



Direktoren: Professor Dr. Juergen B. Donges
Professor Dr. Johann Eekhoff
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Bildung in Deutschland – eine ordnungspolitische Annäherung

Benedikt Langner

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 6/2008

(November 2008)

Autorenkontakt:

Benedikt Langner
Centrum für Europäische Politik
Kaiser-Joseph-Str. 266
79098 Freiburg
langner@cep.eu

Institut:

Dr. Steffen J. Roth
Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung
Pohligstr. 1
50969 Köln
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Inhalt

Danksagung anstelle eines Vorworts	4
Vom Reiz der Bildung und dem Unbehagen der Liberalen vor ihr.....	6
Drei verschiedene Dimensionen von Bildung	8
Warum ist Bildung eine öffentliche Aufgabe?	11
Externe Effekte der Bildung.....	14
Chancengleichheit durch Bildung!...?.....	24
Zu Fragen einer staatlich auferlegten Schulpflicht.....	30
Mehr Geld für Bildung!...?	33
Autonomie für die Einzelschule:	39
<i>Autonomie und Anreize für Lehrpersonen:</i>	40
Wettbewerb durch Wahlfreiheit und Angebotsvielfalt:	41
Bildung und die Integration von Zuwanderern	59
Bildung nach Ablauf der Schulpflicht.....	68
Zu Fragen der Hochschulausbildung	73
Das duale Ausbildungssystem in Deutschland	79
Fazit und Ausblick	84

Danksagung anstelle eines Vorworts

Der vorliegende Bericht ist das komprimierte Ergebnis der Studien des Autors zum Thema „Der Markt im deutschen Bildungswesen: Was bewirkt er? Und: Was könnte er bewirken?“, die durch die großzügige Unterstützung der Otto Wolff-Stiftung am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung, Köln, durchgeführt werden konnten. Ich danke den Geldgebern sehr, dass sie mir die Ressourcen zur Verfügung gestellt haben, mich eingehender mit diesem von der Mehrzahl der liberalen OrdnungsökonomInnen leider vollkommen zu unrecht stiefmütterlich behandelten Themenkomplex zu befassen. Gleich zu Beginn erfolgt ein Versuch zur Erklärung dieses zurückhaltenden Interesses von liberalen Ökonomen gegenüber Bildungsfragen.

Mein Dank hinsichtlich Unterstützung und entgegengebrachtem Vertrauen gilt den beiden Institutsdirektoren Prof. Dr. Johann Eekhoff und Prof. Dr. Juergen B. Donges sowie dem Geschäftsführer Dr. Steffen J. Roth.

Ferner möchte ich mich bei allen aktuellen wie ehemaligen MitarbeiterInnen des Instituts für Wirtschaftspolitik, des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung sowie des Wirtschaftspolitischen Seminars bedanken, die in Diskussionen zur Entwicklung der hier vorgelegten Gedanken beigetragen haben. Darüber hinaus halfen mir insbesondere Diskussionen mit und Anregungen von Prof. Dr. Ulrich van Lith, Maximilian Lange sowie meinem Co-Autor Jochen Siller.

Ich stelle die hier vorgestellten Ideen zur Diskussion. Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind willkommen. An manchen Stellen werden wichtige Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung weiterer Forschung bedarf. Daher ist der Bericht auch mit dem Zusatz „eine ordnungspolitische Annäherung“ versehen, da ich nicht den Anspruch erhebe, die Organisation der deutschen Bildungssysteme aus ordnungspolitischer Sicht abschließend betrachtet zu haben. Der Leser wird aber meines Erachtens mit den wichtigsten Fragestellungen und ersten Lösungen hierfür konfrontiert.

Der Text enthält einige Textboxen, die Erläuterungen zum Fließtext enthalten oder aber sich mit Randfragen desselben beschäftigen. Der Fließtext sollte aber aus sich heraus

verständlich sein. Da die überwiegende Mehrzahl der Literaturangaben an nur einer Stelle im Text genannt wird, enthält dieser Bericht kein Literaturverzeichnis, sondern es erfolgt direkt in den Fußnoten die gesamte Literaturangabe. Das Inhaltsverzeichnis befindet sich am Ende des Textes.

Für alle im Text verbliebenen Fehler (inhaltliche wie sprachliche) bin alleine ich verantwortlich.

Freiburg im November 2008

Benedikt Langner

Vom Reiz der Bildung und dem Unbehagen der Liberalen vor ihr

Bildung ist verführerisch:

- für den¹ potentiellen Nutznießer (also den Schüler, Studenten, Auszubildenden etc.), weil sie doch ein höheres Einkommen, interessantere Arbeitsplätze, generell ein besseres Leben verspricht (aber keinesfalls gewährleistet);
- für die Gesellschaft, weil sie doch in erster Linie durch Bildung das kollektive Wohlergehen gesichert sieht (vom Wirtschaftswachstum über die erfolgreiche Integration Zugewanderter bis hin zum friedlichen und demokratischen Zusammenleben);
- für den Politiker, da er doch durch sie über eine scheinbar unerschöpfliche und für den modernen Wirtschaftsprozess unentbehrliche Ressource zu verfügen scheint, deren Quantität und Qualität auch noch beeinflussbar ist – am besten von der Politik selbst;
- schließlich für den Sozialingenieur, der in Bildung ein geeignetes Instrument sieht, nichts geringeres als die Launen der Natur und die „Benachteiligungen“ durch die Gesellschaft ausgleichen zu können; mit Bildung – so seine Überzeugung – könne endlich gewährleistet werden, dass alle die „gleichen Chancen“ im Leben hätten.

Bildung ist hingegen *nicht* verführerisch für den liberalen Ökonomen – und nicht nur, weil er von Hause aus skeptisch gegenüber Heilsversprechen jeglicher Art ist. Nein, er sieht sich hier mit Problemen konfrontiert, die ihm sonst nicht begegnen. Denn in Bildungsfragen sind die in erster Linie Betroffenen in der Regel nämlich nicht – wie sonst angenommenen – mündige Bürger, die ihr Leben nach eigenem Gusto leben können und wollen. Meist nämlich sind die Betroffenen Kinder, die ihre eigenen Ziele und Vorlieben erst noch entwickeln – und Bildung spielt dabei eine entscheidende Rolle. Die Kontrolle über die Bildung dieser Individuen ist insofern mitentscheidend für deren weiteren Lebensweg.² Dieser wird somit von den Eltern

¹ Die männliche Form wird im Folgenden stellvertretend auch für die weibliche Form verwendet.

² Man denke nur an den Eifer totalitärer Regime, die Kontrolle über ihre jeweiligen Bildungssysteme zu gewinnen. Vgl. hierzu die Artikel von J. Lott, 1990, An Explanation for Public Provision of Schooling: The Importance of Indoctrination, *Journal of Law and Economics*, Vol. 33, No. 1, S. 199-231 und derselbe, 1999, Public Schooling, Indoctrination, and Totalitarianism, *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6, S. S127-S157.

und dem Staat in erste, manche würden sagen, vorentscheidende Bahnen gelenkt. Bildung ist somit für den Betroffenen mit einem zutiefst *illiberalen*, da fremdbestimmten, Prozess verbunden. Das *Ergebnis* dieses Prozess ist erst das Individuum, welches Ausgangspunkt jeder weiteren liberalen (ökonomischen) Theorie ist!

Exemplarisch für dieses Unbehagen liberaler Ökonomen gegenüber Fragen zur Bildung soll hier Friedrich August von Hayek genannt werden. „Erziehung und Forschung“ heißt das vierundzwanzigste und somit letzte(!) Kapitel eines seiner Hauptwerke: *Die Verfassung der Freiheit*.³ Darin reißt Hayek einige wichtige Fragen für die verschiedenen Stufen des Bildungsprozesses an – ohne sie ihrer für eine liberale Gesellschaft essentiellen Bedeutung ausführlich zu behandeln. Dabei müsste gerade Hayek die auch damals schon planwirtschaftliche Organisation des Bildungsprozesses in der überwältigenden Mehrheit der Staaten dieser Erde ein Graus gewesen sein.

Bildung wird noch immer in erster Linie nach planwirtschaftlichen Prinzipien organisiert. Wettbewerb auf der Angebotsseite spielt nur eine eingeschränkte Rolle – wenn überhaupt. Wer in der Forderung nach mehr Wettbewerb im Bildungswesen bereits eine „inhumane Ökonomisierung“ eines elementaren Menschenrechts wittert,⁴ verkennt, dass bereits in der Ablehnung eines solchen dennoch eine Form des „Wettbewerbs“ aufrecht erhalten wird. Nur steht bei dieser Form des Wettbewerbs der „Sieger“ bereits fest – nicht nur heute, sondern auch morgen: ein staatlich vorgegebenes Curriculum, welches meist an staatlich administrierten Schulen von in hoher Zahl verbeamteten Lehrern einheitlich vermittelt wird, *muss* von den Schülern „nachgefragt“ werden. Eine Alternative hierzu existiert nur gelegentlich. In einer solchen Welt war und ist – wie noch zu zeigen sein wird – geistiger Stillstand für alle Beteiligten vorprogrammiert.

Von daher ist es Zeit, sich erneut dem Bildungswesen aus liberaler Sicht zu nähern.⁵ Im Fol-

³ F.A. Hayek, 1991, *Die Verfassung der Freiheit*, 3. Auflage, Tübingen (deutsche Erstauflage 1971, englischsprachige Erstauflage 1960).

⁴ BildungsökonomInnen sehen sich hier ähnlichen Vorwürfen ausgesetzt wie etwa Immobilien- und GesundheitsökonomInnen, denen man auch vehement abstreitet, so elementare Güter wie „Wohnen“ und „Gesundheit“ einer ökonomischen Analyse zu unterziehen. Zur Geschichte der Bildungsökonomik vgl. M. Weiß, 2002, Stichwort: Bildungsökonomie, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 5. Jahrgang, Heft 2, S. 183-200.

⁵ Im englischsprachigen Raum seien hier vor allem E.G. West, 1994, *Education and the State – A Study in Political Economy*, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage; Indianapolis (Erstauflage 1965: IEA, London) sowie M. Friedman, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, genannt. In Deutschland beschäftigte sich mit diese Fragen schon früh U. van Lith (umfassend in, 1985, *Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs: Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und die Finanzierung schulischer und*

genden soll dies geschehen.

Welche Ziele können realistischerweise über das Bildungssystem erreicht werden? Nach welchen Prinzipien ist dieses auszugestalten, damit diese Ziele kostengünstigst erreicht werden können? Kann ein lenkender Eingriff überhaupt möglich und wünschenswert sein – oder kann man auch in Bildungsfragen auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren vertrauen?

Schließlich existieren auch im Bildungsbereich unterschiedliche Präferenzen, und die Ressourcen sind knapp; es spricht zunächst nichts dagegen, dass der Wettbewerb auch hier Neues zu entdecken hilft – von Geschäftsmodellen wagt der Autor an dieser Stelle noch gar nicht erst zu sprechen, ist „Bildung“ doch ein besonderes Gut, wenn nicht gar ein Menschenrecht, dessen „Ökonomisierung“ geradezu des Teufels zu sein scheint.

Doch bevor später dargelegt wird, wie dies konkret aussehen könnte, zunächst eine ungewöhnliche Frage: Was überhaupt ist „Bildung“?

