

# **Für welche sozialpolitischen Felder eignet sich die Finanzierung per Vouchers/Gutscheinen?**

Seminararbeit im Rahmen des Seminars „Die Zukunft des deutschen Sozialstaates“

Präsentation von Tchamabe Bieleu Thomas  
Studiengang Wirtschaftswissenschaft

Eingereicht am Fachbereich Sozialwissenschaften,  
insbesondere Institut für Politikwissenschaft  
Prof. Dr. Frank Nullmeier

von

Tchamabe Bieleu Thomas  
Matrikel-Nr.: 1312447  
Bürgermeister-Smidtstr. 64  
28195 Bremen  
[tbielleu@excite.com](mailto:tbielleu@excite.com)

# I

Inhalt	Seite
Abkürzungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
1. Einleitung.....	1
1.1 Die Finanzierungsmodelle der deutschen Sozialpolitik und deren Bedeutung.....	1
1.2 Vouchers als Lösungsfinanzierung des Bildungswesens.....	2
2. Überblick über das deutsche Bildungswesen: Darstellung einiger Bildungsbereiche.....	4
2.1. Kindertageseinrichtungen als Elementarbereich des Bildungswesens.....	5
2.1.1. Zur Einordnung von Kindertageseinrichtungen in das Bildungswesen.....	5
2.1.2. Die Landschaft der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland.....	6
2.2. Grundschule als sozialintegrativer Bereich des Bildungssystems.....	9
2.3. Der Ausbildungs-und Hochschulbereich.....	10
2.3.1. Das duale System der beruflichen Ausbildung in Deutschland.....	10
2.3.1 Hochschule zwischen Finanzierungssicherung und Autonomiebestrebungen.....	12
2.4. Der Weiterbildungsmarkt als Ergänzungssegment zu Ausbildung und Hochschulen.....	12
3. Vouchers als Finanzierungsvariante des Bildungswesens.....	14
3.1. Objektsubventionierung: Das bisherige Finanzierungsmodell.....	14
3.2. Die Finanzierungsalternative durch Vouchers/Bildungsgutscheine.....	16
3.2.1. Grundidee des Vouchers in geschichtlicher und inhaltlicher Perspektive.....	16
3.2.2. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Gutscheins.....	18
3.2.3. Die Auswirkungen des Vouchers auf den Bildungsbereichs.....	21
3.2.3.1 Vouchers und Schulvielfalt.....	21
3.2.3.2 Vouchers und Wahlfreiheit.....	22
3.2.3.3 Vouchers und Effizienz.....	25
3.2.3.4 Vouchers und Leistungsqualität.....	28
3.2.3.5 Vouchers und soziale integration.....	29
3.2.3.6 Vouchers und Internationalisierung des Bildungsmarkts.....	31

## II

4. Vouchers in der Praxis.....	32
5. Zusammenfassung der Arbeit und Ausblick.....	34
Literaturverzeichnis.....	35

## 1. Einleitung

### 1.1. Die Finanzierungsmodelle der deutschen Sozialpolitik und deren Bedeutung

Die Sozialpolitik in Deutschland bedient sich recht unterschiedlicher Finanzierungsmodelle. Während die wesentlichen Sparten des Sozialversicherungssystems, die von der GRV, GKV, GPV und ArV abgebildet sind, auf dem Umlageverfahren beruhen, gibt es doch innerhalb dieser Versicherungszweige Nischen, wo andere Finanzierungsmechanismen am Werk sind. So basieren die Versorgungswerke für die Alterssicherung von Freiberuflern auf dem Kapitaldeckungsverfahren, das dem privaten Versicherungsbereich entlehnt ist und im allgemeinen System der sozialen Sicherheit auch weiterhin von der privaten Lebensversicherung praktiziert wird<sup>1</sup>. Jenseits dieser Polarisierung zwischen Umlage- und Kapitalfundierung haben auch als Finanzierungsmodelle das Anwartschaftsdeckungsverfahren und das Abschnittsdeckungsverfahren eine historische Rolle bei Institutionen der sozialen Sicherung in Deutschland gespielt, wurden sie doch lange Zeit als Funktionsgrundlage in der Rentenversicherung eingesetzt<sup>2</sup>. Neben dieser Vielfalt an Finanzierungsverfahren insbesondere in historischer Perspektive ist für Deutschland kennzeichnend, daß das derzeit dominante Umlageverfahren eine diverse Gestaltung erfährt. So wird zur Ordnung des Verfahrens maßgeblich entweder Beiträge (mal abgesehen von den Zuschüssen von Bund und Ländern, die dann von Steuermitteln herrühren) herangezogen, wie bei der GRV, oder das Umlageverfahren bedient sich Steuermaßnahmen<sup>3</sup>, was ein wesentliches Charakteristikum der ebenfalls umlagefinanzierten Sozialhilfe ausmacht<sup>4</sup>. Damit ergibt sich insgesamt ein buntes Bild der Finanzierungsgepflogenheiten der deutschen Sozialpolitik.

Vor dem Hintergrund dieser heterogenen Finanzierungspraxis der Sozialpolitik darf mal eingefallen sein, daß die Wahl von Finanzierungsmodellen eine große Bedeutung für die Funktionstüchtigkeit der sozialpolitischen Gebiete besitzt.

So wird das Umlageverfahren vermehrt kritisch beurteilt und für die Misere der Rentenversicherung mitverantwortlich gemacht. Allerdings haben die

---

<sup>1</sup> Vgl. Frerich, J. (1996), S. 76

<sup>2</sup> Vgl. Frerich, J. (1996), S. 75 - 76

<sup>3</sup> Vgl. Böhm, S. (1997), S. 138

<sup>4</sup> Diese Unterscheidung zwischen steuer- und beitragsfinanziertem Umlageverfahren ist nicht ohne Bedeutung, da damit unterschiedliche Voraussetzungen der Empfindlichkeit des Finanzierungsverfahrens für soziale Probleme einhergehen

demographischen Veränderungen die Grundlage des Verfahrens ausgehöhlt und der GRV die Stabilität entzogen<sup>5</sup>. Während der Altenanteil in der bundesrepublikanischen Bevölkerung im Zuge der Zunahme der Lebenserwartung und des Rückgangs der Geburtenhäufigkeit immer dominant wird, stehen immer weniger Erwerbstätige einer zahlenmäßig stärkeren Rentnerpopulation gegenüber, die sie dann finanzieren müssen. Da das Umlageverfahren Beiträge von den Arbeitnehmern erhebt, die in der gleichen Periode zur Begleichung der Rentenansprüche verwendet werden, führen die demographischen Veränderungen dazu, daß das Beitragsaufkommen nicht mehr ausreicht, um das Rentenvolumen zu bestreiten. Dazu kommt noch eine Krise des Arbeitsmarkts, die dem Umlageverfahren den Gnadestoß setzt, nicht nur durch den Wegfall von Einnahmen als Folge zunehmender Arbeitslosigkeit, sondern auch in Form von zunehmenden Arbeitslosenrenten und Frühverrentung wegen Arbeitslosigkeit<sup>6</sup>. Die Rentenkrise erscheint damit quasi als Krise des Umlageverfahrens, da Statistiken verdeutlichen, daß das Bruttoinlandsprodukt, das letztendlich die Verbrauchsmöglichkeiten des Landes widerspiegelt und Quelle zur Befriedigung sämtlicher nationalen Bedürfnisse darstellt, bisher im Anstieg begriffen war

## **1.2. Vouchers als Finanzierungslösung des Bildungswesens**

Angesichts der angestellten Überlegungen über die Wichtigkeit von sozialpolitischen Finanzierungsverfahren erhebt sich in Deutschland zunehmend die Frage, wie Bildung finanziert werden sollte. Die Situation der staatlichen Mittelknappheit hat eine tiefgreifende Analyse des staatlichen Engagements in die verschiedenen Sektoren ausgelöst, von denen der Bildungsbereich nicht erspart geblieben ist. Dabei ist verstärkt der Blick auf Vouchers gerichtet worden als alternativen Weg der Bildungsfinanzierung. Allerdings erfährt Bildung in Deutschland bisher eine institutionelle Subventionierung: Geld wird den Bildungsanstalten zur Verfügung gestellt, die wiederum ihre Leistungen den Bildungsnachfragern kostenlos bzw. weitgehend kostenlos anbieten<sup>7</sup>. Vouchers dagegen sind Gutscheine, die dem

---

<sup>5</sup> Vgl. Rahn, M. (1999), S. 378

<sup>6</sup> Vgl. Rahn, M. (1999), S. 379

<sup>7</sup> Damit ist gemeint, daß die Abnehmer des Guts Bildung kaum Schulgelder noch Studiengebühren bezahlen müssen, um die subventionierten Bildungseinrichtungen zu besuchen. Nur in privaten Bildungsanstalten dürfen in Deutschland Bildungsbeiträge in geringem Umfang bei den Besuchern erhoben werden.

Nachfrager eines sozial getragenen Gutes verliehen werden, damit er sich das Gut leisten kann. Von den Vouchern wird erhofft, daß sie zu einer Effizienzsteigerung der Bildungsfinanzierung beitragen werden. Die Überlegung besteht darin, daß die institutionelle Förderung keinen Anreiz für die Bildungseinrichtungen beinhaltet, wirksam mit den zugewiesenen Geldern umzugehen. Diese sind sich sowieso schon der staatlichen Finanzmittel sicher und denken nicht daran, diese Mittel effizient und kostensparend einzusetzen. An die Schleusung der Bildungsmittel über Bildungsnachfrager anhand von Vouchers wird die Hoffnung geknüpft, daß die Bildungsinstitutionen ein größeres Interesse daran hätten, sich leistungsfähiger zu zeigen, um so die Nachfrager anzuziehen, und daß auf diesem Weg mit wenigerem Mitteleinsatz das gleiche oder sogar ein besseres Bildungsausgang erreicht werden könnte.

Vouchers sind bislang eher ein konzeptionelles Gebilde, da sie trotz einiger empirischer Erfahrungen keine richtige Verankerung in einem Bildungssystem erfahren haben<sup>8</sup>, geschweige denn haben sie eine Verbreitung in andere sozialpolitische Felder gefunden. Dennoch darf darauf hingewiesen werden, daß Gutscheine an sich in einigen Bereichen des Wirtschaftsverkehrs und darunter auch der Sozialpolitik in Anwendung sind, ohne den hier intendierten bzw. thematisierten Charakter eines Finanzierungsinstruments zu besitzen.

So sind Gutscheine in den Transaktionen zwischen einigen Bibliotheken üblich<sup>9</sup> sowie auch regen wissenschaftlichen Thematisierungen unterzogen<sup>10</sup>, und vor allem werden Gutscheine von Sozialhilfeträgern eingesetzt, um bestimmte Leistungen zu erbringen. Dies trifft sowohl auf die einmaligen Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG als auch auf die Asylbewerberleistungen zu<sup>11</sup>. Auch wenn diese Gutscheine ebenfalls mit interessanten Problematiken verbunden sind und insbesondere im Falle von Asylantengutscheinen Bedenken bezüglich deren Vereinbarkeit mit dem grundgesetzlichen Gebot des Schutzes von Menschenwürde insofern aufwerfen, als dadurch laut den Kritikern ein Mindestmaß an persönlicher und wirtschaftlicher Gestaltungsfreiheit Flüchtlingen verwehrt wird<sup>12</sup>, handelt es sich bei diesen Gutscheinen um kein Finanzierungsinstrument eines sozialpolitischen Felds, sondern vielmehr um eine Zahlungsform des Staates.

---

<sup>8</sup> Vgl. Dohmen, D.; Rottkord, H.(2002), S. 4; Dohmen, D.(2002), S. 6

<sup>9</sup> O. V. (1998), S. 63

<sup>10</sup> Vgl. Gold, S.(1995)

<sup>11</sup> Vgl. Bader, C. (1998), S. 69

<sup>12</sup> Vgl. Vgl. Bader, C. (2000), S. 65

Vouchers und Gutscheine als Finanzierungskonzept sind somit ausschließlich auf das Feld der Bildung zu beziehen und zu analysieren.

Welche Wirkung können Vouchers im Bildungsbereich entfalten? Inwiefern eignen sich wirklich Vouchers als ernstes Modell der Bildungsfinanzierung? Diesen und benachbarten Fragestellungen ist diese Arbeit gewidmet.

Wir fangen die Untersuchung mit einer Beschreibung des Bildungssektors in Deutschland an. Dazu wird selektiv auf einige Bildungstufen des Systems deskriptiv eingegangen. Im anschließenden Teil wenden wir uns dem Voucher als möglichem Finanzierungsmodell der Bildung zu. Zuerst werden die Merkmale der aktuellen Bildungsfinanzierung angezeigt. Sodann erfolgt eine Richtung der Aufmerksamkeit auf Vouchers als alternatives Finanzierungskonzept. Nicht nur werden die Ursprünge des Bildungsgutscheins umrissen, sondern auch die vielen Ausgestaltungsmöglichkeiten von Vouchern kurz beleuchtet. Wie sich das Gutscheinmodell auf das Bildungssystem auswirken kann, wird anhand einiger Parameter, die als idealtypisch für die Bildungslandschaft angesehen sind, untersucht. Der vierte Abschnitt geht der Frage nach, welche internationalen Erfahrungen mit den Bildungsgutscheinen vorliegen und inwieweit sich daraus Rückschlüsse für die Beurteilung von Vouchern gewinnen lassen. Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und die Aussichten von Vouchers im Bildungsbereich erwogen.

