

Beitrag zur Diskussion

Bildungsgutschein

Die Finanzierung des Bildungswesens wird auf Autonomie und Wettbewerb ausgerichtet

Die **Idee** des Bildungsgutscheins steht für

- * das Recht auf Chancengleichheit in einem Bildungswesen, das sich auf
- * Autonomie und Wettbewerb der Schulen und Hochschulen gründet und deshalb
- * Globalhaushalte der einzelnen Bildungseinrichtungen benötigt, deren Einnahmeseite berechenbar sein muß, damit sie
- * pädagogische und wissenschaftliche Vielfalt und Wahlmöglichkeiten bieten und weiterentwickeln können.

Die Idee des Bildungsgutscheins ist **ein Leitgedanke** für den politischen Weg zu einem *freierlicheren* Bildungswesen, in dem sich die einzelnen Einrichtungen weitgehend selbst verwalten und selbst reformieren. Im politischen Alltag geben gute Leitgedanken auf lange *Zeit Orientierung für viele kleine Schritte* zu ihrer Verwirklichung. Jeder dieser Schritte kann bereits spürbare Verbesserungen bewirken. *Schon der Weg ist politisch erfolgreich*, nicht erst die Erreichung des zunächst Vielen utopisch erscheinenden Endziels. Ob das Endziel aus heutiger Sicht jemals erreichbar erscheint, ist daher heute nicht entscheidend wichtig. Heute ist zu fragen, ob der Leitgedanke ein guter Wegweiser in die politische Zukunft ist. Regt er die politische Phantasie an?

Die Idee des Bildungsgutscheins beantwortet die Frage, woher **selbstverwaltete Bildungseinrichtungen** das Geld nehmen, um sich zu **finanzieren**. Sie sollen es, wie heute auch, *vom Staat* erhalten, aber nur in dem Maße, in dem sie durch die Aufnahme und erfolgreiche Förderung von Schülern und Studenten, die sich für die jeweilige Schule oder Hochschule entschieden haben, an der Erfüllung der Aufgaben unseres Bildungswesens mitwirken. Die staatlichen Gelder werden nicht willkürlich auf die Schulen und Hochschulen verteilt, sondern *leistungsorientiert* nach einheitlichen Maßstäben oder mit anderen Worten: nach Pro-Kopf-Beträgen.

Der Bildungsgutschein ist ein **Wertpapier**, das

- * *dem Schüler oder Studenten* die staatliche Finanzierung seines Rechts auf Bildung verbrieft und
- * *der Schule oder Hochschule* den Rechtsanspruch auf einen Geldbetrag verbrieft, der die durchschnittlichen Kosten eines Schülers oder Studenten im selben Bildungsgang decken kann.

Der Bildungsgutschein wird vom Staat *auf den Namen* des Schülers oder Studenten ausgestellt und ihm ausgehändigt. Aus der Hand der Eltern oder des volljährigen Schülers oder Studenten erhält die Schule oder Hochschule, die ihn aufgenommen hat, *als vertragliche Gegenleistung* für die versprochenen Bildungsleistungen den Gutschein. Diesen rechnet die Bildungseinrichtung zu dem darauf genannten Geldbetrag mit dem Staat mindestens einmal jährlich ab.

In diesem Finanzierungsverfahren enthält sich der Staat der **Qualitätsbeurteilung** hinsichtlich der einzelnen Einrichtung fast vollständig. Diese gibt er ab *an die Bürger*, die ihre Kinder einer der miteinander im Wettbewerb stehenden Bildungseinrichtungen anvertrauen. Sie haben volle *Wahlfreiheit* unter allen vom Staat zugelassenen Einrichtungen. Über pädagogische Fragen und über Konzepte der wissenschaftlichen Lehre kann man stets unterschiedlicher Meinung sein; solche Fragen sollen künftig nicht mehr politisch, d.h. mit Mehrheiten zwecks Vereinheitlichung entschieden werden, sondern der *vielfältigen* Konsenssuche von Eltern und Lehrern, Studenten und Professoren überlassen werden.

Die Bildungspolitik braucht neue Ideen. Der große Reichtum an *pädagogischen* Reformvorschlägen bleibt ungenutzt, solange wir **ordnungspolitisch** an einem vereinheitlichten Bildungswesen festhalten. In ihm kann immer nur ein einziges Konzept verwirklicht werden. Mehrheitsbildende Kompromisse verwässern es. Erfahrungsgemäß ist es nie ein liberales.