Drei verschiedene Dimensionen von Bildung

Denn so selbstverständlich der Begriff verwendet wird, so verschieden sind die möglichen Bedeutungen und somit die möglichen Missverständnisse hierüber. Im Folgenden werden drei mögliche Dimensionen unterschieden und eine Abgrenzung zum Gut „Wissen“ vorgenommen:

1. „Bildung“ kann im Sinne von **Bildungsdienstleistungen** verstanden werden: d.h. der Begriff bezieht sich auf das Angebot (inhaltlich, personell, infrastrukturell) und die Nachfrage nach Schulstunden, Vorlesungen, Weiter-Bildungskursen etc. Hierbei handelt es sich im ökonomischen Sinne um rein private Güter: Es ist sowohl physischer Ausschluss möglich, als auch liegt Rivalität im Konsum nach diesen Bildungsdienstleistungen vor. Je nach Relevanz dieser zweiten Guteigenschaft, kann man auch von einem Klubgut sprechen, bei dem sich die Rivalität erst mit steigender Konsummenge äußert (bspw. Überfüllung eines Klassenraumes).
2. „Bildung“ kann aber auch im Sinne einer Zustandsbeschreibung – im Folgenden: **Hu-mankapital** – verwendet werden, d.h. die Handlungen eines Individuums können als

akademischer Bildung; München).

Ergebnis der (erfolgreichen) Nachfrage nach obigen Bildungsdienstleistungen gesehen werden. Ebenso andere Einflüsse, die das Denken, Handeln und den Wissensbestand eines Individuums prägen (bspw. Freunde, Eltern, Mitschüler, Medien etc.), tragen zum Bestand an Humankapital bei. Je größer das zeitliche Auseinanderklaffen zwischen der Nachfrage nach den Dienstleistungen und der Anwendung des Humankapitals ist, desto größer ist ceteris paribus die Wahrscheinlichkeit, dass diese anderen Einflüsse das eigene Handeln beeinflussen. Auch bei „Bildung“ in diesem Sinne liegt zunächst physische Ausschließbarkeit vor: Das Individuum kann in einer freien Gesellschaft selbständig entscheiden, ob es sein Humankapital anderen Individuen zugänglich macht. Ebenso liegt hier Rivalität im Konsum vor: Jede Anwendung von Teilaspekten des Humankapitals macht die gleichzeitige Anwendung anderer Teilaspekte (oder aber gleicher Aspekte an einem anderen Ort) unmöglich.⁶ Hinsichtlich der Inhalte von Humankapital kann man des Weiteren noch zwischen so genanntem instrumentalem Humankapital, d.h. formalen, abstrakten Fähigkeiten (Schreiben, Rechnen, das Bedienen von Maschinen...) und dem Wissen über Normen und Werte, die in einer Gesellschaft gelebt werden (sollen), unterscheiden. Dieser Teilaspekt von Humankapital gewinnt insbesondere bei Fragen der Integration Zugewanderter eine wichtige Rolle. Zu unterscheiden ist schließlich Humankapital vom Gut „Wissen“. Letzteres ist extern in Büchern etc. zugänglich. Wissen zeichnet sich durch Nicht-Rivalität im Konsum aus, d.h. seine Verwendung schmälert nicht die Nutzungsmöglichkeiten eines Zweiten.⁷ Über eine wirksame Patentgesetzgebung kann bei diesem Gut zumindest eine Ausschließbarkeit generiert werden, die Anreize zur Produktion von Wissen setzt.

3. Last but not least, existiert noch eine dritte wirtschaftspolitisch relevante Kategorie: Unter „Bildung“ wird auch die **administrative Organisation des Bildungssystems** (d.h. die Vereinheitlichung der Schulabschlüsse, die Aufsicht über die Zertifizierung, etc.) subsumiert. Diese weist in hohem Maße Eigenschaften eines öffentlichen Gutes im ökonomischen Sinne auf: Kein Schüler kann bei einer vorhandenen Schulpflicht und bei Erbringung der geforderten Leistung von Rechts wegen von dem entspre-

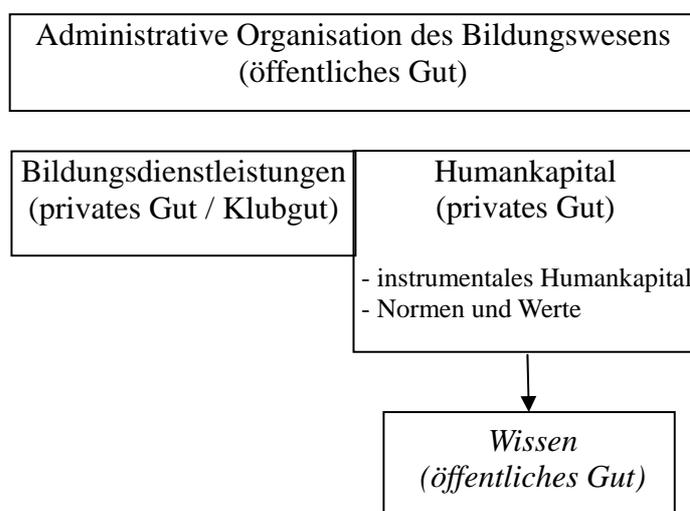
⁶ Vgl. P. Romer, 1990, Endogenous Technological Change, *Journal of Political Theory*, Volume 98, Number 5, S. S74-S75.

⁷ Hinsichtlich der *Verwertung* von Wissen besteht jedoch Rivalität.

chenden Schulabschluss ausgeschlossen werden. Der Schulabschluss des Einen verunmöglicht nicht den Schulabschluss des Anderen. Arbeitgeber profitieren von einheitlichen Abschlüssen, da sie sich auf die vorgegebenen Qualitätsstandards verlassen können. Ohne einheitliche Standards entstünden höhere Transaktionskosten der Personalakquise. Alle Arbeitgeber profitieren von einheitlichen Schulabschlüssen, haben aber wegen der Nicht-Ausschließbarkeit keinen Anreiz, ein solches System selber zu etablieren.⁸ Auch entwertet die Nutzung dieses Systems durch einen Arbeitgeber nicht den Wert einheitlicher Schulabschlüsse für einen anderen. Es liegt also auch Nicht-Rivalität im Konsum vor.

Diskussionen um Bildungsfragen kreisen um diese drei Dimensionen von Bildung. Wie die ersten Definitionsversuche zeigten, ist es für wirtschaftspolitische Rückschlüsse nicht unerheblich, welche Dimension im konkreten Fall letztlich gemeint ist. Sie muss daher immer deutlich gemacht werden.

Abbildung 1: Die verschiedenen Dimensionen von Bildung



⁸ Es ist jedoch theoretisch möglich, dass in einer hypothetischen Welt ohne Schulpflicht Anbieter von Bildungsdienstleistungen ein großes Interesse daran haben könnten, ihre Qualität den Nachfragern zu signalisieren. Sie könnten eine Zertifizierungsstelle beauftragen, die Einhaltung bestimmter Standards bei Ihnen zu kontrollieren. Mögliche Interessenkonflikte würden dadurch abgemildert, dass diese Dienstleistung für den Nachfrager nur dann von Wert ist, wenn sie gewissenhaft durchgeführt wird. Reputation ist das Kapital von Zertifizierungsstellen. Hinsichtlich der Qualität von Gütesiegeln weisen diese Eigenschaften eines Klubgutes auf, da ein Ausschluss, d.h. bspw. eine Nicht-Zertifizierung, ohne weiteres möglich ist. Andererseits liegt hier zunächst keine Rivalität im Konsum vor, da die Zertifizierung einer Institution nicht die Zertifizierung einer weiteren verunmöglicht. Allerdings ist zu beachten, dass die Güte eines Zertifikats mit einem Verlust an Exklusivität sinken kann, so dass die Rivalität im Konsum mit steigender Anzahl vergebener Zertifikate steigt.

Warum ist Bildung eine öffentliche Aufgabe?

Bildung – im Sinne der administrativen Organisation und des Angebots von Bildungsdienstleistungen – ist in den meisten Staaten dieser Erde eine öffentliche Angelegenheit: Nicht nur wird sie – zumindest auf den unteren Stufen – öffentlich finanziert; sondern sie wird in den meisten Fällen auch staatlich angeboten. Die Bundesrepublik Deutschland stellt hier keine Ausnahme dar.

Der Staat im deutschen Bildungssystem: Gesetzliche Grundlage und Fakten

„Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates“, heißt es in Paragraph 7, Artikel 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Es ist diskutabel, was unter der Formulierung „unter der Aufsicht“ genau zu verstehen ist und was diese impliziert.⁹ Der Gesetzgeber scheint jedoch in erster Linie an ein öffentliches Angebot gedacht zu haben: Denn es wird zwar in Paragraph 7, Absatz 4 „das Recht zur Errichtung privater Schulen“ gewährleistet, aber als „Ersatz für öffentliche Schulen.“

Im föderalen Gebilde der Bundesrepublik Deutschland ist Bildung zunächst Ländersache (Kulturhoheit). Eine nationale Koordinierung der sechzehn unterschiedlichen Bildungspolitiken erfolgt über die Ständige Konferenz der Länder der Bundesrepublik Deutschland (kurz: *Kultusministerkonferenz*) mit dem Sitz ihres Sekretariats in Bonn. Von *dem* Bildungssystem in Deutschland kann daher eigentlich nicht die Rede sein; es existieren derer sechzehn. Der Bund ist mit seinem Bundesministerium für Bildung und Forschung in erster Linie für die Rechtsetzung der außerschulischen beruflichen Bildung und Weiterbildung, der allgemeinen Hochschulpolitik sowie für die Forschung zuständig.

Im Jahre 2005 wurden 50,1 Mrd. Euro für allgemeinbildende Bildungsgänge vom Staat aufgewendet.¹⁰ Knapp 10 Millionen Schüler lernten an über 35.000 allgemeinbildenden Schulen. Die Zahl der Schüler ist seit 2004/2005 im gesamten Bundesgebiet rückläufig (seit Mitte der Neunziger Jahre sank bereits in den neuen Bundesländern die Anzahl der Schüler). Der Groß-

⁹ Vgl. J. Vogel, 2006, *Zwischen „struktureller Unmöglichkeit“ und „Gefährdung der Institution Ersatzschulwesen“*. *Die Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Leistungspflicht des Staates gegenüber Ersatzschulen*; in: Hufen, F. und J. Vogel: Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft; Berlin, S. 17-47.

¹⁰ Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland 2008*, Bielefeld.

teil Schulen ist staatlich administriert. Über sieben Prozent der Schüler lernt jedoch bereits an privaten Schulen.¹¹ Deren Zahl ist im Wachsen begriffen.

Die berufliche Bildung findet in Deutschland (wie auch in der Schweiz und Österreich) parallel in Berufsschulen und in (privaten) Betrieben statt (*Duale Berufsausbildung*). Hier ist der private Finanzierungsanteil neben dem Bereich der Weiterbildung im Bildungssystem am höchsten: Die Betriebe übernehmen die Kosten der Lehrlingsausbildung in Form der Lehrlingsvergütungen wie auch der Vergütungen für die Ausbilder im Betrieb sowie alle sonstigen anfallenden Kosten. Die Ausbildungsordnungen werden vom Bundeswirtschaftsministerium in Kooperation mit dem Bundesbildungsministerium reglementiert. Die Kammern beaufsichtigen die Standardisierung der Abschlüsse.

Von den 109 Hochschulen mit Promotionsrecht in Deutschland werden 88 staatlich, d.h. von den Ländern, administriert. An diesen studieren 98% aller Studierenden (d.h. über 1,3 Millionen). Bei den Fachhochschulen ist die Zahl der nicht-staatlichen, aber staatlich anerkannten Einrichtungen höher (99 von 189 insgesamt). Dennoch studieren noch immer knapp 86% aller Studierenden an Fachhochschulen (d.h. 470.000) an solchen unter staatlicher Obhut.¹²

Lediglich Bildung im Sinne von Humankapital ist in einer offenen, die individuellen Freiheitsrechte achtenden Gesellschaft eine private Angelegenheit: Niemand kann gezwungen werden, bestimmte Handlungen und Dienstleistungen vor-zunehmen. Der Besitzer entscheidet, ob und wann er sein Humankapital einem Dritten – und wenn ja, welchem(!) - zugänglich macht. In der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Grundrecht in Artikel 12 des Grundgesetzes verortet.¹³

Aber wie ist es zu erklären, dass der Staat sich nicht nur auf die Aufsicht über das gesamte

¹¹ Vgl. die Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden:
<http://www.destatis.de>

¹² Vgl. den Internetauftritt der Hochschulrektorenkonferenz: <http://www.hochschulkompass.de>

¹³ In anderen bildungsökonomischen Ausführungen, die der hier vorgenommenen Differenzierung von Bildungsdimensionen so nicht folgen, wird in diesem Zusammenhang oftmals von einer Besonderheit von „Bildung“ gesprochen, die schwerwiegende Probleme bei der Kapitalbeschaffung für Bildungsinvestitionen nach sich zöge: Da „Bildung“ – genauer: Humankapital – mit dem Individuum zwangsläufig verbunden sei und Sklavenarbeit verboten ist, könne Humankapital auch nicht als Sicherheit – anders als bei Immobilienfinanzierungen – für Darlehen dienen.