## **2. Überblick über das deutsche Bildungswesen: Darstellung einiger Bildungsbereiche**

Zur Darstellung des Bildungswesens soll nachfolgend ein Augenmerk auf einige Bildungssegmente gerichtet werden.

### **2.1 Kindertageseinrichtungen**

#### **2.1.1. Zur Einordnung von Kindertageseinrichtungen in das Bildungswesen**

Ob Kindertageseinrichtungen eine Stufe der Bildung darstellt, gilt in Deutschland als äußerst umstritten. Allerdings stößt die Frage, inwiefern Kindertageseinrichtungen einen Bildungs- oder eher einen Betreuungsauftrag wahrnehmen, nicht auf

allgemeinen Konsens. Für die einen verkörpern Kindertageseinrichtungen vor allem Sozialeinrichtungen. Sie sind dazu da, um die Kinder zu bewahren, damit eine Erwerbstätigkeit von Eltern, insbesondere Müttern und dadurch eine wirtschaftliche Fortentwicklung der Gesellschaft gesichert werden kann. Diese Funktionszuweisung der Kindertageseinrichtungen kommt in dem Unterrichtsverbot in Kindergärten zum Vorschein<sup>13</sup>. Darüber hinaus, weil Kindergärten als nicht zu Bildungsinstitutionen zugehörig angesehen werden, müssen Eltern Beiträge entrichten für Kindergartenplätze. Da Bildung ein öffentliches, kostenloses Gut ist, wird mit den Beiträgen eine gewisse Abgrenzung der vorschulischen Sphäre vom Bildungsbereich sichtbar. Nichtsdestotrotz wird in der kollektiven Wahrnehmung und von gewissen Anhängern der Kindergartenbereich zum Bildungsmarkt gezählt. Dabei beziehen sie sich auf das Gesetz, das den Kinderanstalten die Aufgabe der Betreuung, Bildung und Erziehung auferlegt<sup>14</sup> sowie auf die große Rolle, die diesem Bereich für die Förderung von Kindern zukommt<sup>15</sup>. Es wird generell für eine Voraussetzung der Chancengleichheit und der Überwindung schichtenspezifischer Nachteile gehalten, daß Kinder gleichermaßen Zugang zu den Kindertageseinrichtungen haben<sup>16</sup>. Damit hat auch der Staat den Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz in Deutschland erlassen<sup>17</sup>.

Die Kontroverse in der Perzeption öffentlich veranstalteter Kleinkindererziehung ist vor allem auf historische Gründe zurückzuführen. Wie Ehmman rekonstruiert, kannten die Kindereinrichtungen bei deren Einführung im 19. Jahrhundert ein Doppelmotiv, das für das Erschwernis ihrer Zuordnung verantwortlich ist. So waren sie als Verwahranstalten für die Unterschichtshaushalte gedacht, deren Erwerbsbeteiligung im Zuge der Industrialisierung und Verstädterung zunahm mit der damit einhergehenden Verwahrlosung der Kinder, während die bürgerlichen Familien die Kinderschulen als Bildungsstätten betrachteten, wo eine früh beginnende Lernförderung ihres Nachwuchsstattfinden sollte<sup>18</sup>. Deshalb wird die Harmonisierung des Kindertageseinrichtungen sowie deren Hinführung zu einem Bereich, wo sie einigermaßen allgemein als Glied des Volkssystemes gilt, als gesellschaftliche Errungenschaft gewertet. „Bis heute müssen Tageseinrichtungen für Kinder jedoch

---

<sup>13</sup> Vgl. Ehmman, C. (2001), S. 36; Damman, E.; Prüser, H. (1987), S. 21 - 22

<sup>14</sup> Vgl. Ehmman, C.(2001), S. 34

<sup>15</sup> Vgl. Bock, K.; Timmermann, D.(2000), S. 451 – 455; Clarke-Stewart, A.(1992), S. 64 -65

<sup>16</sup> Vgl. Ehmman, C.(2001), S. 36

<sup>17</sup> Vgl. Ehmman, C. (2001), S. 39; Kreyenfeld, M. (2000), S. 269

<sup>18</sup> Vgl. Ehmman, C.(2001), S. 35; Siehe dazu auch Bock, K.(2000), S. 21 - 22



einen Spagat zwischen Betreuungsauftrag und Bildungs- und Erziehungsauftrag bewältigen, da eine handlungsleitende Funktions- und Aufgabenbestimmung (...) für diesen Bereich (...) noch aussteht<sup>19</sup>“

### 2.1.2 Die Landschaft der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland

Unter dem Begriff der Kindertageseinrichtungen werden Krippen, Kindergärten und Hortangebote subsumiert (Vgl. Bock/Timmermann, 2000: S. 269).

Kindertageseinrichtungen sind somit ein übergreifender Begriff für die institutionellen Betreuungs- und Vorschularrangements<sup>20</sup>.

Die im Zuge der Umsetzung des Tagesstätte-Rechtsanspruchs zur wichtigsten Zahl avancierte Versorgungsquote mit Tageseinrichtungen scheint kaum genau bestimmbar zu sein. Es mangelt an einer empirisch fundierten Einschätzung der Versorgungssituation im Bundesgebiet<sup>21</sup>. Als gesicherte Tatsache steht jedoch fest, daß die Versorgung mit Tageseinrichtungen je nach Einrichtungsarten ziemlich unterschiedlich ausfällt. Dazu kommen regionale Disparitäten zwischen Ost und West (Siehe Tabelle 2.1.2.1).

**Tabelle 2.1.2.1: Versorgungsquote<sup>\*)</sup> mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen (in %)**

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Kinderkrippen	2	41
Kindergärten	85	117
davon ganztags mit Mittagsessen	17	97
Horte	5	60
*) Verhältnis von Plätzen zur Gesamtzahl der Kinder der entsprechenden Altersjahrgänge		
Quelle: Deutsches Jugendinstitut, zit.: in Kreyenfeld, M. 1998: S. 270		

Für den Krippenbereich liegt die Versorgungsquote in Ostdeutschland bei 41%, während sie nur 2 % im Westen beträgt.

Trotz des gleichgerichteten Gefälles zwischen Ost und West sieht es bei Kindergärten in Deutschland eher nach nahezu Vollversorgung aus, mit 85 bzw. 117 Plätzen je 100 Kinder in jeweils Ost und West. Nur die Ausgestaltung des

<sup>19</sup> Bock, K.; Timmermann, D. (2000), S. 22

<sup>20</sup> Als reine Betreuungsstätten dürften insbesondere Krippen angesehen werden.

<sup>21</sup> Vgl. Bock, K.; Timmermann, D. (2000), S. 47

Kindergartenangebots verrät einen großen Vorteil des Ostens, denn die meisten Kindergärten (97%) sind als Ganztagsinstitutionen angelegt, womit dem Teilziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie mehr in den ostdeutschen Ländern entsprochen wird, denn „ ein Betreuungsplatz ohne Mittagsessen ermöglicht es meist der Ehefrau eines vollzeiterwerbstätigen Ehemanns noch nicht einmal, eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben<sup>22</sup>.“ In den alten Bundesländern wird die Anzahl von Kindergartenplätzen bei insgesamt 1,9 Mio. geschätzt. Die Meinung, ob sich diese Zahl seit der Einführung des Rechtsanspruchs erhöht und damit der Staat seinen Vorsatz zur Bereitstellung von Kindertagesstelle für alle Kinder erfüllt hat, ist sehr geteilt<sup>23</sup>. Ein Überblick über die Entwicklung der Anzahl der Betreuungsplätze für drei Altersgruppen zwischen 1990 bzw. 1991 und 1994 zeigt, daß in Westdeutschland die Anzahl aller Plätze insgesamt um mehr als 20% gestiegen ist. In den neuen Bundesländern hat lediglich im Hortbereich die Zahl der Plätze (um 15%) zugenommen (Vgl. dazu Tabelle 2.1.2.2).

Tabelle 2.1.2.2				
<b>Anzahl der Plätze nach Platzarten und Bundesgebiet zwischen 1990/1991 und 1994</b>				
	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	1990	1994	1991	1994
Plätze für Unter 3Jährigen	38.153	47.064	255.280	103.689
Kindergartenplätze <sup>1)</sup>	1.583.622	1.918.823	968.586	656.554
Hort(bis 14 Jahre) <sup>2)</sup>	128.789	145.775	246.860	284.505
<sup>1)</sup> als <b>Betreuungsplätze für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt verstanden</b>				
<sup>2)</sup> <b>Dabei sollte im Hortbereich die Platzzunahmen, die den Angehörigen des Altersabschnitts zwischen 6 und 14 Jahren zugutegekommen sind, herausgerechnet werden, weil sie nicht mehr dem Vorschulbereich zuzuordnen sind.</b>				
Quelle: in Anlehnung an Bock, K.; Timmermann, D.(2000), S. 49				

Was die Struktur der Träger von Kindertageseinrichtungen anbelangt, lässt sich festhalten, daß sie fast ausschließlich von so genannten freien und öffentlichen Trägern bestimmt wird (Vgl. Tabelle 2.1.2.3).

<sup>22</sup> Kreyenfeld, M.(2000), S. 270

<sup>23</sup> Vgl. Bock, K.; Timmermann, D.(2000), S. 47 – 49

**Tabelle 2.1.2.3: Trägerschaft von Kindereinrichtungen**  
(in % des jeweiligen Einrichtungstyps)

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Öffentliche Träger	Freie Träger	Öffentliche Träger	Freie Träger
Kinderkrippen	56	44	95	5
Kindergärten	59	41	86	14
Horte	64	36	97	3

Quelle: Kreyenfeld, M. (2000), S. 270

Freie Träger sind gemeinnützige Einrichtungen. Diese Gruppe wird durch eine große Heterogenität gekennzeichnet. Sie umfasst kirchliche Werke sowie Werke anderer nicht-kirchlicher Wohlfahrtsverbände am Beispiel der Arbeiterwohlfahrt. Schließlich werden hierzu Einrichtungen der so genannten Elterninitiativen als Selbsthilfegruppen gerechnet<sup>24</sup>. Privat-gewerbliche Angebote als dritte Trägergruppe haben ein verschwindend vernachlässigbares Gewicht<sup>25</sup>.

Wegen der rein institutionellen Förderung müssen sich die Eltern in Abhängigkeit vom Einkommen und Zahl weiterer betreuter Geschwister an den Kosten der Betreuungseinrichtungen beteiligen. Dies erfolgt über Elternbeiträge, die im Verhältnis zu der Einrichtungsart variieren. „ In Nordrhein-Westfalen wurden pro Monat für ein Kind im Kindergarten durchschnittlich zwischen 160 DM in einer kommunalen Einrichtung bzw. bei einem freien Träger und 210 DM in einer Elterninitiative bezahlt<sup>26</sup>“ Neben der Inanspruchnahme der institutionellen Kinderbetreuung spielen somit auch außerinstitutionelle Betreuungsarrangements außerhalb der Familie in Form von Babysittern, Tagesmüttern oder Verwandten eine tragende Rolle in Deutschland (Vgl. Bock, K.; Timmermann, D. 2000: S. 228 -232).

## **2.2 Grundschule als sozialintegrativer Bereich des Bildungssystems**

Dem Grundschulbereich kommt eine zentrale Bedeutung im Bildungswesen der Bundesrepublik zu. Als eigentlich primärer Bildungsbereich hat er den originären Auftrag, Chancengleichheit im Bildungssektor von Anfang an herzustellen, indem sie den Kindern die gleichen Ausgangsbedingungen und Bildungschancen eröffnet.

<sup>24</sup> Vgl. Fromm, O.(2000), S. 91

<sup>25</sup> Vgl. Fromm, O. (2000), S. 91 und Kreyenfeld, M.(2000), S. 270.

<sup>26</sup> Ehmman, C.(2000), S. 40.

Zum anderen fällt der Grundschule die Funktion zu, die Grundlagen der sozialen Kohäsion zu legen und klassenspezifische Disparitäten früh zu beseitigen (Vgl. Ehmann, C. 2000: S. 41 – 44).

Diese beiden wichtigen Aufgaben werden dadurch erfüllt, daß die Grundschulen in Deutschland 4 Jahre gemeinsame Schulerziehung beinhaltet, während der die Kinder unter den gleichen Bedingungen die Grundschule mitmachen und eine Trennung der Schüler „weder nach Ansehen der sozialen Herkunft noch nach Leistungsniveaus“ gestattet ist (Ehmann, C. 2000: S. 42).

Die Realisierung der gemeinsamen Schulerziehung, die eine lange historische Karriere vollzog von ihrer Forderung seit dem späten 19. Jahrhundert bis zu ihrer Durchsetzung Mitte des 20. Jahrhunderts, wird als ein markanter Erfolg der sozialdemokratischen Bildungspolitik überhaupt angesehen<sup>27</sup>.