Wir müssen nicht nur die Vielfalt der Meinungsäußerung zu pädagogischen Fragen zulassen, sondern auch die **Vielfalt der Verwirklichung**. Wo sich in einer Schule oder einer Hochschule ein *Konsens* bilden läßt für einen anderen pädagogischen Weg, dort soll man die Beteiligten ihren eigenen Weg gehen lassen. Wie heute schon im Recht der Schulen in freier Trägerschaft darf die Schulaufsicht nicht auf *Gleichartigkeit*, sondern nur auf *Gleichwertigkeit* dringen.

Ausgangspunkt ist das bestehende Bildungsangebot unserer Schulen und Hochschulen. Schrittweise wandelt es sich: Die *Mitwirkung* der Eltern und Schüler in den Schulen und der Studenten in den Hochschulen ist ein erster Schritt zur Reformdiskussion. Diese Diskussion wird nur lebendig werden und bleiben, wenn die einzelne Bildungseinrichtung hinreichend *autonom* ist, in wesentlichen Fragen eigene Entscheidungen zu treffen. Das wird dann *Vielfalt der Angebote* und diese wird *Auswahlchancen der Nachfrager* zur Folge haben. Der *Wettbewerb* der Anbieter wird kein Preis-, sondern ein reiner Qualitätswettbewerb sein, weil die Geldbeträge, zu denen die Bildungsgutscheine eingelöst werden, gesetzlich festgesetzt werden - wie die Honorarsätze mancher freier Berufe, die auch geistige Leistungen anbieten.

Der Bildungsgutschein ist nicht der Anfang, sondern der krönende Abschluß der Entwicklung zu Autonomie und Wettbewerb im Schul- und Hochschulwesen. Autonomie und Wettbewerb entwickeln sich schrittweise und tragen reiche Früchte lange bevor der Bildungsgutschein eingeführt wird. **Zuerst** werden die rechtlichen und finanziellen Vorgaben und Regulierungen gelockert, es werden **pädagogische und finanzielle Entscheidungsspielräume** gewährt bis hin zur Lehrplanfreiheit und zum Globalhaushalt, der nach Kopfbeträgen finanziert wird. Es folgen die Personalhoheit und die Übereignung der Geräte, des Mobiliars und der Gebäude an die Bildungseinrichtungen. Der Bereich der Hochschulen ist auf diesem Wege schon viel weiter als der Bereich der Schulen und innerhalb des Schulwesens sind die beruflichen und die höheren Schulen schon heute autonomer als die Pflichtschulen. Diese Unterschiede müssen nicht eingeebnet werden; sie zeigen die Möglichkeiten schrittweisen Vorgehens auf.

Die Bildungseinrichtungen können sich nur dann *pädagogisch autonom* entfalten, wenn sie über ihre Ausgaben im Rahmen eines **Globalhaushalts** frei verfügen können. Es geht jedoch nicht an, daß sie dem Staat unbeschränkt in die Tasche greifen. Die *Einnahmen* der einzelnen Bildungseinrichtung müssen begrenzt werden. Dieses Ziel veranschaulicht und verwirklicht der Bildungsgutschein. Er zwingt zur *Sparsamkeit*, gibt aber zugleich die Chance, die ersparten Mittel restlos für pädagogische Verbesserungen zu verwenden. Durch die Aufnahme zusätzlicher Schüler können häufig *zusätzliche Einnahmen* erzielt werden, ohne daß sich die Kosten wesentlich erhöhen.