Schulwesen (Artikel 7 GG) beschränkt, sondern auch bei den Bildungsdienstleistungen eine so entscheidende Rolle spielt und die Ausgaben für Bildung weitestgehend übernimmt? Schließlich wurde oben verdeutlicht, dass es sich lediglich bei der administrativen Organisation um ein öffentliches Gut im ökonomischen Sinne handelt, das ohne staatliche Intervention wohl kaum in diesem Umfang angeboten würde. Und da es sich bei Humankapital eindeutig um ein privates Gut handelt, wird eine Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen automatisch vorhanden sein, sofern die Bildungsnachfrager sich davon einen Vorteil versprechen, d.h. einen Zugewinn an Humankapital, der ihnen höhere Einkommen, bessere Arbeitsplätze etc. ermöglicht; und da die Anbieter ohne Weiteres nicht zahlungswillige Nachfrager von ihrem Angebot ausschließen können, könnte dieser Bildungsmarkt zunächst ohne größere staatliche Interventionen auskommen.¹⁴

Eine erste Erklärung für dieses Phänomen ist in der Geschichte der Nationalstaaten zu finden:¹⁵ Oftmals waren es militärische Gründe, die dafür sprachen, im Bildungswesen zu intervenieren, eine allgemeine Schulpflicht einzuführen, deren Befolgung zu kontrollieren und auch das Schulgeld zu finanzieren:¹⁶ Nur eine vor allen Dingen in Mathematik gut ausgebildete männliche Bevölkerung konnte bspw. das Kriegsgerät erfolgreich bedienen.

Neben dieser historischen Erklärung existieren auch polit-ökonomische Ansätze, die modelltheoretisch die starke Rolle des Staates letztlich als Ergebnis eines Verteilungskampfes von Interessengruppen sehen – bspw. zwischen der armen und der reichen Bevölkerung einer Gesellschaft: Über die staatliche Aktivität in diesem Bereich sollen Einkommen, bzw. Einkommenschancen der Folgegeneration umverteilt werden.¹⁷ Sicherlich haben realiter auch andere am Bildungsprozess beteiligte Interessengruppen ein großes Interesse daran, an der bestehenden, historisch gewachsenen Ordnung nichts grundlegendes zu ändern, da sie es sich in ihr sehr gut eingerichtet haben (bspw. Lehrgewerkschaften).

¹⁴ In der Tat hat es Bildung, so wie sie oben in den drei Dimensionen charakterisiert wurde, schon immer gegeben – auch ohne Staat. Es gehört doch wohl zum Menschsein dazu, in frühen Jahren zu lernen, in der Gemeinschaft sozialisiert zu werden und später im Leben einmal Gelerntes wieder anzuwenden.

¹⁵ Vgl. A. Green, 1990, *Education and State Formation: The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, New York.

¹⁶ In J. Tooley und J. Stanfield (Hrsg.), 2003, *Government Failure: E. G. West on Education*, London, wird dargelegt, dass es aus historischer Sicht nicht des Konnex Schulpflicht und staatliche Übernahme des Schulgeldes bedarf, um die Individuen zur Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen zu bewegen.

¹⁷ Für einen Überblick siehe M. Gradstein, M. Justman und V. Meier, 2005, *The Political Economy of Education - Implications for Growth and Inequality*, Cambridge u.a.

Abbildung 2: Wie ist die dominante Stellung des Staates in Bildungsfragen zu erklären?

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. historisch bedingt (positiv)2. polit-ökonomische Gründe (positiv)3. ordnungspolitische Gründe (normativ) |
|---|

Die beiden zuvor genannten Erklärungsansätze sind positiver Natur; doch wie ist die Rolle des Staates aus normativer Sicht zu bewerten? Was sagt der Ordnungsökonom hierzu?

Zum Teil ist die Antwort bereits erteilt worden (s.o.). Doch es ist lohnend, sich eingehender mit diesen Fragen zu beschäftigen; existieren doch eine Vielzahl von Autoren, die aus normativ ordnungspolitischer Sicht eine starke Stellung des Staates im Bildungswesen jenseits der administrativen Steuerung tatsächlich für geboten halten.¹⁸ Zwei Argumentationslinien werden hierbei in erster Linie vorgebracht: die externen Effekte der Bildung und Chancengleichheit durch Bildung.¹⁹ Mit diesen beiden soll sich daher im Folgenden eingehender auseinandergesetzt werden. Analytisch ist hierbei immer zu unterscheiden, ob aus diesen jeweils eine staatliche *Finanzierung* und/oder ein staatliches *Angebot* folgen würde.

Externe Effekte der Bildung

Zur kurzen Wiederholung des ökonomischen Problems von externen Effekten: Bei tatsächlichem Vorhandensein solcher stellt die individuell rationale Aktivität eines Individuums oder aber einer Firma nicht die gesamtwirtschaftlich optimale Aktivität dar. Die resultierende Allokation der Ressourcen ist suboptimal.

Der Aktivität geht eine Entscheidungsfindung voraus. Es ist diese Entscheidungsfindung, auf die sich die Umschreibung bzw. Definition von externen Effekten in der Literatur bezieht. Demnach liegt dann ein externer Effekt vor, wenn „die privaten Kosten bzw. Nutzen, d.h. die den Einzelnen zurechenbaren Nutzen oder Kosten [, die der individuellen Entscheidungsfin-

¹⁸ Vgl. für viele H.-P. Klös und A. Plünnecke, 2005, Bildungsfinanzierung – eine bildungsökonomische Einordnung; in: *Sozialer Fortschritt*, 54. Jahrgang, Ausgaben 10-11, S. 235-243.

¹⁹ Für weitere Argumente vgl. E. Hanushek, 2002, Publicly Provided Education; in: Auerbach, A. und M. Feldstein (Ed.): *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, S. 2045-2141.

dung dienen], von den gesamtgesellschaftlichen, d.h. sozialen, Kosten bzw. Nutzen, die der Gemeinschaft zukommen bzw. entstehen, ab[weichen].“²⁰

Die suboptimale Allokation von Ressourcen – und somit die mögliche notwendige, nicht jedoch hinreichende Rechtfertigung für einen Staatseingriff²¹ – ergibt sich somit als *Folge* eines individuellen Entscheidungskalküls.

Ein Lösungsvorschlag zur Internalisierung von externen Effekten stellt die so genannte Pigou-Steuer (negativer externer Effekt) bzw. Pigou-Subvention (positiver externer Effekt) dar. Ziel ist, dass hierdurch das rational agierende Individuum zum Entscheidungszeitpunkt alle auftretenden Nutzen und Kosten berücksichtigt und eine entsprechende – dann auch gesamtgesellschaftliche – optimale Handlung vollzieht.

In Bezug auf die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen heißt dies: Gegeben die Existenz positiver externer Effekte der Bildung fragen Individuen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu wenig davon nach, da sie zum Zeitpunkt ihrer Entscheidungsfindung nicht alle Erträge hieraus berücksichtigen, bzw. dies wegen absehbar fehlender Ausschließbarkeit nicht rational ist. Eine öffentliche Teilfinanzierung – nicht jedoch eine Komplettfinanzierung – der Bildung, genauer: der Bildungsdienstleistungen, ist somit gerechtfertigt. Mit dieser Pigou-Subvention kann nun eine theoretisch optimale Nachfrage erreicht werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Staat das Optimum, die individuelle Nachfrage ohne staatliche Intervention sowie die Reaktion selbiger auf die Subvention kennt. Nur so kann er die optimale Subventionshöhe bestimmen.²²

Die bekanntesten Argumente pro externer Effekte durch Bildung beziehen sich letztlich auf die Dimension Humankapital, versuchen aber über die Förderung der Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen(!) die Effekte zu internalisieren. Es wurde bereits ausgeführt, dass in einer offenen Gesellschaft jedes Individuum frei entscheiden kann, ob es sein Humankapital auf einem Arbeitsmarkt einem Dritten zur Verfügung stellt oder nicht. Das Nicht-Aus-

²⁰ J.B. Donges und A. Freytag, 2004, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, Stuttgart, S. 158.

²¹ Vgl. C. Watrin, 1986, Marktversagen versus Staatsversagen: zur Rolle von Markt und Staat in einer freien Gesellschaft; *Schriftenreihe des Vororts, Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein*, Nr. 42, Zürich.

²² Eine weitere Möglichkeit, externe Effekte zu internalisieren, bestünde darin, eine vom Staat als optimal erachtete Menge vorzuschreiben. Demnach würde es eigentlich schon ausreichen, die Befolgung der Schulpflicht zu kontrollieren. Bei besonders begabten Individuen müsste er darauf achten, dass diese besonders viel Bildungsdienstleistungen nachfragen. Dieser Zwangscharakter, bzw. dessen Nicht-Erfüllung in einer freien Gesellschaft gibt bereits einen ersten Hinweis für die logische Irrelevanz dieses Argumentes. Doch hierzu weiter unten mehr.

schließbarkeit-Kriterium ist somit bereits ganz abstrakt nicht erfüllt – egal, wie das Argument im Einzelnen aussieht. Es bleibt somit die Möglichkeit, dass zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung nicht alle potentiellen Erträge bedacht werden. Hierbei handelt es sich jedoch um ein Informationsproblem, wie es überall existiert: ex-ante können rein logisch nicht die Informationen zur Verfügung stehen, wie dies ex-post der Fall ist – auch dem Staat nicht. Es steht prinzipiell jedem Individuum frei, individuelle Entscheidungen zu treffen. Worauf diese Entscheidungen beruhen, ist von außen nicht zu beurteilen – weder in positiver, noch in normativer Hinsicht. Alles andere wäre eine Anmaßung von Wissen!

Doch nun zu den wichtigsten einzelnen Argumenten, die zuerst vorgestellt und anschließend diskutiert werden:²³

1. *Bildung fördert die Innovationen und den technischen Fortschritt einer Volkswirtschaft und ist somit Voraussetzung für deren Wachstum. Wegen hoher positiver externer Effekte kommt es gesamt-gesellschaftlich zu einer zu niedrigen Bildungsnachfrage.*
2. *Bildung ist in hohem Maße mit Wirtschaftswachstum korreliert. Eine öffentliche Subventionierung ist somit gerechtfertigt.*
3. *Produktive Mitarbeiter steigern die Produktivität auch ihrer Kollegen. Dies berücksichtigt das einzelne Individuum nicht bei seiner individuellen Bildungsentscheidung. Die Nachfrage nach Bildung ist daher systematisch zu gering.*
4. *Studien haben gezeigt, dass ein enger Zusammenhang zwischen dem Bildungsstand der Bevölkerung und einer geringen Kriminalitätsrate besteht. Dies legt die Finanzierung von Bildung durch den Staat nahe.*

zu 1.) Forschung und Entwicklung stellen die entscheidenden Determinanten für die Prosperität moderner Volkswirtschaften dar. Die Frage ist, wo in der Realität hierbei genau die externen Effekte durch *Humankapital* auftreten. Denn zu unterscheiden sind Humankapital und Wissen: Humankapital ist ein Rohstoff zur Produktion von Wissen und technischem Fortschritt. Bei Humankapital besteht sowohl Ausschließbarkeit als auch Rivalität im Konsum. Ein

²³ Diese Zusammenstellung beruht wesentlich auf B. Langner, 2007, Externe Effekte der Bildung: Mythos oder aber Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung?, *Otto-Wolff-Institut Discussion Paper, Nr. 2*. Darin werden auch weitere Argumente kritisch betrachtet.

normaler Arbeitsmarkt kann entstehen und existiert realiter.