Dennoch ist es ebenfalls für den Grundschulbereich in Deutschland auffallend kennzeichnend, daß er andererseits auf viele Kritiken stößt bezüglich der Ansicht, ob er seine erzieherischen und sozialen Funktionen erfüllt. Grund für diese Zweifel sind zuerst die verschiedenen Voraussetzungen, mit denen die Schüler in die Grundschule hineingehen. Angesichts dieser unterschiedlichen Voraussetzungen wird es dem Programm der gleichen Schulerziehung vorgeworfen, daß ihm ein Abbau der aus dem Kindergartenbereich herrührenden Disparitäten nicht gelingt. Da Kinder unterschiedliche Förderungen in dem bisher heterogenen und nicht vollkommen als Bildungsbereich normierten Vorschulsegment erfahren, wobei wegen fehlender Minimalstandards manche Kindereinrichtungen auf mehr Bildung setzen und andere auf mehr Betreuung, sehen die Kritiker eine Fortführung der im Kindergarten erzeugten Bildungsunterschiede durch das gemeinsame Schulerziehungsprogramm. „Denn wer „Ungleiches“ gleich behandelt, wird „Ungleiches“ erhalten, wenn auch hoffentlich auf „höherer“ Ebene<sup>28</sup>.“ Entsprechend berufen sich die Reformrechtler auf diesen Tatbestand, um nach der Erhebung des Kindergartenbereichs zu einer verbindlichen, untersten Stufe des Bildungswesens zu fordern. Der Grundschule wird für die Lösung des Problems andernfalls eine Rolle zugetraut. Dazu muss im Mittelpunkt der gemeinsamen Schulerziehung nicht mehr die Chancengleichheit und Sozialisation der Kinder stehen, vielmehr sollte gleiche Schulerziehung als Förderung der Chancengerechtigkeit verstanden und gestaltet werden (Vgl. Straubhaar, T.; Winz, M. 1992: S. 110 – 111). Dies erfordert eine sich

---

<sup>27</sup> Vgl. Ehmann, C. (2000), S.41 - 42

<sup>28</sup> Ehmann, C.(2000), S. 42

an den unterschiedlichen Startvoraussetzungen der Kinder ausrichtende Grundschulpädagogik. Der Begriff der Chancengleichheit, der vielfach als eines der höchsten Güter des Bildungssystems angepriesen wird, wird von den Reformern als Instrument privilegierter Schichten bezichtigt, verkrustete Bildungsstrukturen zu deren Vorteil fortzusetzen.

## **2.3. Der Ausbildungs-und Hochschulbereich**

### **2.3.1 Das duale System der beruflichen Ausbildung in Deutschland**

Der Ausdruck „Duale Berufsausbildung“ wird gängig verwendet, um den Umstand zu beschreiben, daß der Ausbildungsmarkt in Deutschland unter einer hohen Kooperation von Staat und Wirtschaft organisiert ist bzw. daß die Ausbildung gleichwertig entweder beim Staat oder bei einem Unternehmen der Wirtschaft erfolgen kann. Berufsschulen stehen auf Seite des Staats und Ausbildungsbetriebe auf Seite der Wirtschaft für Auszubildende zur Verfügung.

Mit diesem Dualismus wird dann auch schwer zu bestimmen, ob der Ausbildungsbereich dem Bildungsbereich oder eher dem Arbeitsbereich wegen der hohen Beteiligung der Wirtschaft zuzuordnen ist. Bei einer Entscheidung des Gesetzgebers ist der Ausbildungssektor eher der Arbeitssphäre zugewiesen gewesen (Vgl. Ehmann, C. 2001: S. 63). Berufsausbildung wird damit mehr als Teil des Wirtschaftsprozesses und nicht des Bildungsprozesses angesehen. Dennoch ist auch nicht zu bestreiten, daß der Teil der dualen Ausbildung, der vom Staat getragen wird, eher dem Bildungsbereich nahesteht. Beweis dazu ist, daß die Jugendlichen in den Berufsschulen oder auf staatlichen Auftrag in einer betrieblichen Ausbildungsstätte als Schüler gelten und unter der Schulpflicht stehen.

Entsprechend der Zuordnung ist der Ausbildungsdualismus gesetzlich gesichert. Allerdings haben die Arbeitgeber der Wirtschaft einen Ausbildungsauftrag, d.h. sie haben durch Ausbildungsangebote dafür zu sorgen, daß sie Arbeitskräfte zur Deckung ihrer zukünftigen Bedürfnisse vorbeugend entwickeln. Sie können nicht warten, daß der Staat allein in die Ausbildung von Fachkräften investiert, weil diese Maßnahmen, d.h. das ausgebildete Personal ihnen letztendlich zugutekommt. „ In einem marktwirtschaftlichen System erscheint es angebracht, diejenigen mit den Kosten zu belasten, die die Vorteile aus der verbesserten Ausbildung haben“ (Oberhauser, A. 1970: S. 17). Entsprechend gilt die Auflage, daß private

Unternehmen sich an den Berufsausbildungsmaßnahmen zu beteiligen haben (Vgl. Ehemann, C. 2001: S. 63; Schmidt, H. 1998:85). Dazu müssen sie Ausbildungsstätten zur Verfügung stellen, die sie dann selber zu finanzieren haben, oder Betriebe, die keine Azubis aufnehmen müssen, bezahlen dann Umlagen, mit denen die Kammer, eine Vertretung eines Wirtschaftszweigs, ein Ausbildungsangebot bereitstellt bzw. finanziert.

Die Duale Berufsausbildung ist durch ein großes Zusammenspiel zwischen staatlichen und privaten Beteiligten (Unternehmen) geprägt. Die Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Bereiche der Planung, Produktion bzw. Kontrolle des Ausbildungsangebots in Deutschland<sup>29</sup>. In der Planung ermitteln Staat und Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinschaftlich den bestehenden gesellschaftlichen Ausbildungsbedarf und entwickeln ggf. neue Berufsbilder, die sie dann bei der Produktion durch entsprechendes Ausbildungsangebot umsetzen. Die gemeinschaftliche Ausbildungsplanung zwischen Staat und Wirtschaft erfolgt im Rahmen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), das eine Art Gremium für die gemeinsame Berufsbildungsplanung der Bundesregierung, der Arbeitgeber und Gewerkschaften darstellt. Darüber hinaus verfügen Staat und Unternehmen je eigenes Planungsorgan, namentlich die Bund-Länderkommission für Bildungsplanung auf der Staatsseite und das Kuratorium der deutschen Wirtschaft für Berufsausbildung als zuständiges Planungsorgan der Wirtschaftsparteien.

In der Produktion bzw. Durchführung der Berufsausbildung haben Staat und Arbeitgeber separate Angebotsstrukturen. So läuft die betriebliche Berufsausbildung direkt in den Unternehmen selbst, während der Staat Berufsschulen unterhält, wo er die Berufsschüler ausbildet. Nichtsdestotrotz kooperieren Staat und Arbeitgeber auch auf dem Gebiet der Produktion, da sie ihr Curriculum und Lehrpläne auf einander abstimmen, so daß die Ausbildung in der Berufsausbildung gleichwertig mit der entsprechenden Ausbildung in einem Ausbildungsbetrieb ist (Vgl. Neubäumer, R. 1998: S. 136). Aufsichtsfunktion bei der Durchführung der Berufsausbildung auf der Wirtschaftsseite haben Kammern, die vom Staat weitgehende Rechte dazu eingeräumt bekommen haben. Kammern akkreditieren Ausbildungsbetriebe und bieten standardisierte Prüfungen für Auszubildende (Lehrlinge) (Vgl. Schmidt, H. 1998: S. 87)

---

<sup>29</sup> Vgl. Schmidt, H. (1998), S. 83

Trotz dieser Einheitlichkeit der Angebotsausprägung weisen wirtschaftliche und staatliches Ausbildungssystem einige kennzeichnende Legalunterschiede auf. So stehen Berufschüler unter dem Schulpflichtgesetz, während Lehrlinge eher dem Ausbildungsvertrag unterworfen sind. Zudem werden Berufsschulen durch das Schulgesetz der jeweiligen Länder geregelt, während der Ausbildungsbetrieb dem Berufsbildungsgesetz des Bundes unterworfen ist (Vgl. Schmidt, H. 1998:S.86).

### **2.3.1. Hochschulen zwischen Finanzierungssicherung und Autonomiebestrebungen**

Die Hochschule bezeichnet die höchste Institution des Bildungssystems. Sie betreibt die Forschung und Lehre. Dabei zielt die Lehre auf die Vermittlung von Qualifikationsfertigkeit für spezielle Berufe an die Studenten.

Kennzeichnend für die Hochschule in Deutschland ist, daß sie von einigen Leitgedanken bestimmt ist, die nicht manchmal widerspruchlos zu realisieren sind. Dies schafft die Voraussetzungen für Dilemmasituationen und Scheidewege, über die sich nicht einfach entscheiden lässt. Eine der großen Kritik an der Universität mag derzeit sein Finanzierungsverfahren sein. Die institutionelle Förderung, in der die Hochschule ihre Finanzmittel zweckgebunden und quasi abgezahlt bekommt, wird einschlägig scharf kritisiert. Darin wird vielfach ein Hindernis zur Kreativität, Wettbewerb und Effizienz von Hochschulen gesichtet. Deswegen wird generell die Situation, wo die Hochschule eine höhere Autonomie genießt, bevorzugt. Auf der anderen Seite würde eine solche Unabhängigkeit nicht ohne eine gewisse Gefahr für die Hochschule zu erreichen. Die Gefahr liegt darin, ob jede Hochschule sich eigenmächtig genug Einnahmequellen erschließen kann, um ihr Lehrangebot und dazu noch ihren Forschungsaufwand zu finanzieren. Größere Autonomie und Sicherheit stehen sich somit momentan im Wege.

### **2.4. Der Weiterbildungsmarkt als Ergänzungssegment zu Ausbildung und Hochschule**

Die Weiterbildung dient der Korrektur und Aufwertung von Bildungswegen. Insbesondere der Korrekturfunktion der Weiterbildung wird eine grundsätzliche Funktion zugeschrieben. Bei der Weiterbildung geht es demnach, durch nachgeschobene Bildungssequenzen die vorberuflichen Bildungsentscheidungen zu

optimieren oder auch zu revidieren. Dadurch sollen Bildungsdefizite und Versäumnisse, die auf negative Kontextbedingungen in der Jugendzeit zurückzuführen sind, einen weniger „endgültigen“ Charakter für die Bildungslaufbahn und Karriere der Menschen annehmen<sup>30</sup>. Nichtsdestotrotz bleibt für Deutschland bestehen, daß die Aufwertungsfunktion der Ausbildung domiert, d.h. daß die Inanspruchnahme der Weiterbildung bzw. die Weiterbildungschancen eher für erfolgreichere Teilnehmer der Erstausbildung dominieren(Vgl. Ehemann, C. 2001:S. 98-100; Terlaak, R. 1998: S.39). Dies wird mit dem Argument der Chancengleichheit angeprangert und führt zu verstärkten Appellen zum Ausbau der Weiterbildung und zur Aufforderung, den Weiterbildungssektor nicht nur als Aufwertungsnetz der Erstausbildung, sondern auch als Kompensationsfunktion der letzteren zu gestalten<sup>31</sup>.

Die Weiterbildung wird zusammen mit der Berufsausbildung in dem Berufsbildungsgesetz geregelt. „Das Berufsbildungsgesetz sieht für die Weiterbildung im Gegensatz zur Ausbildung keine Bildungsgänge und damit keine curricularen Regelungen vor<sup>32</sup>“. Damit präsentiert sich der Weiterbildungsbereich in Deutschland sehr heterogen und unstrukturiert. Mit Ausnahme des Handwerks mit seiner Meisterlehre und den Fachschulen besteht kein objektives Weiterbildungsangebot<sup>33</sup>. Weiterbildung bleibt also den personellen Plänen unter Voraussetzung des entsprechenden Angebots und den Absprachen zwischen Anbieter bzw. Unternehmen und Nachfrager überlassen.

Es wird grundsätzlich zwischen individueller, betrieblicher und öffentlicher Weiterbildung unterschieden. Dabei liegt die Unterscheidung darauf, wer die Weiterbildungsmaßnahme durchführt bzw. sich darauf eingelassen hat. Individuen können sich auf eigene Initiative weiterbilden lassen und dazu die geeignete Stelle suchen. Unternehmen veranlassen Fort- bzw. Umschulungsmaßnahmen im oder ausserhalb des Betriebs, um sein Personal qualifikatorisch zu erhalten.

Die öffentliche Weiterbildung ist Teil der staatlichen Arbeitsmarktpolitik(Vgl. Terlaak, R. 1998:S. 90). Entsprechend ist der größte Auftraggeber für berufliche Weiterbildung die Bundesanstalt für Arbeit, als Maßnahmen für Arbeitslose usw.(Vgl. Schmidt, H. 1998:S.94; Terlaak, R.1998:S. 130-131).

---

<sup>30</sup> Vgl. Terlaak, R.(1998), S. 27

<sup>31</sup> Vgl. Terlaak, R. (1998), S. 27 – 28; Ehemann, C.(2001), S. 101.

<sup>32</sup> Schmidt, H. (1998), S. 91

<sup>33</sup> Vgl. Schmidt, H. (1998), ebenda



### **3. Vouchers als Finanzierungsvariante des Bildungswesens**

Nachdem wir uns das Bildungssystem so knapp wie möglich angeschaut haben, wollen wir sehen, wie Vouchers eingesetzt werden, um das vielgestaltige System der Bildung zu finanzieren. Zuerst werfen wir ein Licht auf das bestehende Finanzierungsprinzip .