Gewiß: **Mit Kopfbeträgen pro Schüler und Student**, die der Staat - ohne zwischengeschaltete Gutscheine - direkt an die Bildungseinrichtungen überweist, werden im Bildungswesen auch schon Autonomie und Wettbewerb ermöglicht. Aber die **Bildungsgutscheine sind nicht nur das Tüpfelchen auf dem "i"**, das die

Kopfbetragsfinanzierung *auch den Nachfragern zum Bewußtsein* bringt und sie anregt, von ihrer Nachfragemacht im Bildungswesen auch Gebrauch zu machen - sondern sie bringen auch ein neues rechtliches Verhältnis zwischen Schule und Schüler bzw. Hochschule und Student mit sich, nämlich einen echten **Vertrag** über die Bildungsleistung der Einrichtung und die Gegenleistung ihres Nutzers in Form des Einsatzes seiner Lernbereitschaft und der Übertragung des staatlichen Gutscheins auf eine prinzipiell kostendeckende Geldleistung. Da gibt es einiges zu verhandeln und vertraglich zu gestalten:

- * von den gegenseitigen Rechten und Pflichten im Lehr- und Lernprozeß
- * über die Ausgestaltung der Zeugnispflichten der Lehrkräfte
- * bis hin zum beiderseitigen Kündigungsrecht.

Der Bildungsgutschein wird **pädagogischen Wettbewerb** hervorrufen, der die *Qualität* verbessert. Natürlich wird es nicht ausbleiben, daß manche Schule oder Hochschule zunächst meinen wird, sie könne mit *Schnick-Schnack-Werbung* hinreichende Erfolge erzielen. Sie wird bald merken, daß es kostengünstiger und auf Dauer erfolgsträchtiger ist, ihre Lehrziele und Lehrmethoden kontinuierlich zu überprüfen und zu verbessern sowie sich dem einzelnen Schüler oder Studenten und seinen ganz persönlichen Lernschwierigkeiten zuzuwenden. Unnötige *Auslese* wird zurückgedrängt, weil man keine Schüler oder Studenten verlieren möchte, die mit den Konzepten der Bildungseinrichtung förderungsfähig sind.

Die **Zeugnisnoten und Prüfungsanforderungen** werden darunter allerdings nicht leiden, weil es sich keine Bildungseinrichtung leisten kann, in den Ruf zu kommen, daß ihre *Zeugnisse* wertlos seien. Sie würden dann sehr rasch von Schülern oder Studenten gemieden werden und müßten lange gute Arbeit leisten, bevor der ruinierte Ruf sich wieder bessert. Denn für ihr weiteres Fortkommen sind die Schüler und Studenten darauf angewiesen, auf einer allgemein anerkannten Bildungseinrichtung gelernt zu haben; sonst traut ihnen im weiteren Leben niemand etwas zu.

Autonome Einrichtungen brauchen **Instrumente der Selbstkontrolle**. Das Handelsrecht schreibt den *Wirtschaftsunternehmen* eine regelmäßige Buchführung und Erfolgskontrolle durch Jahresbilanzen sowie *Gewinn- und Verlustrechnungen* vor. Während in der Wirtschaft das Produkt zweitrangig und der Gewinn das Unternehmensziel ist, geht es im Bildungswesen an erster Stelle um die Lernerfolge der Schüler und Studenten, also um die Erreichung von Qualitätszielen. Sie werden durch **ständige Selbst- und Fremd-Evaluation** zu überprüfen sein, zu der die Bildungseinrichtungen ebenso *gesetzlich* zu verpflichten sind, wie die Wirtschaft zur Gewinn- und Verlustermittlung. Die *Veröffentlichung* der Ergebnisse *schafft Transparenz* und fördert den Wettbewerb.

Selbstverständlich brauchen autonome Schulen und Hochschulen auch ein leistungsfähiges **Rechnungswesen**, damit sie ihre Kosten im Griff behalten; eine Schule mit 500 Schülern hat jährlich Millionen-Umsätze wie ein mittelständisches Unternehmen; Universitäten mit zehntausenden

Studenten sind Großbetrieben oder Mischkonzernen vergleichbar. Ihre Bilanzen sind schon deswegen von öffentlichem Interesse, weil sie Steuergelder verbrauchen.

Die **Schulen in freier Trägerschaft sind Pioniere eines autonomen Schulwesens**. Ihnen ist schon vom Grundgesetz die Freiheit garantiert, ihre Lehrziele im Rahmen der *Gleichwertigkeit* frei entwickeln zu dürfen; sie können in keiner pädagogischen Einzelfrage auf *Gleichartigkeit* mit staatlichen Schulen festgelegt werden. Daß viele von ihnen sich aus freier Entscheidung auf die Anwendung der staatlichen Lehrpläne festgelegt haben, hat seinen verständlichen Hintergrund in dem Umstand, daß das staatliche Berechtigungswesen noch nicht vom Gleichwertigkeitsprinzip, sondern nach wie vor vom Prinzip der Gleichartigkeit der *Prüfungsanforderungen* ausgeht. Damit wird den *Schülern* von Schulen in freier Trägerschaft das eigentlich selbstverständliche Recht vorenthalten, daß nur geprüft werden soll, was von Rechts wegen unterrichtet werden durfte. Freien *Schulen besonderer pädagogischer Prägung* sollten eigene Prüfungen zugestanden werden, die konsequent aus ihrem staatlich als gleichwertig genehmigten Lehrplan entwickelt worden sind.