Das Gut Wissen hingegen zeichnet sich wie bereits erwähnt durch Nicht-Rivalität aus, d.h. seine Verwendung schmälert nicht die Nutzungsmöglichkeiten eines Zweiten. Die Grenzkosten der Weitergabe von Wissen sind nahe Null, so dass dies auch den Preis für Wissen in einer Marktwirtschaft darstellt. Die Produktion von Wissen ist somit – aus rein monetärer Sicht – nicht attraktiv.

Doch es bestehen Möglichkeiten, die private Produktion von Wissen auch aus monetären Gesichtspunkten für Individuen und Firmen attraktiv zu gestalten. Denn die Ausschließbarkeit des Gutes kann über eine wirksame Patentgesetzgebung zumindest temporär gewährleistet werden. Anreize entstehen, Wissen und Innovationen zu produzieren und Gewinne abzuschöpfen. Diese Anreize wirken jedoch nur bei Wissen, welches sehr marktnah und somit verwertbar ist – nicht jedoch bei Grundlagenforschung. Um hier monetäre Anreize zu setzen, bedarf es staatlicher Gelder, welche die Finanzierung von Universitäten und ähnlichen Einrichtungen sicherstellen.

Entscheidend für die Fragestellung des vorliegenden Beitrages ist: Sowohl in der Grundlagenforschung an Universitäten und ähnlichen Einrichtungen als auch in der marktnahen und patentierbaren Forschung in Unternehmen entstehen Arbeitsplätze. Deren Entlohnung richtet sich nach Angebot und Nachfrage. Als je wichtiger Forschung und Innovationen erachtet werden, je größer also die erwarteten Erträge hieraus, desto höher wird auch die Entlohnung in diesem Sektor sein müssen. Denn ebenso hat auch die Lohnentwicklung in anderen Branchen einen entscheidenden Einfluss auf die Lohnhöhe in Forschung und Entwicklung: Talentierte Individuen treffen ihre Studien- und Karrierewahl unter Abwägung der Alternativen. *Potentielle* Forscher und Entwickler wird es geben, da die hierfür benötigten Basisfähigkeiten auch in anderen Bereichen marktrelevant sind und somit einkommenswirksam werden. Doch nur bei entsprechender Entlohnung werden sie sich für Forschung und Entwicklung entscheiden. Dann werden sie entweder von Gewinn maximierenden Unternehmen bezahlt oder aber von staatlichen Instituten, die ein öffentliches Gut bereitstellen, i.e. Grundlagenforschung.

Wird die Forschungstätigkeit einer Volkswirtschaft als zu niedrig erachtet²⁴, dann sollte die-

²⁴ Es kann rein logisch ex-ante kein Optimum an Forschungs- und Entwicklungsausgaben existieren, da die

ser Bereich gezielt subventioniert werden; nicht jedoch pauschal ein Rohstoff (Humankapital), der zwar zur Produktion von Wissen sehr wichtig ist, aber auch in anderen Bereichen benötigt wird. Eine pauschale Subventionierung erhöht die Renditen der Besitzer des Produktionsfaktors Humankapital; dessen Lenkung in eine bestimmte Branche wird hiermit jedoch nicht erreicht.

FAZIT: Dass Forschung und Entwicklung die Innovationen und somit auch das Wirtschaftswachstum fördern, ist unbestritten. Doch die Erträge hieraus fallen bei den Beteiligten direkt an. Von externen Effekten der individuellen Bildungsnachfrage und Humankapitals kann hier keine Rede sein. Die Individuen erhalten Marktlöhne. Theoretisch nicht zu verwechseln sind hierbei externe Effekte der Grundlagenforschung, des Endprodukts, mit jenen der Bildung, einem Rohstoff für dessen Produktion. Erstere werden ja bereits schon internalisiert durch die staatliche Finanzierung. Für die individuelle Bildungsnachfrage jedoch ist nur relevant, ob ein (monetärer) Anreiz besteht, in diesen Bereich zu wechseln. Wer diesen finanziert – ein Unternehmen oder aber eine staatliche Einrichtung wie etwa eine Universität – spielt keine Rolle. Eine Komplettfinanzierung des Primar- und Sekundarbereiches, oder aber eine allgemeine Teilfinanzierung der tertiären Bildung – wie etwa vom Sachverständigenrat gefordert²⁵ – lässt sich hiermit keinesfalls begründen; bestenfalls eine Förderung begabter Studierender mit zweckgebundenen Stipendien für den Forschungsbereich.²⁶

zu 2.) Hohes reales Wirtschaftswachstum heißt, dass von Jahr zu Jahr die jährliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen bewertet zu den Marktpreisen des Basisjahres steigt. Stellt nun Humankapital einen sehr wichtigen Rohstoff für die Produktion des Bruttoinlandproduktes dar, dann spricht zunächst nichts dagegen, dass dieser Rohstoff entsprechend seiner Knappheit entlohnt und in der Preiskalkulation der Unternehmen berücksichtigt wird. Aus der hohen Korrelation – die entsprechende Kausalität von Bildung zu Wirtschaftswachstum sei hier als gegeben unterstellt – spricht zunächst nichts für die Existenz eines externen Effektes, sondern im Gegenteil gerade für ein Funktionieren der Marktkräfte hinsichtlich der Bildungs-

Erfolgsaussichten dieser Investitionen immer ungewiss sind.

²⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, 2004, *Jahresgutachten 2004/2005*, Ziffern 600 und 601.

²⁶ Auch der Deutsche Fußball Bund kommt zu recht nicht auf die Idee, das Laufen lernen aller Kinder zu finanzieren, nur weil manche von Ihnen später Profifußballer, bzw. Nationalspieler werden. Laufen lernen will jedes Kind – bei Bildungsinhalten verhält es sich nicht anders.

nachfrage: Je wichtiger Humankapital für ökonomische Transaktionen ist, desto mehr wird hiervon nachgefragt und desto höher die Anreize, den eigenen Humankapitalbestand zu erhöhen, was wiederum erst diese ökonomischen Transaktionen ermöglicht.

Empirische Studien argumentieren jedoch, dass sie den externen Effekt von Humankapitalbildung auf das Wirtschaftswachstum quantifizieren können. Sie versuchen, ihn in der Realität zu messen, in dem sie einerseits individuelle Bildungsrenditen auf der Mikroebene, d.h. die Auswirkungen eines weiteren Schuljahres auf die individuelle Lohnhöhe, mit denjenigen des Humankapitalstandes auf der Makroebene, i.e. die Erhöhung des BIP pro Kopf durch eine höhere durchschnittliche Schuldauer, vergleichen. Solange letztere größer sind als erstere, könnte dies für einen externen Effekt durch Bildung in Höhe der festgestellten Differenzen sprechen. Heckman und Klenow weisen jedoch auf die methodischen Probleme dieser Studien hin und stellen nach Durchführung eigener, ebenfalls mit anderen Mängeln versehenen Schätzungen, die jedoch keine externen Effekte ausweisen, fest:

„We interpret our results as providing no decisive support for or against externalities.“²⁷

Allerdings folgt hieraus noch nicht, dass aufgrund dieser methodischen Probleme externe Effekte nicht dennoch existieren könnten. Es ist jedoch an den Befürwortern dieses Argumentes darzulegen, worin genau die zum Zeitpunkt der potentiellen Bildungsnachfrage *absehbaren* nicht internalisierten Effekte bestehen könnten.

Woher aber kommt dieser bisweilen unhinterfragte Glauben an die nicht internalisierten und das Wachstum fördernden Effekte von Humankapital?

In der endogenen Wachstumstheorie ist Humankapital der entscheidende Produktionsfaktor, der für die Höhe der Wachstumsrate einer Volkswirtschaft verantwortlich zeichnet: Externe Effekte von Humankapital bei dessen Anwendung existieren hier *annahmegemäß*. Dogmengeschichtlich ist dieses Theoriegebäude sehr erfolgreich, gelang es den Autoren doch, den bisher exogen vorgegebenen Motor des Pro-Kopf-Wachstums nun durch entsprechende Annahmen aus den Modellen heraus selber zu erklären (zu endogenisieren).

Nach Auffassung des Autors wird gerade durch den wissenschaftlichen Erfolg dieser Modelle zu schnell der Schluss gezogen, dass externe Effekte der Bildung bei dessen Anwendung auch

²⁷ J. Heckman und P. Klenow, 1997, *Human Capital Policy*, Mimeo, University of Chicago, S. 16.

realiter existieren *müssen* und eine staatliche finanzielle Beteiligung an der Bildungsnachfrage ökonomisch gerechtfertigt sei.²⁸

Robert Lucas, einer der wichtigsten Vertreter der endogenen Wachstumstheorie, äußert sich jedoch vorsichtig über die von ihm aufgestellten *Annahmen*, insbesondere hinsichtlich des Rohstoffes Humankapital, dem er einen externen Effekt zugeschrieben hat.²⁹ Er hat die Annahmen seines Modells so spezifiziert, dass die Ergebnisse mit aggregierten Beobachtungen auf der Makroebene vereinbar sind. Er weist explizit darauf hin, dass man auch mit völlig anderen Modellannahmen zu diesen Ergebnissen hätte gelangen können.³⁰ Und in Bezug auf Humankapital schreibt er:

„[H]uman capital is simply an unobservable magnitude or force, with certain *assumed* properties, that I have *postulated* in order to account for some observed features of aggregative behavior.“³¹

Er verteidigt jedoch später die Annahme eines möglichen externen Effekts, in dem er ihn realitätsnahe zu beschreiben versucht. Die von ihm genannten Beispiele lassen jedoch eher – wenn überhaupt – auf externe Effekte durch Training-on-the-Job-Inhalte schließen als auf Bildungsinhalte, die an Schulen und Universitäten vermittelt werden, und somit deren öffentliche Finanzierung rechtfertigen könnten.

FAZIT: Die hohe Korrelation zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum ist zunächst ein guter Indikator für das Funktionieren des Marktmechanismus auch im Bildungssektor. Hieraus eine öffentliche Subventionierung zu fordern, macht keinen Sinn. Die Empirie gibt keine

²⁸ So heißt es beispielsweise bei R. Barro und P. Romer, 1990, *Economic Growth, NBER-Reporter*, S. 5: „Together, the empirical work and the theoretical work have outlined the set of policies that are most likely to foster growth: support for education [...and...] for R[esearch] and D[evelopment].“

²⁹ In R. Lucas, 1988, *On the Mechanics of Economic Development, Journal of Monetary Economics*, Nr. 22, S. 3-42, beeinflusst der durchschnittliche Humankapitalbestand die Produktivität aller Produktionsfaktoren. Der externe Effekt der Bildung entsteht somit dadurch, dass bei der Entscheidung des Individuums über die persönliche Bildungsnachfrage nicht der Einfluss der eigenen Nachfrage auf den durchschnittlichen Humankapitalbestand berücksichtigt wird, obwohl es von dessen Erhöhung ebenfalls profitieren würde. Doch jede einzelne Bildungsinvestition für sich gesehen erhöht nur um einen marginalen Beitrag den durchschnittlichen Humankapitalbestand und findet daher nicht Eingang in das individuelle Entscheidungskalkül.