#### **3.1. Objektsubventionierung: das bisherige Finanzierungsmodell.**

Bildung in Deutschland wird durch Objektsubventionierung finanziert. „Bei der Objektsubventionierung erhält der Anbieter eines vom Staat als „wichtig“ angesehenen Gutes bzw. einer Dienstleistung öffentliche Mittel, damit diese erbracht werden“ (Kreyenfeld, M.; Spieß, K.; Wagner, G. 2001:S.108). Mehr, die Objektsubventionierung kann dadurch geschehen, daß der Staat selbst das Gut anbietet , statt sich auf die finanzielle Unterstützung fremder Anbieter zu beschränken.(vgl.Kreyenfeld/Spieß/Wagner,2001:S108). Die Objektsubventionierung kennt somit zwei Umsetzungsmöglichkeiten, die beide Anwendung in Deutschland finden: Nicht nur ist die öffentliche Hand der Hauptträger von Bildungseinrichtungen, also Produzent von Bildung; sondern dürfen alle anderen Institutionen Unterstützung des Staats erfahren , die auch Bildungsleistungen erbringen(Vgl. Ehmann,2001:S. 59-60).

Die Finanzierung der Bildung über die institutionelle Förderung erfährt viele, primär finanzmotivierte Kritikpunkte.

- Die Effizienz des Systems wird bezweifelt, weil den Institutionen das Geld zugesichert ist.
- Es gibt eine Entkoppelung zwischen Angebot und Nachfrage. Bildungsanstalten interessieren sich nicht an dem, was die Bildungspopulation will, weil diese keine Kaufkraft und damit keine Macht besitzt.

i) Damit läuft das Bildungssystem die Gefahr, an den gesellschaftlichen Veränderungen vorbeizugehen: Schüler/Studenten sehen, in welche Richtung sich die Gesellschaft entwickeln und drücken das in dem Wunsch nach bestimmten Qualifikations- und Berufstypen aus. Weil das System auf die Wünsche der Bildungsnachfrage keine Rücksicht nimmt, bekommt es keine Möglichkeit, die veränderten Qualifikationsanforderungen zu identifizieren und sich an die sozialen Wandlungen und Entwicklungen anzupassen. Folge ist ein ineffektives

Bildungssystem, das im Zuge der internationalen Verflechtung und der damit verbundenen Standortkonkurrenz die Gefahr läuft, wettbewerbsunfähig, d.h. von anderen Bildungssystemen verdrängt zu werden, und das durch das Versäumnis der Einflössung der benötigten Qualifikationen die Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum nicht mehr erfüllt. Damit geht dann das Risiko eines Rückgangs der Wirtschaft und folglich der Gesellschaft als Ganzes einher (Vgl. Van Lith, U. 1998: S. 160 – 163; Maurer, M 1994 : S. 11 und 55).

- Die Wahlfreiheit der Eltern und Studenten wird beschränkt, weil sie keine Möglichkeit haben, an die Art von Schule, die sie sich wünschen, zu gehen.
- Der Wettbewerb wird außer Gefecht gesetzt, weil die Institutionen, insbesondere die öffentlichen, keinen Anreiz haben, unter einander zu konkurrieren. Damit wird eine Steigerung des Systems in vielerlei Hinsicht verhindert.
- Die Chancengleichheit wird gefährdet, weil nur reiche Kinder sich eventuell an private, beitragspflichtige Schulen einschreiben können; diese „Exit-Möglichkeit“ aus den öffentlichen Einrichtungen bleibt den Bildungsnachfragern aus ärmeren Verhältnissen vorenthalten. Damit wird der „sozialen Spaltung“ Tür und Tor geöffnet.
- Dem System fehlt es an Flexibilität .
  - i. Es gibt keine Möglichkeit zwischen Teilzeit – und Vollzeitstudenten zu differenzieren. Beide kosten den Staat gleich viel, während der eine eigentlich nur einen halben Bildungplatz in Anspruch nimmt (Vgl. Ahonen, E. 1996:S.20-21; Dohmen, D.; Rottkord, H.2002: S.8-9).
  - ii. Lebenslanges Lernen ist unmöglich zu einer Zeit, wo es immer an Bedeutung zunimmt. Als Schranke dazu werden die exorbitantenn Kosten des Weiterbildungsbereichs gesichtet, in den das institutionelle Finanzierungskonzept des Staates nicht eingreift (Vgl. Maurer, M. 1994:S.11; Ahonen, E. 1996: S. 22-24; Dohmen, D.; Rottkord,H. 2002:S. 9).

Angesichts dieser vielfältigen Defizite wurden verstärkt Konzepte für die Verlagerung der Bildungs- und Wissenschaftfinanzierung in den gesellschaftlichen, marktlichen Raum laut erwogen. Dabei galt die Aufmerksamkeit, insbesondere in der wissenschaftlichen Debatte dem Vouchermodell, das sehr kontrovers diskutiert wird.

Nachfolgend wird analysiert, was Vouchers sind und wie sich auf die Entwicklung des Bildungsbereichs auswirken können.

## **3.2. Die Finanzierungsalternative durch Vouchers/Bildungsgutscheine**

### **3.2.1. Die Grundidee des Bildungsgutscheins in historischer und inhaltlicher Perspektive.**

Historisch wird die Verortung des Vouchers zu divergent diskutiert. Manche führen es auf Thomas Paine zurück, der mit der Prägung und Einführung des Voucherkonzepts die staatliche Abgabe einer bestimmten Geldsumme an alle Kinder aus defavorisierten Familien bis zum 14. Lebensjahr einforderte (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 40). Andere wollen als Gründer der Idee auch Adam Smith sehen. Dabei wird auf Smith's Aussage verwiesen, daß Eltern, die ihre Kinder auf die Privatschule schicken, von den Steuern befreit werden sollen, weil von diesen das öffentliche Bildungsangebot finanziert wird, das sie jedoch nicht nutzen (Vgl. Maurer, M. 1994: S. 30). Zum Vorläufer des Voucherkonzepts wird anderorts der liberal gesinnte Nationalökonom John Stuart Mill erhoben, der der Meinung war, daß der Staat seine Vorstellungen von Bildung nicht den Bürgern aufzwingen sollte. Er forderte eine Liberalisierung der Bildung durch staatlichen Rückzug aus der Angebotsproduktion bei gleichzeitiger Ermöglichung von unentgeltlichem Genuß der Bildungsdienste (Vgl. Maurer, M. 1994: S. 30 – 31).

Wie dem auch sei, es kann behauptet werden, daß der Voucherbegriff, wie er heutzutage in der Bildungsdebatte zur Diskussion steht, erst im 20. Jahrhundert vom Ökonomen und Verfechter des Marktgedanken Milton Friedmann aktuell thematisiert und mit der heutigen Überlegung um die Finanzierung des Bildungswesens sachkonform ausformuliert wurde. Als Basis eines alternativen Schulsystems wird die freie Schulwahl durch die Eltern postuliert, welche durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen in die Lage gesetzt werden, eine Schule ihrer Wahl auszuwählen: „Governments could require a minimum level of schooling financed by giving parents vouchers redeemable for a specified maximum sum per child per year if spent on approved educational services<sup>34</sup>“. Damit waren die wesentlichen inhaltlichen Eckmerkmale des Voucherkonzepts festgehalten.

---

<sup>34</sup> Friedmann, M. Zit. In : Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. (2000), S. 41

Ein Bildungsgutschein ist ein Coupon, welchen die Schüler/Studierende vom Staat erhalten, um ihre Bildung zu finanzieren. Sie übergeben den Gutschein bei der Einschreibung an ihre Bildungseinrichtung. Die Bildungseinrichtung ihrerseits reicht den erhaltenen Gutschein beim Staat ein und kriegt von diesem den entsprechenden Gegenwert des Gutscheins in Geld ausgezahlt.

Der Gutscheingedanke steht abstrakt für alle nachfrageorientierten Konzepte der Bildungsfinanzierung. So werden Bildungskontensysteme, in denen Studenten ein mit einer Anzahl von Semesterwochenstunden versehenes Konto erhalten sollen, auch als Variante des Gutscheins charakterisiert. Die Lehranstalt bucht den Anteil der Semesterwochenstunden, die der Bildungsnachfrager bei ihr verbracht hat, vom Konto ab und kriegt diese vom Staat ausgezahlt. In diesem Fall wird von Gutscheinen mit einem Zeitwert statt vom Geldwert wie bei einem üblichen Voucher gesprochen<sup>35</sup>. Mit dieser Gutscheinarart wird insbesondere eine große Flexibilität des Bildungssystems in Form von Berücksichtigung von Teilzeitstudium oder im Sinne der Planung von lebenslangem Lernen durch die Studenten verknüpft, weil diese nur nicht entscheiden, wann sie ihr Kontoguthaben einsetzen, sondern auch nach Abschluß ihrer Erstausbildung das „Restguthaben“ ihres Bildungskontos für Weiterbildung bzw. andere Bildungsmaßnahmen kostenlos verwenden können (Vgl. Ahonen, E. 1996:S.19-23). Andererseits werden Pro-Kopf-Finanzierungen, bei denen eine Bildungsinstitution ihre Finanzaufweisungen auf der Grundlage der gemeldeten Studierendenzahlen erhalten, mit dem Gutscheinmodell assimiliert. So inhaltlich richtig diese Assimilationen auch sein mögen, so gilt dennoch abzugrenzen, daß diese Modelle in ihren Wirkungen nicht ganz übereinstimmen. Coupon-Vouchers verstärken am meisten die Konsumentensouveränität, weil sie dem Bildungsnachfrager mit der eigentlichen Kaufkraft, dem Coupon, versehen. Damit wird die Kundenautorität beim Nachfrager erzeugt und eine vollkommene, selbstbewußte Steuerung der Bildung durch die Nachfrage ermöglicht<sup>36</sup>. Bei der Umstellung der Bildungsfinanzierung auf Gutscheine wird deswegen prinzipiell der Coupon-Gutschein gemeint, zumal daß andere Gutscheinvarianten bisher schon sporadisch auf manchen Gebieten des Bildungswesens im Einsatz sind, ohne daß dort von einer Gutscheinfianzierung die Rede ist (Vgl. Dohmen, D. 2002:S. 5-6)

---

<sup>35</sup> Vgl. Dohmen, D. (2002), S. 5 -7 und S. 14; Dohmen, D.; Rottkord, H. (2002), S. 5.

<sup>36</sup> Vgl. Dohmen, D.; Rottkord, H.(2002),S.9; Maurer, M.(1994), S. 47.

### **3.2. 2. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Gutscheins.**

Ein wesentliches Kennzeichen des (Coupon-) Vouchers ist seine vielfältige Ausgestaltbarkeit (Vgl. Maurer, M.1994:S.1994:S. 34). Die Ausgestaltungsvarianten werden meist mit den Namen ihres Entwicklers bezeichnet. Die nachstehenden Kurzausführungen zu den Ausgestaltungsformen orientieren kompaßartig an der tabellarischen Darstellung der Gutscheinvariationen von Straubhaar/Winz<sup>37</sup>.

Der Friedmann oder unregelmäßige Gutschein sieht einen Gutschein vor, der für alle Teilnehmer des Bildungssystems oder für alle Teilnehmer einer Bildungsstufe auf den gleichen Betrag ausgestellt ist. Der Wert des Gutscheins ist damit konstant, garantiert unabhängig von Einkommen und Vermögen ein staatlich fixiertes Minimum an Bildung. Er entspricht den jährlichen Durchschnittskosten staatlicher Schulen pro Schüler und Jahr. Damit ist also auch davon auszugehen, daß der Gutschein ausreicht, um die Bildungskosten eines Kindes für ein Jahr abzudecken und keine zusätzlichen Mittel von den Gutscheinempfängern einzusetzen sind. Dem unregelmäßigen Gutscheinschein weiterhin eigen ist, daß er vorsieht, für alle staatlichen oder staatlich akkreditierten Schulen einsetzbar zu sein. Dadurch könnte neben dem staatlichen Bildungsangebot auch private Schulen besucht werden(Vgl. Maurer, M. 1994: S. 35).