Dasselbe muß im staatlichen Schulwesen gelten, wenn mit der Entwicklung von pädagogischer Autonomie ernst gemacht werden soll. Sie wird pädagogische Vielfalt, also viele **Schulen besonderer pädagogischer Prägung auch im staatlichen Schulwesen** zur Folge haben, wenn dies durch das Prüfungs- und Berechtigungswesen nicht verhindert wird. Schon heute wird die *gleiche* Berechtigung (z.B. die Mittlere Reife oder die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung) aufgrund sehr *unterschiedlicher* Bildungsgänge verliehen, die als einander gleichwertig betrachtet werden, weil sie der Staat selber geschaffen hat. Streit gibt es darüber nur mit *anderen Bundesländern*, deren pädagogische Initiativen oft genau so benachteiligt werden, wie die von Schulen in freier Trägerschaft. Die Beibehaltung des Gleichartigkeitsmaßstabs im Prüfungswesen wäre eine Wettbewerbsbeschränkung zugunsten der am bisherigen pädagogischen Standard festhaltenden Schulen. An den Verhaltensweisen im Schulwesen in freier Trägerschaft ist heute schon ablesbar, wie lähmend dies auf pädagogische Initiativen wirkt.

Auch die Ausgestaltung der **Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft** ist ordnungspolitisch lehrreich. Einige Bundesländer bezuschussen sie nach dem sogenannten **Defizitdeckungsverfahren**; die Schule stellt einen Haushalt auf, der Position für Position daraufhin überprüft wird, ob die Ansätze üblich und angemessen sind; ein gesetzlich festgelegter Prozentsatz der anerkannten Kosten wird als Zuschuß gezahlt. Der Vorteil dieses Zuschußsystems ist die Dynamisierung nach Maßgabe der allgemeinen Kostenentwicklung im Schulwesen. Der Nachteil ist der unvermeidliche Druck, sich den staatschulüblichen Aufwandsstrukturen (Klassenteilern, Lehrerbesoldungen etc.) anzupassen; denn nicht anerkannter Aufwand wird auch dann nicht bezuschußt, wenn er eindeutig durch den genehmigten Lehrplan bedingt ist.

Andere Bundesländer sind daher schon lange zu einer

Kopfbetragsfinanzierung übergegangen; pro Schüler und Schuljahr wird ein gesetzlich bestimmter Betrag als Zuschuß gezahlt; in der Gestaltung ihrer Ausgaben bleiben die Schulen in freier Trägerschaft unter diesen Zuschußsystemen frei, sich nach ihren pädagogischen Zielsetzungen zu richten. Diesem wichtigen Vorteil steht der Nachteil einer oft unzureichenden **Dynamisierung der Kopfbeträge** gegenüber, die z.B. in Baden-Württemberg an die Entwicklung eines bestimmten staatlichen Lehrergehältes gebunden sind. Die Absenkung der Klassenteiler und andere kostenträchtige Verbesserungen im staatlichen Schulwesen schlugen in der Vergangenheit nicht auf die Zuschüsse der Schulen in freier Trägerschaft durch, die sich im Wettbewerb benachteiligt fühlen mußten. Andere Bundesländer haben daher die Kopfbeträge für Schulen in freier Trägerschaft gesetzlich an die Entwicklung der *im staatlichen Schulwesen pro Schüler anfallenden Kosten* gebunden. Trotz erheblicher Mängel der Transparenz der Kostenermittlung ist dies ein großer ordnungspolitischer Fortschritt, dessen Grundgedanke in das staatliche Schulwesen übernommen werden kann, wenn es zu Globalhaushalten übergeht.