³⁰ “This is what I mean by the ‘mechanics’ of economic development – the construction of a mechanical, artificial world, populated by the interacting robots that economics typically studies, that is capable of exhibiting behavior the gross features of which resemble those of the actual world that I have just described [... T]here is no doubt that there must be mechanics other than the ones I will describe that would fit the facts about as well as mine. This is why I have titled the lectures ‘*On the Mechanics...*’ rather than simply ‘*The Mechanics of Economic Development*’.” Lucas, a.a.O. S. 5.

³¹ Ebd., S. 35 (meine Hervorhebungen).

klaren Antworten, ob von Humankapital externe Effekte ausgehen, die sich bei Nicht-Internalisierung negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken würden. Zudem ist es hier gerade Ausgangspunkt der Überlegungen, aus ex-post-Sicht ex-ante-Entscheidungen zu beurteilen. Die in der Endogenen Wachstumstheorie existierenden externen Effekte existieren annahm gemäß. Angesichts all dessen fällt es schwer, aus der hohen Korrelation zwischen Bildung und ökonomischer Aktivität einen ökonomischen Grund für eine staatliche Intervention abzuleiten.

zu 3.) Es sei angenommen, dass Individuen während der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeiten nicht ihre Arbeitsweise den Kollegen gegenüber verbergen können, bzw. dies prohibitiv teuer wäre. Ein externer Effekt kann in diesem Fall vorliegen.³² Einen für Finanzierungsfragen von institutionalisierter Bildung relevanten externen Effekt von Humankapital stellt dies jedoch nur dann dar, wenn folgende Erfordernisse erfüllt sind: Erstens muss die höhere Produktivität auf das an Schulen und Universitäten Erlernte zurückzuführen sein. Und zweitens muss zum Zeitpunkt der möglichen Bildungsnachfrage des Individuums bereits feststehen, dass ein bestimmter Teil seiner durch die Bildungsnachfrage verursachten Produktivitätssteigerung nicht internalisiert werden wird und somit in den rationalen Optimalitätsüberlegungen der Individuen keine Berücksichtigung findet.

Während erstere Bedingung die richtige Ursachenzuweisung des externen Effektes sicherstellt, zeigt die zweite Bedingung auf, dass es – ex-ante – nur dann zu einer suboptimalen Allokation von Bildungsanstrengungen kommt, wenn das Individuum die fehlende Ausschließbarkeit voraussehen kann.

In diesem Fall – eine ursächliche Wirkung der Bildung auf die betrachtete Art von Produktivität wird also vorausgesetzt – könnte der Staat tatsächlich durch entsprechende Finanzierung dieser bestimmten Bildungsinhalte eine optimale Bildungsallokation sicherstellen. Eine Komplettfinanzierung *aller* Bildungsinhalte ist hierfür nicht nötig.

Doch wie ist es tatsächlich um fehlende Ausschließbarkeit bestellt? In einer Marktwirtschaft kann das Individuum selber über die Ausschließbarkeit seines Humankapitals bestimmen. D.h. es kann selber bestimmen, ob und für wen es die eigene Arbeitskraft am Arbeitsmarkt anbietet oder nicht: Zahlt ein Arbeitgeber einen aus der Sicht des Individuums zu geringen Lohn, kann es diesen entweder wechseln oder aber seine Arbeitskraft gänzlich vom Markt

³² Dieser Abschnitt folgt maßgeblich van Lith, 1985, a.a.O.

nehmen.³³ Handelt es sich bei den die Produktivität steigernden Wirkungen auf Kollegen um für die Vorgesetzten beobachtbare Vorgänge (warum sollten dies nur die Kollegen, nicht jedoch die Vorgesetzten beobachten können?!), so werden sich diese auf den Lohn, bzw. die Aufstiegschancen des Individuums niederschlagen. Rationale Individuen antizipieren dies bereits zum Zeitpunkt ihrer Bildungsnachfrage. Die Marktkräfte werden auch dazu führen, dass die Individuen auf diejenigen Jobs wechseln, wo sie die höchste Produktivität erwirtschaften werden – wobei „Produktivität“ hier die eigene und deren Steigerung bei den Kollegen umfasst.

Außerdem: Wenn es für die Kollegen tatsächlich einfach ist, produktive Arbeitsweisen des Individuums zu kopieren, stellt sich ohnehin die Frage, ob hier ein Bildungsgut angewendet wird, welches an Schulen oder aber Universitäten vermittelt wird. Denn offenbar kann es leicht am Arbeitsplatz (Training-on-the-job) erlernt werden. Mit einer Subventionierung niedrigerer Bildungsstufen könnten die externen Effekten dann ohnehin nicht internalisiert werden.

FAZIT: In einer freien Gesellschaft bestimmen die Individuen über die Ausschließbarkeit ihres Humankapitals. In einer Marktwirtschaft führt dies dazu, dass über die Marktlöhne und Aufstiegschancen monetäre Erträge, sowie über Anerkennung im Kollegenkreis nicht-monetäre Erträge aus potentieller Bildungsnachfrage internalisiert werden. Ein zum Entscheidungszeitpunkt voraussehbarer und somit relevanter externer Effekt liegt nicht vor.

zu 4.) Wenn hier tatsächlich eine kausale Beziehung vorliegt, wäre folgende staatliche Maßnahme die geeignete, um die Möglichkeiten zur Kriminalitätsreduktion über das Bildungssystem auszunutzen: Zu Beginn einer jeden Bildungskarriere müsste der Staat die Individuen darüber informieren, dass eine unzureichende Bildungsnachfrage zu Kriminalität führt. Die Individuen müssen nun Abwägen zwischen den erwarteten individuellen Kosten, die ihnen entstehen bei Ahndung der Straftat (insbesondere die lebenslang entgangenen höheren Lohn-einkommen), und denen der Bildungsdienstleistungen, deren Nachfrage sie – so implizit das obige Argument – zu nicht-straffälligen Menschen machen würde. Es handelte sich dann um ein Informationsproblem, welches der Staat abbauen könnte: In erster Linie sind es die Indivi-

³³ Mögliche Kollisionen zu Arbeitsverpflichtungen innerhalb des Systems der sozialen Mindestsicherung werden hier nicht weiter behandelt.

den selber, die von einer Nicht-Straffälligkeit profitieren. Die Folge dürfte bei rationalen Menschen daher die Nachfrage nach Bildung sein.

Insistierten Verfechter dieses Argumentes weiter auf diesem und fordern nach wie vor eine staatliche Bildungsfinanzierung, weil Kriminalität negativ mit Bildung korreliert sei, so könnte der Staat an einer weiteren hier relevanten Stellschraube drehen: der Strafhöhe. Denn offenbar reichte die bisherige nicht aus, um das Kosten-/Nutzen-Pendel gegen die Straftat auszuweichen zu lassen.

Der mögliche Einwand, es gäbe eben Individuen, die aufgrund geistiger Kapazitäten nicht in der Lage wären, eine solche Kosten-/Nutzen-Analyse durchzuführen, forderte die Gegenfrage heraus, ob dann diese Individuen überhaupt zur geistigen Aufnahme von Bildungsinhalten in der Lage wären.

Ohnehin sei hier aber noch auf das sehr pessimistische Menschenbild dieses Argumentes hingewiesen. Wäre der Mensch tatsächlich von Natur aus schlecht, so würde Bildung hier als Abwehrmittel eines negativen externen Effektes, hervorgerufen durch die *Existenz* des Menschen, dienen. Zielgenauer wäre dann eine Strafabgabe auf die Geburt von Kindern, um Kriminalität zu verhindern, bzw. damit deren negative Folgen im Entscheidungskalkül der Eltern (Pro-/Contra-Kind) berücksichtigt werden.

FAZIT: Spätestens diese logische Weiterführung des Argumentes (inklusive der diesem zugrunde liegenden Annahme über das negative Menschenbild), sollte seine Irrelevanz verdeutlicht haben. Doch selbst wenn man – nicht so der Autor – an dieses negative Menschenbild glaubt – und sei es nur für bestimmte Bevölkerungsteile –, existierten wie gezeigt näher liegende Maßnahmen als eine staatliche Bildungsfinanzierung, um die negativen Effekte krimineller Handlungen – vermeintlich bedingt durch zu geringe Bildungsnachfrage – abzusenken.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das Argument der externen Effekte der Bildung, mit dem die staatliche (Teil-)Finanzierung gerechtfertigt wird, erfreut sich großer Beliebtheit und wird in bildungspolitischen Publikationen bisweilen unkritisch übernommen.

Unterzieht man es einer genaueren Analyse kann es mit dieser unhinterfragten Sicherheit

nicht aufrechterhalten werden. Vieles, was unter einem externen Effekt durch Bildung firmiert (Erhöhung der Forschungsaktivitäten, des Wirtschaftswachstums oder aber der Produktivität der Kollegen etc.) wird bereits über die Marktkräfte internalisiert.

Entscheidend für eine mögliche staatliche Verantwortung hinsichtlich der Finanzierung ist ohnehin die Frage, ob positive Effekte von Humankapital ausgehen würden, welches erst *über* jenem Niveau der Bildungsnachfrage akquiriert würde, das Individuen in einem Bildungsmarkt ohne Staat freiwillig wählen würden.³⁴ Denn viele Bildungsinhalte können *gleichzeitig* sowohl privaten als auch sozialen Zielen dienen: Lesen und Schreiben sind zwar notwendige Voraussetzung für Staatsbürgertum, dienen aber in erster Linie den eigenen Broterwerbschancen.

Doch es sei daran erinnert, dass es nicht die Vermittlung von Bildungsinhalten selber ist, sondern – wenn überhaupt – deren Anwendung, die den externen Effekt auslöst (Dimension der Bildungsdienstleistung versus Dimension des Humankapitals). In einer demokratischen Gesellschaft kann jedoch niemals sichergestellt werden, dass Individuen die erlernten Bildungsinhalte anwenden. Haben sie selber für diese bezahlt, haben sie auch einen starken Anreiz, die Inhalte marktrelevant zu nützen. Selbst wenn der Staat für diese zahlt, werden die Individuen sie nur dann einsetzen, wenn es ihnen persönlich einen Nutzen stiftet. Dann wiederum stellt sich die Frage, warum der Staat überhaupt hier Ressourcen aufwendet, wo doch in erster Linie die Individuen selber die Profiteure ihrer Handlungen sind.

Chancengleichheit durch Bildung!...?

Eine der am häufigsten an das Bildungssystem gestellten Forderungen lautet, für gleiche Lebenschancen unter den Individuen zu sorgen. Hier scheint in Deutschland einiges im Argen zu liegen. Eine jüngst von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebene repräsentative Umfrage bringt demnach die erschreckende Nachricht zu Tage, dass drei Viertel der Bevölkerung diese Forderung als nicht erfüllt sehen. Bei den befragten Eltern beläuft sich die Prozentzahl

³⁴ "The central question is therefore whether there are externalities associated with education *above the level that parents would choose in a private market*," so J. Poterba, 1996, Governmental Intervention in Markets for Education and Health Care; in: Fuchs, V. (Ed.): *Individual and Social Responsibility – Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*; Chicago u.a., S. 281 (dessen Hervorhebung).

sogar auf 86%, die dieser Meinung sind.³⁵ (Nur am Rande sei hier erwähnt, dass sich die obigen Umfragewerte auf ein Bildungssystem beziehen, dass nahezu komplett öffentlich finanziert und auch weitestgehend öffentlich bereitgestellt wird.)

Dies ist ein erschreckend hoher Anteil der Bevölkerung, dessen Wahrnehmung sehr ernst zunehmend ist. Denn über die Schulpflicht ist jeder Bürger bis 18 Jahren verpflichtet, das deutsche Bildungssystem zu durchlaufen. Wird dieses als ungerecht empfunden, kann die Zustimmung zu unserer Gesellschaftsordnung als Ganzer nachhaltig leiden. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesem Anspruch an das Bildungssystem ist somit gerechtfertigt. Was kann also von einem Bildungssystem diesbezüglich realistischerweise erwartet werden – und was nicht? Ist die Forderung nach Chancengleichheit durch Bildung ein ordnungspolitisch eigenständiges Argument für eine starke Rolle des Staates in Bildungsfragen? Schließlich: Wie könnte man Chancengleichheit operationalisieren?