Der sogenannte Jencks Gutschein, konzipiert 1970 von der Jencks-Kommission, ist ein ergänzungsfähiger Gutschein. Er besteht aus einem Grundschein, der dem unregelmäßigen Gutschein entspricht. Zusätzlich dazu werden den Grundschein ergänzende Gutscheine erlaubt. Der Ergänzungsgutschein ist gegenläufig zu dem Einkommen der Eltern bzw. der Bildungsnachfrager gestaffelt. Bei hohem Einkommen tendiert der Wert des Ergänzungsgutscheins gegen Null, im niedrigeren Einkommensbereich weist der komplementäre Schein dagegen einen höheren Wert aus. Vorgesehen ist ein Maximalwert des Ergänzungsgutscheins bis zum Doppelten des Grundscheines(Vgl. Maurer, M. 1994:S. 37). Jencks sieht den Ergänzungsgutschein als eine Notwendigkeit zur Schaffung der Chancengleichheit. Er sieht keine Veränderung der allgemeinen Bildungssituation, wenn Bildung auf den unregelmäßigen Gutschein umgestellt und die Bildungskonsumenten damit die gleiche Kaufkraft bekommen. Die Bildungssituation wäre damit die gleiche, als wenn Bildung durch die institutionelle Förderung finanziert wird. Nur wenn der Gutschein die Situation schwächerer Familien berücksichtigt und ein proportional zum Einkommen

---

<sup>37</sup> Vgl. Straubhaar, T.; Winz, M.(1992), S. 116 - 118

gestaffelter Ergänzungsgutschein vergeben wird, kann es eine Veränderung gegenüber dem steuerfinanzierten Bildungssystem geben und zu mehr Chancenausgleich in dem System kommen. Ein Gutscheinsystem, das dieses Merkmal nicht hat, „könnte der ernsthafteste Rückschlag im Bildungswesen für unterprivilegierte Kinder (...) sein“ (Jencks, zit. In Maurer, M. 1994:S.35)

Der Coons-Sugarman-Bildungsgutscheinsmodell, noch Quality Choice Modell genannt, geht von einer Einteilung der inländischen Familien in 4 Einkommensgruppen aus. Für die 4 Einkommensgruppen gelten unterschiedliche Bildungskostensätze. Diese werden über die Einführung einer sogenannten Bildungssteuer abgegolten. Bei Haushalten, deren Bildungskosten über der von ihnen zu bezahlenden Bildungssteuer liegen, wird ein Bildungsgutschein in Höhe des Differenzbetrags zwischen Bildungskosten und Bildungssteuer vergeben. Für Familien, die eine höhere Bildungssteuer als die ihnen zugeordnete Bildungskosten haben, wird jedoch keine Rückerstattung gewährt. Dieses Plus bzw. Überschuss wird vom Staat für finanziell schlechtgestellte Familien verwendet (Vgl. Maurer, M. 1994:S.38). Dem „Quality –Choice-Voucher“ weitgehend ähnlich ist das Vouchermodell „Steuerabzugsverfahren für Schul-und Studiengeld“. Dieses Verfahren sieht ebenfalls eine Verrechnung der Bildungsausgaben mit der Lohn-und Einkommensteuer vor (Vgl. Maurer, M. 1994: S. 39).

Der Peacock-Wiseman-Voucher ist sowohl für öffentliche als auch für private Schulen gültig. Der Wert dieses Gutscheins ist nach Einkommen und Vermögen gestaffelt, wobei ein staatlich festgesetzter Minimalbetrag zur Finanzierung der schulischen Mindeststandards gewährt ist. Den Bildungsanbietern ist es erlaubt, in einem begrenzten Umfang Gebühren zu erheben, wenn das Geldaufkommen aus den Gutscheinen nicht ausreicht, um ihre Kosten zu decken. Dies hat zur Folge, daß der Gutschein durch zusätzliche private Mittel ergänzt werden darf. Man spricht von einem offenen bzw. „open-ended“ Voucher (Vgl. Van Lith, zit. in: Straubhaar, T.; Winz, M. 1992: S.115). Dadurch wird ein noch positiverer Effekt für die Verbraucher erhofft: Die Höhe der Gebühren, also der privat zusätzlich aufzubringenden Mittel, wird zu einem Instrument, das die Bildungsinstitutionen im Konkurrenzkampf einsetzen können, indem sie sie so niedrig wie möglich halten, um die meisten Kunden zu bekommen.

Andererseits wird von der Kritik befürchtet, daß die über den Bildungsgutschein hinausgehenden Gebühren die Bildungschancen für Ärmere negativ beeinflussen(Vgl. Straubhaar, T.; Winz, M. 1994: S. 115).

Der egalitäre Bildungsgutschein ist dem Peacock-Wiseman-Voucher anders: er ist mit einem fixen Wert ausgestattet und kann nicht durch zusätzliches Schulgeld/Gebühren ergänzt werden. Er entspricht damit der Idee der Vollfinanzierung durch Vouchers wie beim unregelmäßigem Gutschein, nur daß es den Schulen gestattet ist, denen die Zuflüsse aus Vouchers nicht ausreichen, Schenkungen und Subventionen von privaten und staatlichen Einrichtungen oder Personen einzutreiben. Damit soll im Wettbewerb um Schüler ausschließlich ein attraktives Lernangebot ausschlaggebend sein (Vgl. Maurer, M. 1994: S. 39).

Der Bildungserfolgsschein sieht die Einlösbarkeit des Gutscheins erst nach erfolgreichem Abschluß des gesteckten, vertraglich vereinbarten Bildungsziels vor, „d.h. die staatlichen Zahlungen erfolgen rückwirkend“(Maurer, M. 1994:S.39).

Der Virginia Plan Voucher for Universal education sieht einen Voucher vor, der nur für die Privatschulen gültig ist. Dagegen „sollen die Staatsschulen weiterhin zum Nulltarif ihre Leistungen anbieten. Damit wird ein Wettbewerb ausschließlich zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen ausgelöst, der den pädagogischen Fortschritt und die wirtschaftliche Effizienz ausschöpfen solle“ ( Maurer, M. 1994: S. 40).

Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten des Vouchers werden unterschieden, die aber von den dargestellten nicht wesentlich abweichen. Sie gestalten das Voucherkonzept an sich nicht mehr aus, sondern integrieren Systemelemente, wie Fragen, in welchem Bereich der Voucher eingesetzt werden soll usw.(Vgl. Maurer, M.1994: S. 40; Straubhaar, T.; Winz, M. 1992: S. 118).

Insgesamt ist der Coupon-Voucher eine vielgestaltige Entität. Es lässt sich jedoch feststellen, daß die Ausgestaltungen hauptsächlich an dem Nennwert des Vouchers ansetzen. Es werden dabei 3 Ansätze zur Festlegung des Werts distinguiert:

- „a) der fixierte Wert, der unabhängig von Vermögen und Einkommen ist
- b) der gegenläufig zum Vermögen und Einkommen gebildete Wert
- c) der schulart- oder (bildungs)stufenbezogene Wert...<sup>38</sup>“

Dabei kann konstatiert werden, daß die Wertansätze nicht starr getrennt von einander zu sehen sind, sondern gleichzeitig Anwendung finden können.

---

<sup>38</sup> Maurer, M.(1994), S. 33

### **3.2.3. Die Auswirkungen des Vouchers auf das Bildungswesen.**

Nachfolgend werden wir entlang einiger Parameter kurz untersuchen, welche Effekte der Bildungsgutschein auf den Bildungssektor zeitigen könnte. Die Einführung von Vouchern wird häufig einschlägig mit einer Handvoll von immanenten Eigenschaften bzw. mit einem Mangel an diesen Eigenschaften bei dem bestehenden System befürwortet. Diese wiederkehrenden Eigenschaften lassen sich als eine Art Beurteilungslinie visualisieren, die nachfolgend explizit herausgearbeitet wird, um die Auswirkungen von Vouchern zu analysieren.

#### **3.2.3.1 Vouchers und Schulvielfalt.**

Es wird gemeint, daß Vouchers die Schulvielfalt fördern werden. Leute werden nicht mehr nur zu der schablonierten Staatsschule gehen; mit der durch Vouchers ermöglichten Kundensouveränität werden genau so viele Schultypen entstehen, wie es Kundenpräferenzen auf dem Bildungsmarkt gibt. Wo immer die Nachfrage nach einer bestimmten Art Schule oder nach einem bestimmten pädagogischen Konzept besteht, würde dies die Begründung von Schulen dort begünstigen. Die Vertreter dieser These bemängelt an dem jetzigen Bildungssystem, daß es produzentdominiert ist. Charakteristikum eines solchen Systems besteht darin, daß der Produzent eines Gutes viele Veränderungen machen kann, die dem Nachfrager nicht gefallen, aber gegen die er sich nicht wehren kann. „Vouchers make the education system function more like a market“ (Ladd, F. 2002: S. 3). Entsprechend wird argumentiert, daß genau wie in einem Marktsystem der Produzent sich an den Bedürfnissen des Konsumenten des Gutes ausrichtet, das Marktmodell durch Vouchers es zwingen wird, daß die Bildungsanbieter auf die Wünsche von Kunden achten: „Under a voucher scheme, the suppliers of (higher) education would be more responsive to the needs and preferences of their customers. This would help to create a wider variety (...) in the provision of education“ (Jongbloed, B.; Koelman, J. 2000: S. 11)

Schulvielfalt ist ein wertzuschätzendes Gut. Es ist gerecht, daß die Nachfrager über die Eigenschaften eines Gutes mitbestimmen, das sie konsumieren. Zudem gehöre es zur Freiheit der Menschen, die Art von Schulen zu bekommen, die sie sich wünschen (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 45; Huber, zit.in: Maurer, 1994: S.56).



Allerdings scheint die These der Schulvielfalt einige Makel zu beinhalten, die es zurechtzuweisen gilt.

Diese These setzt stillschweigend voraus, daß die Determinanten der Schulwahl sehr umfangreich sind. In der Tat wird beobachtet, daß nur einige Bestimmungsfaktoren für die Schulbestimmung bestehen. Es gibt nur einige klassische Vorstellungen von Schule. Die reine Vergabe von Gutscheinen könnte laut dieser Kritik nicht viel ändern. Schulvielfalt ist begrenzt wegen der Begrenztheit der Determinanten von Schulkategorien (Vgl. Mangold/Oelkers/Rhyn, 2000: S.47).

Also die These der Schulvielfalt ist mit einigen Prämissenfehlern verbunden. Eine Reihe von Experimenten hat diese Prämissenfehler bestätigt. Z.B. hat ein Einsatz von Vouchers in Schottland und in Alum Rock, Kalifornien, fast nichts an der Bildungslandschaft geändert. Es hat sich gezeigt, daß Eltern sich nur an wenigen Indikatoren orientierten, um eine Schule für ihre Kinder auszusuchen. An erster Stelle standen dabei Dinge wie Wohnortnähe, Schuldisziplin gute Betreuung, also soziale und geographische Faktoren statt revolutionärer pädagogischer Neuerungen (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 47 – 48).

### **3.2.3.2 Vouchers und Wahlfreiheit**

Nach Friedmann ist ein unter dem Staatsmonopol stehendes Bildungssystem ein Mißstand in der demokratischen Ordnung. Es gehört zu einem demokratischen Land ein freies Bildungswesen, die Freiheit des Menschen beinhaltet die Freiheit vom Staat, mit der Folge, daß der Bürger sich selbst bestimmen muss, was für eine Art Bildung er sich wünscht(Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S.:40 – 41). Damit wird eine institutionelle Förderung der Bildung als ein Abhängigkeitsverhältnis des Bürgers empfunden(Vgl. Meyer, D. 1997:S. 167).

Entsprechend wird die Einführung von Vouchers mit einer Erhöhung der Wahlfreiheit, durch erhöhte Wahlmöglichkeiten für Eltern und Studierende, verknüpft und begründet. Vouchers werden den Eltern die Möglichkeit geben, zwischen öffentlichen und privaten Schulen zu wählen. Vouchers werden die Schulvielfalt mitbringen, also die Schultypen zusätzlich diversifizieren und zu noch mehr Wahlmöglichkeiten beitragen.

Die Analysen zeigen jedoch, daß die Einführung von Vouchers das Problem der Wahlfreiheit allein nicht zu verbessern vermag. Viele andere Voraussetzungen

müssen erfüllt werden, so daß gezweifelt werden muss, daß Vouchers mit erhöhten Wahlmöglichkeiten gleichzusetzen sind bzw. damit automatisch einhergehen.

Mit dem Geld für die Bildung in der Hand ist es für die Wahlfreiheit noch nicht so viel getan. Im Vouchersystem werden erstens viel Transaktionskosten notwendig sein, damit die Wahlfreiheit bzw. deren Erhöhung effektiv wird. Die Schüler müssen sich fortbewegen können. Ein Vouchers beinhaltet die Transportkosten nicht, was schon die Mobilität von Kindern aus ärmeren Verhältnissen beeinträchtigt und ihnen die Wahlfreit, sei es nicht wegnimmt, mindestens begrenzt. Zusätzlich gibt es Standorte mit unterschiedlichen Lebenshaltungskosten. Weil die Vouchers auch keinen Beitrag zum Lebensunterhalt enthalten, scheiden manche Orte für eine Wahl bei bestimmten Einkommensgruppen aus (Vgl. Jongbloed, B.; Koelman, J. 2000, S. 12)

Das andere Argument ist, daß die Erhöhung der Wahlfreiheit ein entsprechendes Wissen voraussetzt, was nicht immer erfüllt ist. Die Eltern müssen vollständig informiert sein über die Wahlmöglichkeiten, die sie haben; ihre Wahlfreiheit ist auch nur gesichert, wenn sie zuverlässige Informationen über die ihnen bekannten Anbieter verfügen. Diese Bedingungen werden als schwer möglich erfüllbar in dem Vouchersystem angesehen. Nicht nur haben einige Eltern keine Kompetenzen, um eine fundierte Entscheidung über die Schulen ihrer Kinder zu treffen, also um ihre Wahlmöglichkeiten wahrzunehmen, sondern sind manche Eltern an der Schulplanung ihrer Kinder desinteressiert: „parents are not competent to choose schools and to assess the quality of education provided either because they are seduced by flashy marketing or because issues such as the curriculum are a matter for professionals” (Jongbloed, B.; Koelman, J. 2000, S. 12). Für solche Eltern bzw. Bildungsnachfrager wird ein Vouchersystem keine nennenswerte Veränderung bezüglich Wahlmöglichkeiten bringen, das verbessert sogar nur die sozialen Chancen bildungsbewusster Haushalte. Andere Gründe verhindern die vollkommene Information und damit die Wahlfreiheit im Gutscheinmodell. Das Modell ist mit dem Potential verbunden, eine hohe Informationsasymetrie auszulösen. Es wird schier unmöglich für Eltern und Studenten werden, vollkommene Einsicht in die Charakteristika der Anbieter zu bekommen. Es sei denn, daß der Staat hohe Mittel in den Aufbau eines nationalen Informationssystems investiert, könnten Anbieter Täuschmanöver entfalten. Die Informationsasymetrie in einem freien Bildungssystem wird durch verschiedene Voraussetzungen begünstigt<sup>39</sup>:

---

<sup>39</sup> Vgl. allgemein hierzu Fromm, O.(2000), S. 91 – 92.

