanzierungssysteme des Hochschulbereichs, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1978, S. 163-180.

West, A. & Pennell, H. (1997). Educational Reform and School Choice in England and Wales. Education Economics, 5, (3), 285–305.

West, A. & Sparkes, J. (2002). Examining the impact of nursery education vouchers and quasi-vouchers in England. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 84-99). Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.

West, Anne, Jo Sparkes, Todor Balabanov (1999), Demand side financing – a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion paper and case studies. West, Edwin G. Thomas Paines Voucher Scheme for Education in Southern Economic Journal, 1967, Bd. 33. S. 378.

West, E.G. (1996). Education vouchers in practice and principle: a world survey [http://www.wordbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00064.html].

West, Roderick, et al (1998), Learning for Life, Final Report: Review of Higher Education Financing and Policy, Commonwealth of Australia, Department of Employment, Training and Youth Affairs, Canberra.

Wiseman, J., The Economics of Education, in: Scottish Journal of Political Economy, Bd. 6 (1959), S. 48–58.

Witte, J.F. (1997). Achievement Effects of the Milwaukee Voucher Program. Paper presented at the 1997 American Economics Association Annual Meeting: Madison [mimeo].

Witte, J.F., Thorn, C.A. & Sterr, T. (1995). Fifth-Year Report: The Milwaukee Parental Choice Program. Report to the Wisconsin State Legislature. Madison: Department of Public Instruction.

Witte, J.F., Thorn, C.A., Pritchard, K. & Claibourn, M. (1994). Fourth Year Report: Milwaukee Parental Choice Program. Report to the Wisconsin State Legislature. Madison: Department of Public Instruction.

Witte, J.F. & Thorn, C.A. (1996). Who Chooses? Voucher and Interdistrict Choice Programs in Milwaukee. American Journal of Education, 104, 186–216.

Wolter, S.C. (2001). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Chur: Rüegger.

Woods, Philip A., Carl Bagley, Ron Glatter (1998), School Choice and Competition: Markets in the Public Interest, London, New York: Routledge.

Impressum:

Herausgeber
Friedrich-Naumann-Stiftung
Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam

Kontakt
Dr. Peter Altmiks
Liberales Institut
Tel.: 03 31.70 19-131
Fax: 03 31.70 19-216
libinst@fnst.org
www.fnst.org

Gesamtherstellung
COMDOK GmbH
Büro Berlin
Reinhardtstraße 16
10117 Berlin

2007

Bildungsgutscheine werden in Deutschland seit geraumer Zeit für die unterschiedlichen Bildungsbereiche diskutiert. Nachdem konkrete Konzepte in Deutschland bisher vor allem für den Kita- und Hochschulbereich sowie für die Weiterbildung entwickelt worden sind, wird in der hier vorgelegten Studie erstmals ein konkretes Modell für den Schulbereich konzipiert – am Beispiel Baden-Württembergs. Hierbei wird insbesondere auf die vorliegenden verschiedenen Erfahrungen mit Gutscheinen in anderen Bildungsbereichen bzw. im Ausland zurückgegriffen. Die Studie beinhaltet daher auch die bisher umfassendste Darstellung entsprechender Erfahrungen.

Das hier vorgeschlagene Gutscheinsystem verbessert die Effizienz des Schulsystems und dessen Leistungsvermögen, da vorliegende nationale sowie internationale Erfahrungen und daraus resultierende ergänzende Maßnahmen sowie die spezifische Ausgestaltung des Modells ausführlich berücksichtigt werden. Gleichzeitig berücksichtigt es die unterschiedlichen sozialen Bedingungen der Schülerschaft. Dies gilt auch im Hinblick auf die besonderen Rahmenbedingungen einzelner Schulen, z.B. im ländlichen Raum.