Zur Erinnerung:³⁶ Die öffentliche Empörung war groß, was internationale Vergleichsstudien in den letzten Jahren über die Determinanten hiesiger Bildungsverläufe zu Tage förderten. Denn die soziale Herkunft ist hierzulande nicht nur sehr bedeutsam für den Erwerb von Kompetenzen überhaupt, sondern sie spielt auch eine überraschend wichtige Rolle beim Übergang von einer Stufe des Bildungssystems auf die folgende: So erhält ein Kind aus „besserem Hause“ trotz gleichen Leistungsniveaus mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit ein Empfehlungsschreiben für das Gymnasium als ein Kind sozioökonomisch schlechter gestellter Eltern.³⁷

Internationale Vergleichsstudien und Formale Chancengleichheit:

Die in Fußnote 37 erwähnte Quelle beziffert die Wahrscheinlichkeit für Kinder „der oberen beiden Schichten“, bei gleichen kognitiven Fähigkeiten eine Empfehlung für das Gymnasium zu erhalten, als 2,63-fach so hoch wie für Kinder aus unteren Schichten. Diesbezüglich beste-

³⁵ Bertelsmann Stiftung, 2008, *Integration durch Bildung – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung in Deutschland*, Gütersloh.

³⁶ Dieser Teil beruht auf B. Langner, 2006, *Chancengleichheit durch Bildung!...?*, *Ordnungspolitischer Kommentar des Instituts für Wirtschaftspolitik und des Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung*, Juni-Ausgabe.

³⁷ Vgl. bspw. W. Bos et al., 2004, *Internationale Grundschul-Lesekompetenz-Untersuchung – Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich*, Münster.

hen jedoch Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern: In Baden-Württemberg (3,64-fach) und in Nordrhein-Westfalen (3,28-fach) ist diese Benachteiligung besonders ausgeprägt.

Allerdings ist hierbei stets zu berücksichtigen, dass diesen Aussagen die Kenntnis sowohl der Empfehlungsschreiben als auch der „objektiven“ Leistungsniveaus der Betroffenen – gemessen in besagten Vergleichsstudien – zugrunde liegt. Diese Informationen standen den Lehrern *nicht* zur Verfügung; diese sprechen die Empfehlungen aufgrund ihrer eigenen Notengebung aus.³⁸

Dennoch: Auch die Autoren, die die wichtigsten Ergebnisse der ersten OECD-Vergleichsstudie, Programme for International Student Assessment (PISA), für Deutschland zusammengestellt haben, konstatieren: „Bildungsungleichheiten entstehen in erster Linie an den Gelenkstellen von Bildungskarrieren.“³⁹

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass oben genannte Bedeutung der sozialen Herkunft für die Bildungskarriere offenbar *nicht* als Nebenfolge der Zuwanderung zu erklären ist: „Im Gegenteil: Es deutet sich an, dass die Chancen eines Jugendlichen aus einer Zuwandererfamilie, ein Gymnasium zu besuchen, bei äquivalenter Beherrschung der Verkehrssprache weniger sozialschichtabhängig sind.“⁴⁰ Es ergibt sich allerdings eine differenzierteres Bild, wenn man die Ergebnisse weiterer Vergleichsstudien betrachtet: So widmet sich der 2006 veröffentlichte erste Bildungsbericht der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ausführlich dem Thema „Migration“ und fasst jene Studien zusammen (abrufbar unter: <http://www.bildungsbericht.de/>).

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht verwunderlich, dass die Politik dem Kriterium „Gewährleistung von Chancengleichheit“ große Bedeutung beizumessen scheint. Doch die Forderungen (Stichwort: „Bildung für alle!“) sind oft wenig konkret und durch Allgemeinplätze

³⁸ Vgl. Aktionsrat Bildung, 2007, *Jahresgutachten – Bildungsgerechtigkeit*, Wiesbaden, S. 49f. .

³⁹ Vgl. Baumert et al., 2002, *PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich (Zusammenfassung zentraler Befunde)*, Berlin, S. 51.

⁴⁰ Ebd. S. 52.

gekennzeichnet.⁴¹ Es stellt sich also die Frage, was genau man unter Chancengleichheit verstehen und welche Rolle den Bildungsinstitutionen hierbei zufallen könnte?

Einer jeden sozialphilosophischen Ausführung zu Chancengleichheit liegt zunächst die Annahme zugrunde, man könne eine Gesellschaft ganz abstrakt durch eine Hierarchie mit unterschiedlich interessanten Posten charakterisieren. Diese Posten gilt es nun zu besetzen – und dies nicht, wie etwa in einer Kastengesellschaft, qua Geburt, sondern durch einen kompetitiven Prozess, an dem alle Gesellschaftsmitglieder zu gleichen Bedingungen teilnehmen können. Das Problem ist, dass unterschiedliche Vorstellungen darüber existieren, was nun unter „gleichen Bedingungen“ zu verstehen ist.⁴²

„Formale Chancengleichheit“ wäre in einer solchen Gesellschaft dann gewahrt, wenn die einzelnen Posten nur danach vergeben würden, wer in dem kompetitiven Prozess die beste Bewerbung hinsichtlich vorher festgelegter Kriterien abgibt. Dass bspw. der Sohn eines ehemaligen Vorstandsvorsitzenden eines großen DAX-Unternehmens nun selber diese Position übernimmt, ist demnach nicht zu beanstanden, solange der Aufsichtsrat den bestqualifizierten Bewerber ausgesucht hat.

Manche, jedoch, würden hier bereits intervenieren und diese Definition von Chancengleichheit ablehnen. Ihnen schwebt das Ideal einer „Substantiellen Chancengleichheit“ vor, wonach die Gesellschaft auch dafür Sorge zu tragen habe, dass überhaupt jeder erst die Möglichkeit hat, eine erfolgversprechende Bewerbung abzugeben. Denn nicht jeder könne das Glück haben, in ein solch günstiges Umfeld wie obiger Beispielfall geboren zu werden. Und hier nun kommt für sie das Bildungswesen ins Spiel – und somit die Probleme, wenn hieraus konkrete Forderungen für die Bildungspolitik abgeleitet werden sollen.

Denn die Gesellschaft müsste Fragen konkret beantworten können wie: Sollen auch sehr lernschwache Kinder mit soviel Ressourcen ausgestattet werden, dass sie irgendwann eine erfolgversprechende Bewerbung für bspw. einen Physik-Studienplatz abgeben können? Und wenn nein, bis zu welchem Leistungsniveau sind hier die Grenzen zu ziehen? Wer entscheidet darüber? Von den objektiven Problemen einmal ganz abgesehen, Lernschwache auf das

⁴¹ Vgl. bspw. „Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit“, Abschnitt 3.2 des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.

⁴² Vgl. hierzu auch den Eintrag „Equality of Opportunity“ der Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/equal-opportunity/>

Leistungsniveau besonders begabter Menschen zu bringen.

Nimmt man die Forderung nach substantieller Chancengleichheit ernst, so sieht man sich einem weiteren großen Problem gegenüber: Wie wollte man verhindern, dass manche Eltern jeder egalisierenden bildungspolitischen Maßnahme des Staates ihrerseits wiederum mit einer Ausweitung der Bildungsaufwendungen begegnen, bspw. durch private Finanzierung eines Nachhilfeunterrichts? Müsste man dies nicht irgendwie verbieten, um ein unbezahlbares „Wettrüsten“ zwischen Eltern und Staat zu verhindern? Wäre nicht die Notwendigkeit der vollständigen „Enteignung“ der Eltern hinsichtlich der Erziehung ihrer Kinder geboten? Dann zumindest hätte man die Gewissheit, jegliche sozialen Einflüsse ausgeschaltet zu haben – vorausgesetzt, natürlich, alle Lehrer wären gleich kompetent.

Verbleiben würden lediglich die angeborenen Unterschiede der Individuen. Und die will man nicht wirklich ausgleichen wollen – oder etwa doch? Außerdem, ab welchem Alter dürfen die einzelnen Schüler nicht mehr lernen *wollen*? Ab wann, also, darf die individuelle Verantwortung für den Lernerfolg zum Tragen kommen? Alleine diese Punkte zeigen bereits auf, welche diskutablen Fragestellungen mit dem Begriff der Chancengleichheit verbunden sind, so dass man weit davon entfernt ist, von einer allseits akzeptierten Definition sprechen zu können.

Die Betrachtung eines weiteren wichtigen Aspekts unterstreicht diesen Eindruck noch: Bisher, nämlich, wurde implizit davon ausgegangen, es sei eindeutig, welche Talente die relevanten für eine auf Chancengleichheit bedachte Bildungspolitik seien. Doch wer hätte bspw. in den 70er Jahren voraussehen können, dass technische Fertigkeiten und Kenntnisse, mit denen sich ein Bill Gates oder aber ein Steve Jobs in ihrer Freizeit beschäftigt haben, einmal so wichtig werden können, dass diese – und nicht der „normale“ Schüler – in der Lage sein würden, Weltunternehmen zu gründen? Hat hier etwa das Bildungssystem versagt? Versagt es gerade wieder, da das Bedienen von Spielkonsolen nicht Bestandteil von Lehrplänen ist; die dort erlernten motorischen Fähigkeiten für einen Arzt aber bald schon unerlässlich sein werden, um erfolgreich Operationen durchzuführen?

Nein, es ist unmöglich, von einem Bildungssystem zu verlangen, die Individuen zur Abgabe „erfolgversprechender Bewerbungen“ zu befähigen. Denn die gesellschaftliche Hierarchie – im oben beschriebenen Sinn – ist nicht fix, sondern einem ständigen Wandel unterworfen.

Bildungssysteme bereiten die Bewerber bestenfalls(!) für so schon nicht mehr existierende Hierarchien vor. Anders gewendet heißt dies: Man wird *immer* dem existierenden Bildungssystem den Vorwurf machen können, keine Chancengleichheit zu gewährleisten, solange die Marktergebnisse unterschiedlich sind.

Vielleicht bestünde auch eine große Gefahr darin, eine wie auch immer definierte Chancengleichheit im Bildungswesen herzustellen. Einmal angenommen, der theoretisch mögliche Fall träte ein, dass sich die Gesellschaft darauf einigen könnte, was unter Chancengleichheit zu verstehen sei, *und* dies sei auch in der Realität umzusetzen; das Klagen über die eigene Position in der Gesellschaft träte in einem solchen Fall auf weniger Verständnis. Denn nun ist man auch objektiv „selbst Schuld“ am eigenen Schicksal.

In diesem Zusammenhang sind die Aussagen eines britischen Autors bemerkenswert, der über die vermeintlich Gerechtigkeit herstellende Bildungsreformen in Großbritannien der Nachkriegszeit schrieb: „(D)as Gefühl des Grolls wird vielleicht eher heftiger als geringer werden, gerade weil der Betreffende erfährt, daß der Auswahlprozess, der ihn vom Gymnasium ferngehalten hat, eine gewisse Berechtigung hat. In dieser Hinsicht kann eine offensichtliche Gerechtigkeit schwerer zu ertragen sein als eine Ungerechtigkeit.“⁴³

Hiermit soll keineswegs ein Argument für die Befolgung einer bewussten Ungerechtigkeit in der Zuteilung zu weiterführenden Schulen aufgebaut werden. So schwach das Konzept der „Formalen Chancengleichheit“ zunächst zu sein scheint, es wäre wünschenswert, wenn dies hierzulande tatsächlich seine Anwendung fände. Doch gilt es, in diesem Zusammenhang auch die Kehrseite des Vorwurfs, das Bildungssystem sei ungerecht, zu beachten: Eine Ungerechtigkeit in diesem Sinne kann auch der sozialen Hygiene dienen. Es sind eben die Umstände – und eben nicht die eigene Leistung – die für die eigene Position in der Gesellschaft verantwortlich zeichnet. Der Aufbau von Lebenslügen wird nun erleichtert. Der Groll kann sich in einer Welt, in der den Individuen, bzw. den Eltern als Entscheidungsträgern, die Freiheit überlassen bleibt, über ihr eigenes Bildungsschicksal zu bestimmen, weniger gegen den Staat und das System – wie derzeit noch – als vielmehr gegen sich selber, bzw. die Eltern richten.