Verborgene Eigenschaften einer Bildungseinrichtung. Während sich physische Merkmale wie Gruppengröße, Ausstattung der Schulen, Baulichkeiten usw. sich gut von außen beurteilen lassen, sind einige, für das Bildungsausput genauso wichtige Parameter wie Qualifikation der Betreuer, Einhaltung der Lehrpläne verhohlen, und von dem Bildungsnachfrager extern nicht erfaßbar. Eine Erlangung richtiger Kenntnisse über diese Eigenschaften hängt vollkommen von Wohlwollen und Ehrlichkeit des Anbieters ab.

Verborgene Handlungen: Nach Vertragsabschluß haben die Bildungsnachfrager begrenzte Kontrollmöglichkeit über den Bildungsprozess. Dies trifft insbesondere auf den Vorschul- und Schulbereich zu, wo die Eltern Abweichungen von Vereinbarungen nicht sofort feststellen können. Denn Bildung ist in diesen Bereichen kein „Erfahrungsgut“. Die Eltern bezahlen für eine Dienstleistung, die ihnen nicht zugutekommt, sondern ihren Kindern. „The parent is unable to make a direct inspection or assessment of the true quality of the services received“ (Prasch/Falguni, 2000: S. 510). Damit hängt die Realisierung ihrer Wahl vollkommen von der Treue des Vertragspartners ab. Informationsasymetrie blockiert somit eine volle Verwirklichung der Wahlfreiheit der Individuen, da diese Wahlfreiheit durch Imperfektionen eines Gutscheinsystems verfälscht werden kann. Der Kunde wählt Dinge für die er sich nicht entscheiden wollte.

Daß die Vouchres zu einer Erhöhung der Wahlmöglichkeiten beitragen werden, wird auch mit dem Argument widerlegt, daß das Wahlpotential mindestens aus 2 Gründen limitiert ist. Schuld daran ist erstens die Inkompatibilität der Wahlen, wo manchmal Kompromiss dann gemacht werden muss. Z.B. wünschen sich zwei Eltern eine Schule, einer jedoch ist für große Klassen und der andere für kleinere. Hier wird sich nur eine Wahlmöglichkeit durchsetzen können, wenn sie sich definitiv für diese Schule festgelegt haben. Zweitens kommt es im Gutscheinsystem, daß einige Schulen massiv angestürmt werden und nicht alle Bewerber reinkönnen. Das Problem wird voraussichtlich mit einem Losverfahren entschieden, womit die Theorie der Wahlmöglichkeit wieder ihre Grundlage verlieren wird. So wird folglich kritisiert, Vouchers mit Wahlmöglichkeiten zu begründen, weil immer Mechanismen, die schon im jetzigen System verwendet werden, die Wahlmöglichkeit entscheiden. Vouchers ermöglichen lediglich einen Ausdruck der Kundenpräferenzen und keine höhere Wahlmöglichkeit (Vgl. Wagner, zit. in Jongbloed, B.; Koelman, J. 2000: S. 12). Für

Wahlmöglichkeiten kann demnach mit administrativen Verfahren im jetzigen System gesorgt werden und es braucht kein Voucher eingeführt zu werden

Was die Wahlfreiheit als Voraussetzung der demokratischen Ordnung angeht, wird die Grundlage dieser Ordnung eher im jetzigen System gesehen. Die institutionelle Finanzierung rechtfertigt sich daran, daß Bildungseinrichtungen spezielle Aufgaben auferlegt sind. Sie haben Werte zu vermitteln, den Respekt der Staatsordnung und der Demokratie einzuflößen. Diese Aufgaben können nur wahrgenommen bei finanzieller Unabhängigkeit der Anstalten. Die Umstellung auf Gutscheine droht, die Wahrnehmung dieser Aufgaben umzukippen, weil die Schulen nur noch auf Wettbewerb und Gewinn aus sind. Bildung ist damit kein privates Gut, sondern ein öffentliches, also ein Mittel, um die Demokratie und andere gesellschaftliche Ziele zu erreichen(Vgl. Bearnse/Glomm/Ravikumar, 2000:S. 904; Maurer, 1994:S.26).

### **3.2.3.3 Vouchers und Effizienz.**

Wir haben gesehen in der Einleitung, daß das Effizienzargument insbesondere aus Staatssicht eine ernste Beschäftigung mit dem Thema von Vouchern rechtfertigt und auch in der Diskussion eine wichtige Stellung einnimmt.

Das Effizienzprinzip besagt, daß mit den vorhandenen Mitteln ein größtmögliches Ergebnis erreicht werden soll(Maximalprinzip) oder daß das vorgegebene Ziel mit den möglichst geringen Mitteln erfüllt werden muss(Minimalprinzip). Effizienz ist damit ein normatives Konzept, das die Optimierung des Ressourcenverbrauchs beschreibt(Vgl. Bock, K.; Timmermann, D. 2000: S. 438).

Bei dem Gutscheinmodell wird eine wirksamere Allokation des Bildungsbudgets auf die Bildungseinrichtungen erwartet. Die Lernenden werden nur zu den Bildungseinrichtungen gehen, die richtig gute Ergebnisse hervorbringen, weil sie sich eine gute Ausbildung wünschen. Dagegen werden die Schulen, die ineffektiv sind und den Staat unnötiges Geld kostet, dicht machen und dem Staat Geld einsparen. Damit wäre im marktlichen Wettbewerb eine Verteilung der Mittel auf die produktivsten Produktionsfaktoren gewährleistet. Die institutionelle Subventionierung führt dazu, daß die Lehranstalten nicht optimal mit den Mitteln umgehen. Es wird dementsprechend vermutet, daß in Status quo nicht das größte Bildungoutput erzeugt wird, weil die Institutionen die Gelder für andere periphere Aktivitäten einsetzen, die nicht unmittelbar relevant für die Bildung sind(Vgl. Coons, E. zit.in Maurer, M. 1994:S. 50). Im Gutscheinmodell werden solche Aktivitäten keine große

Bedeutung mehr erlangen können, weil die Schüler es zuerst mal auf die Bildung mal abgesehen haben werden und deswegen nur diejenigen Bildungsinstitutionen auswählen, die wirklich mehr für die Bildung tun. Auf der anderen Seite werden die Schulen, die diesem Beispiel nicht folgen d.h.nicht zweckmäßig mit Bildungsgeldern umgehen, schließen. Also für den Staat steht bei der Gutscheinthematik in Sachen Effizienz anscheinend viel auf dem Spiel: sowohl das Maximal als auch das Minimalziel. Mehr Bildung für weniger Geld!

Entsprechend zaubern Voucherprotagonisten auf rechnerischen Wegen verlockende Sporaussichten hervor: „We use computational experiments to study the impact of means-tested education voucher on the level and distribution of educational expenditures. (...) we find that: .. under means-tested vouchers, public education funding is the smallest....” (Bearse, P.; Glomm, G.; Ravikumar, B. 2000: S. 904).

**Tabelle 3.2.3.3.1: COMPARISON OF VOUCHER REGIMES**

	Universe Voucher <sup>*)</sup>	Means-tested Voucher <sup>**)</sup>
x	\$ 1.940	\$3.192
β	0	0,0484
Poorest household(HH) supplementing vouchers	\$25.661 (56.72 prctl.)	\$25.588 (56.88 prctl.)
Threshold income for zero voucher	-	\$65.975 (89 <sup>th</sup> prctl)
Avg. voucher for non-supplemented	\$1.940	\$ 2.391
Avg. Voucher of supp.	\$1.940	\$998
Avg. Voucher (=public expense per HH)	\$ 1.940	\$1.599
expense per HH	\$1.796	\$2.699

\*) uniform gestalteter Voucher (egalitärer Voucher)

\*\*\*) gegenläufig zum Einkommen gestaffelter Voucher (einkommensabhängiger Voucher)

Quelle: Bearse, P.; Glomm, G.; Ravikumar, B.(2000), S. 912

Kritiker weisen jedoch auf Punkte hin, die die Effizienzeuphorie des Vouchersystems hier hinterfragen lassen sollen. Auch wenn Gutscheine das Bildungsbudget verringern dürften, scheint das Modell andere Systemkosten mit sich zu bringen, die zur Überprüfung des Effizienzpostulats aufrufen. So werden Transportkosten nötig, um den Voucherinduzierten Mobilitätsbedarf zu befriedigen. Auch wenn das Geld für Verkehr aus der Tasche von Schülern und Studenten kommen sollte, ist der Staat in der Notwendigkeit, Infrastrukturmaßnahmen einzuleiten, um das Transportnetz aufzurüsten und langfristig auf hohem Niveau zu erhalten. Daneben wird

überzeugend argumentiert, das das Gutscheinsystem nur Sinn macht, wenn es mit einem guten Informationssystem flankiert ist, damit die Lernenden über ihre Wahlmöglichkeiten informiert sind, aber auch die Akteure des Systems unter staatlicher Aufsicht bleiben. Strukturen für die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen, für die Prüfung und Genehmigung der Curricula, Behörden zur Ausgabe und Einlösung der Gutscheine, das Screening der Bildungsanbieter, Systeminformationshomepages zugunsten den Studenten, all das drohen Verwaltungskosten auszulösen, die den Vorteil des kleineren Bildungsbudgets bei weitem aufzuwiegen drohen. Levin hat die Mehrkosten eines Vouchersystems anhand einiger Modellrechnungen für die USA simuliert. Es kam u.a. zu diesen Resultaten(Vgl. Mangold/Oelkers/Rhyn, 2000:S. 53- 54):

Würden sämtliche Schüler aus Privatschulen Gutscheine im Wert der durchschnittlichen Bildungskosten pro Schüler an staatlichen Schulen bekommen, erhöhten sich die jährlichen Kosten der öffentlichen Ausgaben um 33 Mrd. \$ pro Jahr. Die Administration eines Gutscheinsystems und die Überwachung und Evaluation der konzessionierten Schulen würde dem System jährlich mindestens 2,5 Mrd. zusätzlicher Kosten verursachen. Bei der Annahme, daß die zu befördernden Schüler in einem gutschein-finanzierten Choice-System um etwa 20% von 60 auf 80% zunehmen würden, müßten bei dem Transport mit jährlichen Kosten von 42 Mrd. Dollar gerechnet werden. 3,6 Mrd. Dollar Zusatzaufwendungen ergeben sich für die Einrichtung von Informationssystemen und Konfliktregelungen<sup>40</sup>. Aufgrund dieser Zusammentragungen kommt Lewin zum Schluß, daß die Umstellung auf ein Gutscheinsystem insgesamt Mehrkosten von 73 Mrd. Dollar generieren können.

Es schwebt einem angesichts dessen vor, daß: „Steuerungsleistungen sind nicht umsonst zu haben (...) Schon aus diesem Grund kann nicht von einer a-priori Überlegenheit der neu propargierten..Steuerungsmodelle über staatlich-administrative Steuerung ausgegangen werden.“(Recum Von, H.; Weiß, M. 2000:S. 15).

Für Prash/Sheth sind Vouchers nicht die Lösung auf die bestehenden Finanzdefizite des Bildungssektors. Sie geben nur vor, wie die Gelder anders umverteilt werden müssten, zu einer Zeit, wo das vorhandene Geld nicht ausreicht, um die

---

<sup>40</sup> Konfliktregelungen resultieren aus den zu erwartenden Streiten, z.B. falls die Eltern feststellen, daß die ausgesuchten Anstalten ihren Hoffnungen nicht entsprechen und sich zu einem Schulwechsel entschließen. Kostenanrechnungen des verbrauchten Teilwerts des Gutscheins könnte dabei schwierig sein und sogar juristische Probleme bereiten. Unter der Annahme, daß 1% der Schüler und Schülerinnen Konfliktregelungen erfahren, kommt Lenin auf einen Betrag von 1,8 Mrd. Dollar System-Mehrkosten wegen dieser Rubrik.

vorliegenden Probleme zu beheben. „They do not provide the necessary „up „ money to fix already existing problems.”(Prasch, R.; Sheth, F. 2000: S. 511). Dagegen ist mehr Geld im System gebraucht für kollabierende Gebäude, für veraltete Anlagen, für Bücher und Computer(Vgl. Prasch, R.; Sheth, F. 2000: S. 511).