Die **Schulen in freier Trägerschaft erwarten, am Bildungsgutscheinsystem beteiligt zu werden**. Es liegt nahe, daß dem Staat gleichgültig sein sollte, welche Schule ein Schüler besucht, vorausgesetzt sie ist staatlich als gleichwertig genehmigt. Die Eltern entscheiden, ob der Schüler eine staatliche oder eine Schule in freier Trägerschaft besucht; im Bildungsgutscheinsystem ist diese Entscheidung für den Staat *kostenneutral*; mit anderen Worten: jeder Schüler ist ihm gleich viel Geld wert. Wer das staatliche Schulwesen verläßt, wird nicht mehr finanziell exkommuniziert. Die politisch leidigen Diskussionen um die Gerechtigkeit der Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft könnten beendet werden. Die Gründung von Hochschulen in freier Trägerschaft wird dann endlich auch in nennenswertem Umfang möglich werden.

Die **Idee des Bildungsgutscheins reizt zu neuen politischen Gestaltungen** im Bereich der **Berufsausbildungen** und im **Hochschulwesen**. Welche Ausbildung soll in welchem Umfang staatlich finanziert werden? Wie lang darf eine Ausbildung dauern oder wieviele Semester zahlt der Staat? Kann das Phänomen des Teilzeitstudiums durch Vereinbarungen zwischen den Hochschulen und ihren Studenten geregelt werden, indem sie nicht jedes Semester, sondern nur einmal im Jahr oder noch seltener einen Gutschein abliefern? Wieviele aufeinanderfolgende Ausbildungen sind staatlich zu finanzieren? Wenn das Abitur das Recht zum Hochschulbesuch beinhaltet, liegt es nahe, das Land des Abiturs den Bildungsgutschein nicht nur ausstellen, sondern auch bezahlen zu lassen - gleichgültig, wo in Europa oder in der weiten Welt eine anerkannte Hochschule besucht wird; sie alle stünden in Wettbewerb um die Studenten mit den höchstdotierten Bildungsgutscheinen.

Die bildungspolitische Phantasie wird angeregt, wenn über die Einführung von Bildungsgutscheinen diskutiert wird. Dabei überwuchern allzuleicht Fragen des Wie die wichtigere Frage des Ob. Zweifellos sollte es als ein großer Vorteil der Idee des Bildungsgutscheins angesehen werden, daß er ganz unterschiedlich

ausgestaltet werden kann. **Für die politische Diskussion**, ob man die Einführung von Bildungsgutscheinen längerfristig anstreben soll, ist es aber methodisch sehr zu empfehlen, **die Fragen des Ob und die Fragen des Wie klar zu unterscheiden**.

Deshalb sollte man sich *anfangs* immer fragen, wie der Bildungsgutschein ausgestaltet sein muß, damit er das bestehende Bildungswesen so gut wie möglich nachbildet und *möglichst wenig Grundsätze ändert, die bisher gelten*. Zum Beispiel ergibt sich aus dem Abiturprinzip: Man darf beliebig lange studieren, beliebig oft das Studienfach wechseln und beliebig viele Studiengänge nacheinander erfolgreich abschließen. Unser bisheriges Bildungswesen hat all' diese "verschwenderischen" Grundsätze ausgehalten; wir haben sie bisher nicht geändert - warum sollen sie ausgerechnet dann geändert werden, wenn der Bildungsgutschein eingeführt wird, der schon von sich aus den Lehrkörper zu Sparsamkeit anhält?

Die offensichtliche **Gestaltbarkeit des Bildungsgutscheins** sollte nicht zum Anlaß genommen werden, Freiheiten einzuschränken, die heute bestehen. *Der Bildungsgutschein ist ein Instrument der Freiheit und nicht der zusätzlichen Reglementierung*; das sollte er auch bei der konkreten Ausgestaltung bleiben. Aber man kann natürlich politisch unterschiedlicher Meinung sein, wo der vertretbare Freiheitsgebrauch endet und der Mißbrauch beginnt und diese Grenze kann mit demokratischen Mehrheiten gezogen werden. Die Gestaltbarkeit des Bildungsgutscheins wird dies erleichtern.