Auch dies zeigt wieder den Charakter des Vorwurfs von mangelnder Chancengleichheit im

⁴³ D.V. Class zitiert nach F.A. Hayek, 1991, a.a.O., S. 474.

Bildungswesen. Letztlich echauffiert man sich über unterschiedliche Markteinkommen, die als ungerecht empfunden werden. Es ist für den Autor mehr als fraglich, ob hier ein eigenständiges Argument vorliegt, das sich von der beliebten Forderung nach sozialer Gerechtigkeit unterscheidet. Auch „Chancengleichheit durch Bildung“ ist zu einem Wieselwort mutiert, wie es bereits mit dem Begriff der „Sozialen Gerechtigkeit“ geschehen ist.

Wenn nun weder das Argument der externen Effekte, noch dasjenige der „substantiellen Chancengleichheit“ die dominante Rolle des Staates in Bildungsfragen rechtfertigen können, welches Argument sonst könnte diese Rolle übernehmen?

Zu Fragen einer staatlich auferlegten Schulpflicht

In der Bundesrepublik Deutschland sind alle Bürger bis zu ihrem achtzehnten Geburtstag schulpflichtig.⁴⁴ Der Staat kontrolliert die Einhaltung streng. Wie ist dies zu begründen?

Zunächst ist anzunehmen, dass Kinder in jungen Jahren den Wert von Bildung noch nicht wertschätzen können, auf die Nachfrage nach Dienstleistungen am liebsten verzichten würden, zugunsten von aus ihrer Sicht angenehmeren Tätigkeiten (Spielen etc.). Ex-post kann als gesichert gelten, dass sie froh darüber sind, dass sie jemand zum Besuch der Schule gezwungen hat. Die Frage ist, wer dies tun sollte?

Die naheliegendste Antwort lautet: die Eltern. Sie kennen deutlich besser die betroffene Person und wissen daher eher um dessen Vorlieben, Talente etc. Es sei hier ausdrücklich erwähnt, dass im Bildungsprozess *immer* die Präferenzen des Kindes, nicht jedoch diejenigen der Eltern entscheidend sind. Letztere übernehmen letztlich treuhänderisch die (Bildungs-)Entscheidungen für das Kind.

Die Einführung einer Schulpflicht stellt diejenigen Kinder zunächst nicht schlechter, die ohnehin mindestens das Schulniveau (gemessen in Jahren) gewählt hätten, was nun staatswegen vorgegeben wird. Vorausgesetzt ihre Eltern hätten in einer Welt ohne allgemeine Schulpflicht tatsächlich diesem Wunsch entsprochen. Somit stellt die allgemeine Schulpflicht diejenigen

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2002, *Grund- und Strukturdaten*, Bonn.

Kinder besser – ohne die anderen zu schädigen –, deren Eltern eine zu geringe Dauer des Schulbesuchs gewählt hätten.

Dass eine allgemeine Schulpflicht schadet, ist dann vorstellbar, wenn sie einen zu langen Schulbesuch erfordert. Hier würde nun gegen die Präferenzen der Kinder verstoßen, was sich in Desinteresse und ggf. Kriminalität äußern könnte. Gleiches ist möglich, wenn das Schulangebot nicht den Präferenzen entspricht, bspw. ein handwerklich begabter Schüler mit Textanalysen etc. malträtiiert würde. Dies wäre jedoch kein Malus der allgemeinen Schulpflicht, sondern dem Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage anzulasten.

Die bisherigen Ausführungen zur allgemeine Schulpflicht zeigen einmal mehr, mit welchen Problemen jede Auseinandersetzung mit Bildungsfragen verbunden ist. Denn es ist ein schmaler Grat zu bestimmen, was die eigentlichen Wünsche der Kinder und Jugendlichen sind und was ihnen von Dritten, d.h. den Eltern, aufgezwungen wird. Schließlich entwickeln sich die Präferenzen erst im Zeitablauf einer Bildungskarriere. Die über die Eltern aufgezwungene Nachfrage nach bestimmten Bildungsinhalten kann sich ex-post also als sich selbst erfüllende Prophezeiung entpuppen.

Da der Fall nicht-wohlwollender Eltern nicht ausgeschlossen werden kann und eine moderate Schulpflicht wohl auch nicht gegen die „eigentlichen“ Präferenzen der Kinder spricht, kann sie als gerechtfertigt gelten. Doch folgt hieraus auch die Erfordernis nach staatlicher Bildungsfinanzierung?

Nein, eigentlich nicht. Denn wie auch eine Kfz-Haftpflichtversicherung vorgeschrieben wird und nicht vom Staat übernommen wird, könnte auch hier verlangt werden, dass jeder der Kinder hat, für deren Schulbesuch und die Übernahme der hier anfallenden Kosten zu sorgen hat.

Es käme dadurch keineswegs zu einer Verteuerung von primärer und sekundärer Bildung: Irgendjemand, genauer der Steuerzahler, übernimmt bereits jetzt diese Kosten. Sicherlich sind auch Eltern Steuerzahler, aber nicht alle Steuerzahler Eltern. Der Profiteur von Bildungsdienstleistungen ist hier eindeutig zu bestimmen. Warum sollte bei eindeutiger Identifizierung des Nutznießers, dieser nicht auch dafür zahlen sollen?⁴⁵

⁴⁵ Rückwirkungen der Organisation von Rentensystemen auf Fragen zur öffentlichen Bildungsfinanzierung werden hier nicht weiter berücksichtigt. Vgl. M. Voigtländer, 2005, *Eine Zustimmungsfähige Reform der*

Für einen kurzen Augenblick sei vergessen, dass die Kinder noch nicht geschäftsfähig sind und noch über keinerlei Vermögen verfügen. In einer Welt ohne staatliche Bildungsfinanzierung wäre vorstellbar, dass die Individuen einen Kredit aufnehmen könnten, um ihre Bildung zu finanzieren. Die Rückzahlung würde erfolgen, wenn ihre Bildungskarriere abgeschlossen ist und sie ihr erstes eigenes Geld verdienen.

Bei Fragen zur Bildungsfinanzierung wird oftmals unterstellt, dass wegen Kreditmarktperfektionen es zu keinem Kreditangebot käme: Da Humankapital auch physisch mit dem Kreditnehmer verbunden ist und Sklavenarbeit verboten ist, könnte im Insolvenzfall nichts mehr gepfändet werden. Der potentielle Kreditgeber würde eine sehr hohe Risikoprämie verlangen oder aber nur bestimmten, aus seiner Sicht erfolgversprechenden Individuen Kapital zur Verfügung stellen.

Dieses Problem könnte der Staat beseitigen, indem er als Kreditgeber auftritt. Ohnehin ist zu bedenken, dass die Kinder hier Kapital für ihre Primar- und Sekundarbildung benötigen. Die dort gelernten Fähigkeiten können als Basisvoraussetzung für jegliche Beschäftigung in einer arbeitsteiligen Wirtschaft gesehen werden. Das heißt, das Individuum wird in jedem Fall seine Schulden begleichen können – solange es nicht komplett jegliche Arbeitsaufnahme verweigert.

In den meisten Fällen würden die Eltern ihren Kindern das Geld zur Verfügung stellen. Wäre es aber nicht ungerecht, dass manche Kinder nicht in diesen Genuss kommen? Bei genauerer Betrachtung ist diese „Ungerechtigkeit“ nie zu beseitigen: Ob manche Kinder mehr Geld von ihren Eltern erben, Schenkungen erhalten oder aber bereits in jungen Jahren in den Genuss elterlicher finanzieller Zuwendungen gelangen, indem diese die Bildung finanzieren, ist letztlich ein und derselbe Vorgang. Außerdem ist zu beachten, dass mit der individuellen Bildungsfinanzierung gleichzeitig das benötigte Steueraufkommen geringer sein müsste und Steuersenkungen die Folge wären. Es wären gegenüber dem Status quo also mehr Eltern finanziell in der Lage, diese Kosten für ihre Kinder zu übernehmen, als es die derzeitige Nach-Steuer-Einkommenssituation vermuten ließe.

Bisher wurde angenommen, Kinder seien bereits in frühen Jahren geschäftsfähig. Realiter ist

gesetzlichen Alterssicherung, Köln.

dies nicht so und die Eltern müssten sich – sofern sie nicht über eigene Mittel verfügen – im Namen ihrer Kinder für diese verschulden. Ein Problem entsteht, wenn die Kinder bei Erreichen der vollen Geschäftsfähigkeit die Rückzahlung des Bildungskredites verweigern würden. Die entscheidende Bildung hätten sie bis zu diesem Zeitpunkt bereits genossen und kann ihnen nicht mehr entzogen werden. Ex-ante könnten Kinder also gar nicht glaubhaft versichern, nach Erreichen der Geschäftsfähigkeit den Kredit zurückzuzahlen. In diesem Fall eines Zeitinkonsistenzproblems hinsichtlich der Bildungsfinanzierung könnte eine staatliche Bildungsfinanzierung über Steuern gerechtfertigt sein: Die Aufwendungen für die Bildung der Folgegeneration würden diffus in den allgemeinen Ausgaben des Staates versteckt. Sicherlich könnte sich das einzelne Individuum bei Volljährigkeit auch diesen Steuerzahlungen entziehen, müsste dann aber auswandern. Im Folgenden soll die staatliche Finanzierung im Primar- und Sekundarbereich des Bildungsprozesses wegen des Zeitinkonsistenzproblems daher als gegeben angenommen werden.

Mehr Geld für Bildung!...?

Wohl kaum eine Forderung erhält im politischen Prozess parteiübergreifend eine größere Zustimmung als diejenige nach einer Ausweitung der finanziellen Ressourcen für das Bildungswesen. Allein dies sollte bereits skeptisch stimmen, lässt sich hieraus doch ein Mangel an inhaltlicher Auseinandersetzung mit den relevanten Fragen ablesen.

Den Befürwortern kommt sicherlich zupass, dass wegen der demographischen Entwicklung keine Steuererhöhung oder aber Kürzung an anderer Stelle zur Erfüllung dieser Forderung vonnöten ist. Die Anzahl der nachgeborenen Kinder sinkt, und somit können die Ausgaben pro Schüler steigen, ohne dass das gesamte Bildungsbudget erhöht werden müsste. Man spricht hier auch von einer so genannten *demographischen Rendite*, die zu verteilen ist. Somit entfällt die sonst übliche kritische Entgegnung nach der Finanzierbarkeit des Vorschlags.

Die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung: Was sagen sie aus – und was nicht?

In bildungspolitischen Diskussionen wird oftmals eine Statistik herangezogen, welche den Anteil der gesamten – öffentlichen wie privaten – Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt eines Landes ausweist.

Viele glauben hieraus direkt erkennen zu können, wie hoch der Stellenwert der Bildung für eine Volkswirtschaft ist. Doch was genau besagt die von der OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) veröffentlichte Zahl? Welche Schlüsse kann man aus einem Ländervergleich ziehen – und welche nicht?