#### **3.2.3.4 Vouchers und Leistungsqualität**

Für die Einführung von Bildungsgutscheinen interessiert es auch, welche Wirkung sie wohl auf die Leistungsniveaus üben werden. Wird es zu einer Leistungssteigerung bei der Schüler-und Studentenschaft kommen, oder droht die bestehende Leistungskapazität einen Rückgang zu erfahren?

Vouchers könnten einen leistungsfördernden Charakter haben. Schüler suchen sich Einrichtungen aus, wo sie die beste Förderung erwarten. Gleichzeitig werden sich Bildungsanstalten anstrengen, die beste Ausbildung zu gewähren, zumal sie im Konkurrenzkampf nur so ihre Existenzgrundlage sichern können. Es kommt zu einem leistungsinduzierten Wettbewerb, der dem allgemeinen Leistungsniveau im System zuträglich sei (Vgl. Dohmen, D. 2002: S. 7).

In den USA wurde das Leistungsargument auch sehr befürwortet insbesondere im Hinblick auf die private Schulen. Ausgehend von der geltenden Meinung, daß private Schulen mehr leisten als öffentliche, wird das Gutscheinsystem einer größeren Anzahl von Kindern Zugang zu den privaten Einrichtungen verschaffen, wovon sie profitieren werden (Vgl. Neal, D. 2002: S. 26 – 27). Auf die Dauer wären die öffentlichen Anbieter daran gehalten, mitzuziehen, damit sie nicht ganz vom Markt verdrängt werden.

Vouchers werden einen positiven Einfluß auf die Zusammensetzung des Lehrpersonals nehmen. Lehrer würden ihre Position nur aufrechterhalten können, wenn sie sich bewähren. Der ständige Wettbewerbsdruck, dem die Schule untersteht, führt dazu, daß sie sich einen Erzieher nur leisten kann, wenn er gute Leistung erbringt. Im jetzigen System verharre Personalstruktur, auch wenn bestimmte Lehrer ihren Job nicht ordnungsgemäß leisteten, weil sie beamtenrechtliche Regelungen genießen (Neal, D. 2002:S. 35).

Die Leistungsfrage erscheint jedoch nicht unkritisch. Kritiker wenden ein, daß die Annahmen des Leistungssteigerungsszenarios nicht ohne weiteres annhembar sind. Die Unterstellung, daß Schüler und Eltern bei der Wahl der Bildungseinrichtung

maßgeblich von Leistungsgesichtspunkten geleitet sind, wird bestritten. Wie bei der Frage der Schulwahl wird anhand empirischen Materials behauptet, daß soziale Faktoren wie Ruf der Schule, gute Betreuung, Schuldisziplin, die Atmosphäre des Angenommenseins und der Zugehörigkeit eine überragende Rolle für Eltern und Bildungsnachfrager spielen (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhy, H. 2000:S.47).Damit kann es zu einem System kommen, wo die Bildungseinrichtungen sich an diesen „weichen „ Faktoren orientieren und wo die Leistung dann immer in den Hintergrund geschoben wird. Es käme zu einem „race to the bottom“ bzw. zu einem Niedergang von Leistungsstandards.

Es wird auch eine Leistungspolarisierung befürchtet(Vgl. Prash, R.; Sheth, F. 2000:S.511). Gute Schüler werden sich immer auf bestimmte Institutionen tummeln. Der Zugang zu diesen Institutionen wird zunehmend durch Eignungstests und Aufnahmeverfahren bestimmt werden. Eine andere Kategorie von Schülern wird keinen Zugang dort finden, so daß sie sich in einem zweiten Lager von schlechten Schulen finden werden. Ob die gesamte Bildungsqualität des Systems dadurch besser wäre als für den Fall, daß es bestimmte Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Lernenden gibt, wird jedoch bezweifelt.

Es ist auch zu befürchten, daß unter Vouchers der Anteil an administrativen Aufgaben an Schulen zunimmt, denn die Bildungseinrichtungen fangen richtig an, wie Betriebe zu funktionieren. Lehrer werden zunehmend wie Manager der Schule werden, die dann häufig Besprechungen und Sitzungen zu halten haben. Bei gleichbleibendem Zeitbudget besteht die Gefahr, daß die Lehrtätigkeit darunter zu leiden bekommt und sich dies nachteilhaft auf den Leistungsstand auswirkt(Vgl Maurer, 1994:S. 48).

### **3.2.3.5. Vouchers und soziale Integration.**

Soziale Integration repräsentiert eine wichtige Funktion der Bildung. Darunter versteht man, daß das Bildungssystem dafür sorgen muss, daß keine Sonderung der Lernenden und damit der Gesellschaft nach Einkommensschichten und Rasse erfolgt. Dem Voucher wird ein besonderer Beitrag zur sozialen Integration in dem Bildungssystem zugeschrieben. Der Gutschein ist für alle Bildungseinrichtungen im System gültig und den Bildungsnachfragern steht folglich der Zugang sowohl zu öffentlichen als auch zu privaten Schulen zu. Damit ist der Besuch einer privaten Institution nicht mehr so sehr an die privaten Einkommensverhältnisse des



Lernenden gebunden. Die Trennung nach Privat- und öffentlicher Schule als möglicher Ursprung der Trennung nach Einkommen und Rasse wird vollkommen überwunden sein. Gutscheine stellen eine grössere Chancengleichheit her, indem er die Kinder mit der gleichen Kaufkraft versieht. Personelle Hintergründe und Einkommenslage spielen dann eine geringere Rolle für die Teilnahme am Bildungssystem. Dies lege die Voraussetzungen für eine soziale Mischung der Bildungsnachfrager an.

Andererseits enthalten Vouchers keinen privaten Finanzierungsanteil. Die Kosten wie Transport und Lebenshaltung werden nicht gedeckt. Damit bleibt an der sozialen Segregation von defavorisierten Kindern nichts geändert. Sie werden es immerhin schwer haben, an ferneren und an Orten mit hohem Lebensstandard zu studieren. Mit dem einkommensabhängigen Bildungsgutschein(means-tested voucher) sollte diesem Problem jedoch in gewissem Umfang beigegeben sein. Bei diesem Voucher erhalten die Bildungseinrichtungen einen gewissen Anreiz, sich genau dort niederzulassen, wo die sozialbenachteiligten Familien überrepräsentiert sind, weil der Wert des Vouchers dort am höchsten sind. Wenn sie gute Bildungsleistungen administrieren, werden dann Kinder aus reichen Familien hinzuziehen.

Für Antagonisten werden Bildungsgutscheine die soziale Desintegration verschärfen<sup>41</sup>. Diese Annahme ist u.a. damit zu begründen, daß mit Vouchers neue Segregationslinien entstehen würden. Es wird eine Verschiebung von der Spaltung nach Einkommen, Rasse, Leistungspotential zu neuen Segragationsformen nach Leistung, kultureller und religiöser Zugehörigkeit stattfinden. Einer der Gründe dazu wird das sogenannte „Peerverhalten“ sein, wonach die Eltern und Studenten bei Erhalt der Wahlmöglichkeit durch Vouchers sich Institutionen aussuchen werden, wo sie ihre Gleichartigen erwarten. Einmal, nachdem die Zusammensetzung der Besucher erfolgt sein wird, sei es nach Leistungsvermögen, Religion oder Kultur, wird es schwierig sein, an dieser Zusammensetzung etwas zu ändern. Nicht nur werden die Bildungseinrichtungen bei Neuzugängen auf die Bewahrung dieser etablierten Struktur achten, denn sie stehe ja für den normalen Weg der Schule und eine Veränderung gleiche einem Abenteuer, sondern werden Eltern durch das Clubverhalten daran hindern, daß etwas an dieser Struktur geändert wird(Vgl. Ladd, 2002:S.7; Prash/Sheth, 2000: S. 512). Eine Begabtenklasse, die einen weniger cleveren Schüler aufnimmt, würde einen niedrigeren Leistungsdurchschnitt

---

<sup>41</sup> Vgl. Prash, R.; Sheth, F.(2000), S. 511f; Ladd, H. (2002), S. 9 und 13; Bearnse/Glomm/Ravikumar, (2000), S. 905; Mangold/Oelkers/Rhyn, (2000), S. 45.

ausweisen und im Ranking sinken. Eltern, die es auf Leistungsstandards abgesehen haben, werden weniger bereit, diese Tatsache tatenlos hinzunehmen bzw. es dazu kommen zu lassen. Ebenso ist zu vermuten, daß es religiösen Studenten und Eltern schwerfallen würde, daß die Schule sich verstärkt an Nicht-konfessionelle öffnet. „Worldly experience indicates that the administrators of wealthier schools will be under considerable pressure from ad hoc parent committees and school boards to either prevent or inhibit the transfer of too many disadvantaged (and minority) students into what will be inevitably perceived as “their” schools” (Prasch, R.; Sheth, F. 2000: S. 512). Als Ergebnis dieser Entwicklung käme es zu einer Stratifikation der Bildungslandschaft und zu einer Spaltung der Gesellschaft in Gruppierungen (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyne, H. 2000:S.45).

### **3.2.3.6 Vouchers und Internationalisierung des Bildungsmarkts.**

Mit der Entstehung eines europäischen Binnenmarkts und der zunehmenden Verflechtung der internationalen Wirtschaft werden der bildungspolitische Bedarf und die Erarbeitung möglicher Lösungsansätze immer von größerem Interesse. Insofern erscheint ein Bildungsgutschein in einer globalen Wirtschaft aus Gründen der Freizügigkeit für Bildungsnachfrager als adäquate Instrument. Der Bildungsgutschein könnte dazu genutzt werden, um das Bildungssystem aus Finanzierungssicht international zu harmonisieren. Durch Abschluß von bilateralen Abkommen könnte der Bildungsgutschein in anderen Ländern eingelöst werden. Durch Ausgleichzahlungen zwischen Teilnahmeländern am Ende des Wirtschaftjahres könnte dann die unterschiedliche Inanspruchnahme von Bildungsleistungen kompensiert werden. Der Bildungsgutschein gewährt damit dem Bildungsnachfrager eine grössere Mobilität und weitet zugleich seine Auswahlmöglichkeiten auf inländische und ausländische Institutionen aus.

Zudem würden Bildungsgutscheine zu einem praktischen Finanzausgleich zwischen Bundesländern in Deutschland führen. Das heutige System, wo Bildungseinrichtungen von den jeweiligen Ländern zu finanzieren sind, setzt Anreize für ein Bundesland, an seinen Bildungspopulation zu sparen, indem weniger in das eigene Bildungssystem investiert wird, womit sich Bildungsnachfrager in andere Bundesländer absetzen, wo mehr für Bildung getan wird. Damit wird das Ziel-Bundesland allein belastet, während das Ursprung-Bundesland ungeschoren davon bleibt. Im Gutscheinmodell würde jeder Bildungsnachfrager seinen Gutschein beim

Heimatland holen, so daß es zu einer Beteiligung seines Landes an seinen Bildungskosten im Zielland kommt. Damit erspare sich ein Bildungs-Finanzausgleich zwischen Ländern (Vgl. Maurer, M. 1994: S. 84 – 88; Dohmen, D. 2002: S. 14 – 15).

#### **4. Vouchers in der Praxis**

Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen sind international gestreut. Dabei handelt es sich meistens um Erfahrungen, die in Form von Experimenten durchgeführt worden sind. Sie waren damit in ihrer räumlichen oder zeitlichen Dimension bzw. auf bestimmte Bereiche des Bildungswesens begrenzt. Nirgendwo ist es zu einem flächendeckenden System, wie es in der Theorie diskutiert wird, gekommen.

Im Vorschulbereich wurde 1996 in Großbritannien ein Gutscheinsystem eingerichtet (Vgl. Kreyenfeld, M.; Spieß, K.; Wagner, G. 2001: S. 160 – 162). Gutscheine mit einem Nennwert von 1100 Pfund wurden an Familien mit Kindern im Vorschulalter emittiert. Das Ziel war es, das Angebot von privaten Kindergartenplätzen zu erhöhen und den Eltern größere Auswahlmöglichkeiten zu verschaffen. Das Experiment hatte vor allem Probleme, private Anbieter zu finden, weil die Betätigung kaum Gewinnmöglichkeiten zuließ. Das Gutscheinsystem wurde anderthalb Jahren später von der neu gewählten Labour-Regierung abgeschafft (Vgl. Dohmen/Rottkord, 2002: S. 4).

Im Schulbereich lassen sich Gutscheinexperimente in Chile, Kolumbien, Pakistan, Schottland und in den USA nachweisen (Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 47 – 51).