Die Idee des Bildungsgutscheins markiert das Ziel der Erweiterung der Autonomie bis zur vollen pädagogischen und finanziellen Selbstverwaltung und der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für die Bildungseinrichtungen *auf der Grundlage staatlicher Finanzierung*, die den Schülern und Studenten einen herkunftsunabhängigen Zugang - ihr Recht auf Bildung - bei voller Wahlfreiheit eröffnet und gewährleistet.

Wer heute damit beginnt, sich an der Idee des Bildungsgutscheins politisch zu orientieren,

- * er gibt den Schulen und Hochschulen mehr Entscheidungskompetenzen im pädagogischen, personellen und finanziellen Bereich;
- * er achtet darauf, daß ihre Ausstattung mit Personal, Sachmitteln und Gebäuden so streng wie möglich am Maßstab der Schüler- und Studentenzahlen ausgerichtet wird, damit keine ungerechtfertigten Vorsprünge im aufkommenden Wettbewerb der Schulen und Hochschulen untereinander bestehenbleiben oder gar neu entstehen;
- * er beseitigt bestehende Wettbewerbsbeschränkungen (Schulbezirke, Lehrplanbindungen), bekämpft unlauteren

Die Idee des Bildungsgutscheins ist ein mächtiger politischer

Leitgedanke

zu mehr Freiheit im Bildungswesen;

sie ist typisch liberal.

Wettbewerb und verbietet Kartellabsprachen von Schulen und die Bildung von Schulkonzernen, unterstützt jedoch die freiwillige Zusammenlegung oder Teilung zur Bildung optimalerer Betriebsgrößen;

- * er schafft im Interesse der Lehrplanfreiheit zentrale Prüfungen ab und führt stattdessen moderne Evaluationsverfahren ein, die sich nicht am Gleichartigkeits-, sondern am Gleichwertigkeitsmaßstab orientieren;
- * er strebt eine schrittweise Flexibilisierung ihrer Haushalte an bis hin zur Errichtung von Globalhaushalten;
- * er überträgt den Schulen (oder frei gebildeten Schulverbänden) und den Hochschulen die Personalhoheit und auch das Eigentum an den von ihnen genutzten Gebäuden;
- * er gibt den Schulen und Hochschulen einen Rechtsanspruch auf Einnahmen für den Globalhaushalt, die als Kopfbeträge pro Schüler oder Student je nach Bildungsgang in ihrer Höhe gesetzlich geregelt sind,

und er wartet geduldig mit jedem der vorgenannten Schritte, bis sich die Schulen und Hochschulen auf das zuvor gewährte Maß an Freiheit und Selbstverantwortung erfolgreich eingestellt haben und selbst mehr Freiheit erstreben, um noch erfolgreicher arbeiten zu können. *Eine Überforderung aller Beteiligten kann nicht der Sinn ordnungspolitischer Reformen sein.*

Schon **auf dem oben beschriebenen langen Weg** zu dem Ziel wird mancher Beteiligte für ihn zunächst *unbekanntes Gelände betreten* müssen. Besonders werden sich viele *Lehrer scheuen*, in die *finanzielle Verantwortung* für ihre Schule mit einzusteigen. Aber Freiheit und Verantwortung sind unteilbar: **Wer sich finanziell gängeln läßt, bleibt auch pädagogisch unfrei**. Schritt für Schritt werden alle Beteiligten *Sicherheit im Gebrauch der neuen Freiheiten* gewinnen und bislang *ungeahnte Kreativität entfalten* können. Lehrer sind lernfähig; die neuen Freiheiten werden ihnen bald viel Freude machen. Sie werden sich mit ihrem Beruf noch lieber verbinden. Im Unterricht wird das zu spüren sein.

Die eingangs gestellte Frage, ob die Idee des Bildungsgutscheins die politische Phantasie anregt, *kann uneingeschränkt bejaht werden*. Die Einführung des Bildungsgutscheins selbst steht zwar - soweit erkennbar - politisch in weiter Ferne. Aber die *Grundidee* läßt nicht nur viele interessante Ausgestaltungen zu, sondern macht auch *verblüffend einfach* deutlich, daß ein *freierlicheres, kreativeres und effizienteres Schul- und Hochschulwesen* ohne Verluste an Gleichheit der Zugangschancen politisch machbar wäre. Schon auf dem politischen Weg zum Bildungsgutschein werden freiheitliche Reformen reiche Früchte tragen.