In Chile wurde im Jahre 1980 ein Vouchersystem eingeführt. Die Gutscheine waren auf die Finanzierung des privaten Schulwesens angelegt. Auswertungen zeigen, daß die Vouchers in erster Linie von Haushalten der Mittelschicht und der oberen Einkommensgruppen bezogen wurden. Das Programm erzeugte eine Leistungspolarisierung. Teilnehmer aus Mittelschicht-Familien erfuhren eine leichte Leistungssteigerung. Bei den beteiligten Kindern aus einkommensschwächeren Familien blieb jedoch der vorhergesagte Leistungsanstieg aus. Die Hoffnung, daß der ausgelöste Wettbewerb auch zu Steigerung und besseren Ergebnissen in den öffentlichen Anstalten führen würde, konnte empirisch auch nicht bestätigt werden. (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 46). In den USA konnten praktische Sekundärschulerfahrungen mit Bildungsgutscheinen zunächst in den siebziger

Jahren gesammelt werden. Der erste und wohlbekannteste Modellversuch wurde 1972 in Alum Rock im Bundesstaat Kalifornien gestartet und dauerte 5 Jahre an. Das Projekt entstand aus dem Ziel, den Eltern eine unbegrenzte Wahlmöglichkeit zu eröffnen und die soziale Integration von Unterschichtskindern sowie von ethnischer Minderheiten zu realisieren. Die Aussagen des Projekts gelten als sehr eingeschränkt. Nur dreizehn öffentliche und keine privaten Schulen nahmen nämlich an dem Projekt teil. Die Evaluationsergebnisse waren für Vertreter des Gutscheinmodells nicht besonders schmeichelhaft. Es kam u.a. zutage, daß die Schulvielfalt sich nicht realisieren könnte, weil die Eltern sich bei der Einschulung schlicht an der Wohnortnähe und nicht an bestehenden oder neuen pädagogischen Konzepten orientierten. So veränderte sich die Schullandschaft während der Implementation der Gutscheinfinanzierung kaum (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 48). In Milwaukee läuft seit 1990 das „Parental Choice Program“, das das erste Voucherregime in den USA darstellt, das die privaten Schulen einbezieht. Die Ausdehnung des Programms auf private konfessionelle Schulen wurde jedoch gerichtlich gestoppt. Im Anfangsjahr wurden für 1600 Kinder aus einkommenschwachen Familien Gutscheine ausgegeben, die einen durchschnittlichen Betrag von 3600\$ pro Jahr aufwiesen. Zwei Untersuchungen zum Milwaukee-Programm ergaben widersprüchliche Ergebnisse. Die erste, fünfjährige, Studie von Witte F. verfolgte vergleichend die Entwicklung einer Gruppe von Kindern, die auf eine private nicht konfessionelle Schule wechselten, mit der Entwicklung einer Kontrollgruppe von im öffentlichen Schulwesen Verbliebenen. Als Befund stellte Witte keinen signifikanten Unterschied in der Leistungsentwicklung beider Gruppen fest. Die zweite Studie von P. Greene beruhte ebenfalls auf einer vergleichenden Verfolgung zweier Gruppe und dauerte 4 Jahre. Zwar wies die Studie für die erste Dauerhälfte ebenfalls keinen Leistungsunterschied nach, aber in den beiden letzten Untersuchungsjahren glaubt Greene einen deutlichen Leistungsvorteil in Mathematik und Lesen bei Wechslern zu privaten Schulen festgestellt zu haben (Vgl. dazu Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 49). Als drittes US-Gutscheinexperiment im Schulbereich ist das Cleveland-Projekt zu nennen. Dieses wurde das erste Vouchermodell, das alle lokalen Schularten beteiligte, sekulare wie auch konfessionelle.

Im Hochschulbereich sind Erfahrungen mit Vouchers eher selten. Dennoch lässt sich feststellen, daß sich derzeit viele Länder mit Überlegungen um Einführung von

Vouchers in diesem Bildungssegment beschäftigen (Vgl. Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. 2000: S. 51). Insbesondere 2 Erfahrungen mit Vouchers liegen in diesem Bereich vor, die Dohmen/Rottkord dokumentiert haben (Vgl. Dohmen, D.; Rottkord, G.H. 2002:S. 10 – 11). Der erste und älteste Fall betrifft das sogenannte GI-Bill, das in den USA für zurückkehrende Soldaten des 2. Weltkriegs geführt wurde. Diese erhielten von dem Staat Gutscheine für eine universitäre Ausbildung als Mittel zum Abbau von Zulassungsbarrieren zur Hochschulausbildung. Der Nennwert des Gutscheins betrug 500\$ im Jahr zur Bezahlung der Unterrichtsgebühren und konnte bei einem College freier Wahl eingelöst werden. Als Ergebnis des Programms ließ sich ein Anstieg der Einschreibungen in der gesamten Hochschulausbildung verzeichnen, vor allem zugunsten von privaten Institutionen. Es wurde festgestellt, daß das Ziel des Abbaus von Angebotsbarrieren und der Eröffnung von Wahlmöglichkeiten erreicht wurden. Ein anderes erfolgreiches Hochschulvouchereperiment ist das dänische Ausbildungsförderungmodell „Klippekort-Systemet“, bei dem die Studierenden 70 Gutscheine erhalten, die für die Finanzierung eines ganzen Studiums vorgesehen sind. Der Gutschein ist für die Finanzierung der Hochschul- und Studienfinanzierung bestimmt, weil er einen Anteil für den Lebensunterhalt beinhaltet (Vgl. Dohmen, D.; Rottkord, G.H. 2002:S. 11).

## **5. Zusammenfassung der Arbeit und Ausblick**

Der Bildungssektor stellt einen vielschichtigen Bereich in Deutschland dar. Er ist von dem Staat dominiert, der ein Monopol in Sachen Produktion und direkter Finanzierung von Bildung ausübt. Es wird aus Effizienzargumenten vorgeschlagen, daß der Staat sich aus der direkten Finanzierung des Bildungswesens zurückzieht, indem er die Bildungsnachfrager mit den Finanzmitteln ausstattet, mit denen sie Bildungsleistungen in Anspruch nehmen können. Diese Verfahren ist mit der Vorstellung gepaart, daß es zu Effizienzgewinnen im Bildungssystemen kommen könnte, da die Mittel eine wirksamere Allokation auf die Produzenten von Bildung erfahren. Als Mittel zur Implementierung eines solchen Verfahrens hat sich der Voucher oder Bildungsgutschein gestellt. Bildungsgutscheine sind ein zweckgebundenes Wertpapier, das der Lernende von dem Staat erhält und dessen Nennwert von der besuchten Bildungseinrichtung eingelöst werden kann, die auf diesem Weg ihre Finanzmittel erhält. Dadurch erfolgt eine nachfrageorientierte Finanzierung der Bildungsanbieter mit Konsequenzen auf Effizienz und

Charakteristiken des Bildungssystems. Der Gutschein hat sich als ein vielfältig ausgestaltbares Instrument erwiesen. Von den Wirkungen des Gutscheins hat sich kein eindeutiges Bild gezeigt. Die Effekte werden zu widersprüchlich diskutiert und lassen sich in der Tat auch widersprüchlich auffassen. Stichhaltige Schlußfolgerungen könnten andererseits nicht von den vorliegenden Experimenten mit Vouchers gewonnen werden. Ein wesentliches Merkmal dieser Erfahrungen ist, daß sie wegen ihrer Beschränkungen nicht ganz dem theoretischen Idealkonstrukt von Vouchers entsprechen und sich deswegen nur teilweise eignen, um das Konstrukt zu beurteilen. Das wesentliche Fazit, das deswegen gezogen werden kann, ist, daß es keinen Effekt des Vouchers gibt (Vgl. Neal, D. 2002:S.39). Der Ausgang von Vouchers wird in der Realität von der konkreten Ausgestaltung der Vouchers abhängen, von den damit verbundenen und intendierten Zielen sowie von dem Verwaltungssystem, das für die Verwaltung des Modells geschaffen werden wird.

Angesichts seiner zunehmenden Schwierigkeiten und verkrusteter Strukturen erscheinen Vouchers jedoch als eine versuchswerte Alternative zur Gestaltung des Bildungswesens.

## Literaturverzeichnis

- Ahonen, E.(1996), Vouchers in higher education, in: Higher Education Management, 8.Jg., 1/1996, S. 19 – 25.
- Bader, C.(2000), Die einmaligen Leistungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz, Frankfurt a.M. et al., Lang : 2000.
- Bearse, P.; Glomm, G.; Ravikumar, B.( 2000), On the political economy of means-tested education vouchers, in: European Economic Review, 44. Jg., 2000, S. 904 – 915.
- Bock, K.; Timmermann, D. (2000), Wie teuer sind unsere Kindergärten?: eine Untersuchung zu Kosten, Ausstattung und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, 1. Aufl., Neuwied, Berlin : Luchterhand, 2000.
- Böhm, S. (1997), Regel-und Ergänzungssysteme der Alterssicherung im internationalen Vergleich : eine Analyse der Sicherungsziele und ihrer Realisierung in den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland, Frankfurt a. M. et al. : Lang, 1997.
- Clarke-Stewart, A.(1992), Consequences of Child Care for Children's Development, in: Booth, A.(Hrsg.) : Child Care in the 1990s – Trends and Consequences; Hillsdale : Lawrence Erlbaum Associates Inc., 1992, S. 63 – 83
- Damman, E.; Prüser, H. (1987), Namen und Formen in der Geschichte des Kindergartens, in : Erning, G.; Neumann, K.; Reyer, J. (Hrsg.) : Geschichte des Kindergartens, Bd. 2, Freiburg im Breisgau, Lambertus-Verlag : 1987, S. 18 – 29
- Dohmen, D.(2002), Studiengebühren – Gutscheine – Bildungskonten: Modelle der Studienfinanzierung: ein Überblick über die aktuelle deutsche Diskussion, 2002, Fibs-Forum Nr. 12, ISSN 1610-3548.
- Dohmen, D.; Rottkord, H.(2002): Internationale Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen im Hochschulbereich, Fibs-Forum Nr. 9, ISSN 1610-3548.
- Ehmann, C. (2001), Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit: vom Kindergarten bis zur Weiterbildung, Bielefeld : Bertelsmann, 2001.
- Frerich, J.(1996), Sozialpolitik : das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland – Darstellung, Probleme und Perspektiven der Sozialsicherung; 3. Aufl., München, Wien : Oldenbourg, 1996.
- Fromm, K.(2000), Zur Bedeutung von Elterninitiativen als Organisationsform der Kinderbetreuung aus institutionenökonomischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt, 2000, S. 91 – 96.
- Gold, S.(1995), A voucher Scheme to simplify payment for international interlibrary transactions, in : Interlending & Document Supply, 23. Jg., 1995, S. 15 – 19.
- Jongbloed, B.; Koelmann, J. (2000), Vouchers for higher Education? Cheps-Working Papiere, at : <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engart00vouchers.pdf>

*Kreyerfeld, M.* (2000), Kindertageseinrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, in: Wochenbericht des DIW, 67. Jg., 2000, S. 269 – 279.

*Kreyerfeld, M.; Spieß, K.; Wagner, G.* (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung – Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform; Berlin, Neuwied: Luchterhand 2001.

*Ladd, H.* (2002): School Vouchers: A critical View, in: The Journal of economic perspectives, 16. Jg., 2002, S. 3 – 25.

*Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhy, H.* (2000): Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine – Modelle und Erfahrungen, in: Zeitschrift für Pädagogik, 46. Jg., 2000, S. 39 – 59.

*Maurer, M.* (1994), Der Bildungsgutschein: Finanzierungsverfahren für ein freies Bildungswesen; Stuttgart : Verlag Freies Geistesleben, 1994.

*Meyer, D.* (1997), Steuerungsmängel im System der Freien Wohlfahrtspflege, in : Sozialer Fortschritt, Jg., 1997, S. 158 – 167.

*Neal, D.* (2002), How vouchers could change the market for education, in : The Journal of Economic Perspectives, 16. Jg., 2002, S. 25 – 44.

*Neubäumer, R.* (1998), „Ausbildung über oder unter Bedarf“ und die Finanzierung der Dualen Ausbildung. Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen, in: Backes-Gellner, U. et al. (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin : Duncker&Humblot, 1998, S. 101 - 159.

*Oberhauser, A.* (1970), Finanzierungsalternativen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Stuttgart : Ernst Klett Verlag, 1970.

*O.V.* (1998), The IFLA Voucher Scheme: Payment Scheme for international interlibrary Transactions, in: IFLA Journal, Jg. 24, 1/1998, S. 63.

*Prasch, R.; Sheth, F.* (2000), What is wrong with Education Vouchers? , in: Journal of Economic issues, 34. Jg., 2000, S. 509 – 515.

*Rahn, M.* (1999), Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland aus rechtsvergleichender Sicht, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, 1999, S. 377 – 407.

*Recum von, H.; Weiß, M.* (2000), Bildungsökonomie als Steuerungswirtschaft – Entwicklungslinien und Konjunkturen, in: Zeitschrift für Pädagogik, 46. Jg., 2000, S. 6 – 17.

*Schmidt, H.* (1998), Dualisierung des Bildungssystems: vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols, in: Backes-Gellner, U. et al. (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin : Duncker&Humblot, 1998, S. 81 – 101.

*Straubhaar, T.; Winz, M.* (1992), Reform des Bildungswesens – Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht; Bern, Stuttgart, Wien : Haupt, 1992.

*Terlaak, R.* (1998), Zur Teilnahme an der beruflichen Weiterbildung – Finanzierungs- und Förderungsalternativen im Spannungsfeld struktureller Arbeitsmarktveränderungen und sozialer Ungleichheit, Diss. Freie Universität Berlin 1998.

*Van Lith, U.* (1998), Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft, in: Backes-Gellner, U. et al. (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin : Duncker&Humblot, 1998, S. 159 - 187.