Der Indikator zeigt zunächst an, welcher Anteil der während eines Jahres produzierten Waren und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft auf deren *institutionalisiertem* Markt für Bildungsdienstleistungen umgesetzt wurden. Die OECD weist darauf hin, dass hierunter auch Nebenleistungen (Transportkosten etc.) und auch Forschungsausgaben subsumiert werden, sofern diese an Bildungsinstitutionen erbracht werden.⁴⁶

Allerdings werden hierbei *nicht* die privaten Ausgaben für Schul- und Lehrbücher oder aber Nachhilfeunterricht berücksichtigt, genauso wenig wie im tertiären Bereich die indirekten (Opportunitäts-) Kosten eines Studiums oder aber einer Berufsausbildung.⁴⁷ Letzteres würde den Statistiker vor offensichtlich größere Probleme stellen, da eine einfache Heranziehung der durchschnittlichen Verdienste der Individuen mit einer niedrigeren Ausbildung die Markt- und Lohnänderungen unberücksichtigt ließe, die sich aus dem zusätzlichen Arbeitsangebot dort ergäben, wenn alle Studenten oder aber Lehrlinge *nicht* studieren oder aber *nicht* einer Ausbildung nachgehen würde. Auch die Zahlen für die privaten Ausgaben für Schul- und Lehrbücher sowie den Nachhilfeunterricht können letztlich nur geschätzt werden – auf bis zu 3 Mrd. Euro jährlich.⁴⁸ Gerade dieser Bereich ist im Wachsen begriffen, wie der vermehrte Markteintritt von Schulbuchverlagen im Nachhilfebereich deutlich zeigt.⁴⁹ Insofern bleibt bei der von der OECD veröffentlichten Zahl ein wichtiger Wachstumsmarkt im Bildungswesen unberücksichtigt.

Unter dem Gesichtspunkt, welche Aussagen aus der von der OECD veröffentlichten Zahl ableitbar sind, ist ferner interessant, welche Einflussfaktoren diese Kennzahl beeinflussen: Hier

⁴⁶ Vgl. OECD, 2007, *Education at a Glance*, Paris, S.196 ff.

⁴⁷ Das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln hat hierzu Berechnungen angestellt: Vgl. C. Henke, 2005, Zur Berechnung des Humankapitalbestands in Deutschland, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 32. Jahrgang, Heft 1.

⁴⁸ Vgl. Dohmen et. al, 2008, *Was wissen wir über Nachhilfe? - Sachstand und Auswirkung der Forschungsliteratur zu Angebot, Nachfrage und Wirkungen*, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin.

⁴⁹ Vgl. N. Oberhuber, Nachhilfe wird zum Normalfall, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 31.8.2008, S. 47.

ist zunächst die demographische Entwicklung, bzw. Zusammensetzung einer Bevölkerung zu nennen. Je älter diese ist, umso weniger Junge also nachrücken, desto geringer werden c.p. auch die Ausgaben für institutionalisierte Bildungsdienstleistungen sein; und private Weiterbildungskosten (Stichwort: Lebenslanges Lernen) bleiben bei obiger Kennzahl je nach besuchter Institution gegebenenfalls unberücksichtigt. Einen weiteren Einflussfaktor stellen die Einschreiberaten an den Bildungsinstitutionen (Wie restriktiv sind bspw. die Eintrittsvoraussetzungen?) und die generelle Organisation der Wissensvermittlung dar. Somit kann ein geringer Anteil der Bildungsausgaben am BIP Ausdruck gerade für eine effiziente Mittelverwendung sein: Es gelingt, ein bestimmtes Bildungsziel über eine effiziente Organisation mit geringerem Ressourceneinsatz zu erreichen. Last but not least sind es die Lehrervergütungen, die Einfluss auf die institutionalisierten Bildungsausgaben ausüben. Wie an anderer Stelle noch gezeigt wird, sind diese in Deutschland vergleichsweise hoch.

Aber wäre es mit einer Ausweitung der finanziellen Ressourcen getan? Könnte man somit tatsächlich die Qualität der Bildung steigern? Doch zunächst: Wie definiert man eigentlich die Qualität von Bildung?

Endgültig seit Veröffentlichung der ersten Programme for International Student Assessment-Studie, PISA 2000, sind es vor allen Dingen die Kennzahlen internationaler Vergleichsstudien – zuvor hat es bereits Studien zu mathematischen und naturwissenschaftlichen Kenntnissen (Third International Mathematics and Science Study, TIMSS), sowie zu grundlegenden Lesekenntnissen auf Grundschulebene (Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung, IGLU) gegeben –, die als Ausweis für Bildungsqualität herangezogen werden.

Das Programme for International Student Assessment (PISA) der OECD

Seit dem Jahr 2000 führt die Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD, alle drei Jahre eine Untersuchung über die Fähigkeiten von 15jährigen Schülern in verschiedenen Ländern durch. Die OECD möchte mit PISA den Grad der Vorbereitung junger Leute auf die Herausforderung des Erwachsenenalters durch die einzelnen Bildungssysteme untersuchen. Die Tests sind eingebunden in ein von der OECD ausgearbeitetes Vorstellungsmodell über Lebenslanges Lernen. Humankapital definiert die in Paris ansässige Organi-

sation wie folgt:

“The knowledge, skills, competencies and other attributes embodied in individuals that are relevant to personal, social and economic well-being.”

Die Tests geben *keinen* Aufschluss darüber, ob die Lehrer die Vorgaben des von Land zu Land unterschiedlichen Lehrplans eingehalten haben. Rückschlüsse über die Qualität der Lehrer können daher nicht gezogen werden. Lediglich Rückschlüsse über die Lehrpläne wären möglich, sofern die Lehrer sie tatsächlich eingehalten haben.

Das Alter 15 wurde bewusst gewählt, da hier in den meisten Mitgliedsstaaten der OECD die allgemeine Schulpflicht endet und die Schüler lange genug in der Schule waren, damit die Ergebnisse tatsächlich Rückschlüsse auf die einzelnen Bildungssysteme zulassen.

Jede PISA-Untersuchung umfasst einerseits die Testergebnisse mit den jeweiligen Schwerpunkten Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften, andererseits werden aber auch Hintergrundinformationen zu den einzelnen Probanden gesammelt, so dass eine statistische (ökonometrische) Auswertung möglich wird, die Korrelationen zwischen den unterschiedlichen Dimensionen des sozio-ökonomischen Hintergrunds und den Ergebnissen offenbart.⁵⁰

An PISA 2006 nahmen 56 Länder (inkl. alle 30 OECD-Mitgliedsstaaten) teil. Hierdurch sind 90% der Weltökonomie repräsentiert. Pro Land werden zwischen 5000 und 10000 Studenten von zumindest 150 verschiedenen Schulen getestet. Jede PISA-Erhebung verfügt über einen thematischen Schwerpunkt (2000: Leseverständnis, 2003: Mathematische Kenntnisse, 2006: Naturwissenschaften). Dieser Schwerpunkt nimmt $\frac{2}{3}$ des Tests in Anspruch. Dennoch werden in jedem Test die jeweils anderen beiden Parameter ebenfalls getestet. Für jeden Probanden dauert die Untersuchung 2h sowie 30 Minuten zur Beantwortung von Fragen zum sozio-ökonomischen Hintergrund.

500 ist die Durchschnittspunktzahl der *jeweiligen* Untersuchung über alle Länder hinweg, d.h. die Ergebnisse von $\frac{2}{3}$ aller OECD-Schüler lagen zwischen 400 und 600. Vergleiche zwischen den PISA-Tests 2000, 2003 und 2006 sind daher *nicht* möglich, wenn diese auf einem

⁵⁰ In Deutschland ist hier insbesondere Ludger Wößmann vom ifo-Institut in München zu nennen, der hier vielfältige Untersuchungen durchgeführt hat.

Vergleich der erreichten Punktzahlen beruhen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich dazu entschlossen, die internationale Studie jeweils um eine nationale Studie zu ergänzen, PISA-E, um repräsentative Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern feststellen zu können.

Die PISA-Untersuchungen waren und sind vielfältiger Kritik ausgesetzt: Bspw. wird moniert, dass in den Tests nur bestimmte Fähigkeiten der Individuen überprüft werden, andere wichtige, eher weiche Faktoren (Teamfähigkeit, Pünktlichkeit etc.) unberücksichtigt blieben. Man ist sich dieses Problems bewusst, verweist aber auf die noch zu untersuchende Hypothese, dass ein positives Abschneiden bei den internationalen Vergleichsstudien auch positiv mit sonstigen möglichen Qualifikationsindikatoren von Bildung korreliert sein kann.⁵¹

Was nun immer auch unter hoher Bildungsqualität verstanden wird, letztlich sind es die Betroffenen selbst, also die Schüler, die entscheiden müssen, ob das nachgefragte Bildungsangebot zu ihrem Vorteil gereicht.

Um generell beurteilen zu können, ob eine finanzielle Ausweitung der Ressourcen zu einer – wie auch immer definierten – besseren Qualität von Bildung führen würde, ist es hilfreich, sich das gegenwärtige institutionelle Arrangement des Systems genauer anzuschauen. Wo geht das Geld hin? Wer sind die Empfänger? Wonach richten sich die Zahlungen innerhalb des Systems? Kurzum: Wie sind die Anreize für die beteiligten Akteure ausgestaltet?

Denn unstrittig ist, dass das Handeln der im Bildungsbereich Tätigen – wie dasjenige aller Menschen – durch Anreize entscheidend beeinflusst wird.⁵² Mit der Neuen Institutionenökonomik verfügen Ökonomen über das geeignete Instrumentarium, um das Anreizumfeld von Akteuren in verschiedenen Bereichen zu untersuchen und Mustervorhersagen über ihr Verhalten zu treffen. Gerade hierin liegt der Mehrwert einer ökonomischen Betrachtung des Bildungssystems.

Im schulischen Kontext kann das Zusammenwirken der Akteure als ein mehrstufiges Prinzi-

⁵¹ So etwa äußerte sich Ludger Wößmann auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Düsseldorf im Februar 2008.

⁵² Dieser Abschnitt folgt bisweilen wörtlich Teilen aus B. Langner und J. Siller, 2008, Institutionelle Anreizfaktoren im deutschen Schulsystem: Status quo und Reformoptionen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, *Otto-Wolff-Institut Discussion Paper*, Nr. 3.

pal-Agenten-Netzwerk beschrieben werden. Prinzipale sind Auftraggeber, die bestimmte Aufgaben an Agenten delegieren, welche im Sinne der Prinzipale handeln bzw. handeln sollen. Die Handelnden sind in dieser Konstellation jedoch im Regelfall mit typischen Agenturproblemen konfrontiert, d.h. insbesondere einem Auseinanderklaffen der Interessen von Prinzipal und Agent. Dies gilt insbesondere in größtenteils staatlich organisierten Bildungssystemen. Denn das hohe staatliche Engagement verhindert oftmals die Entwicklung wettbewerblicher Strukturen, die Agenturproblemen vorzubeugen helfen bzw. sie zumindest leichter sanktionierbar machen: Beispielsweise ist die freie Wahl einer bestimmten Schule für Schüler bzw. deren Eltern oftmals nicht ohne Weiteres möglich. Vielmehr steht ihnen ggf. nur diejenige des eigenen Wohnbezirkes offen. Die Kundenbasis ist somit auch solchen Schulanbietern von Staats wegen sicher, die u.U. nicht als vertrauenswürdig gelten.

Das Zusammenwirken der Akteure im Status quo des Schulsystems lässt sich folgendermaßen skizzieren:⁵³ Eltern (Wähler) beauftragen die (Landes-)Regierung mit der konkreten Bereitstellung von Schulbildung.⁵⁴ Die Regierung überantwortet die Umsetzung der von ihr formulierten – und vom Wähler implizit absegneten – bildungspolitischen Vorstellungen den lokalen Schulverwaltungen. Die Schulbehörden wiederum stehen in primärem Kontakt mit den Leitungsinstanzen der einzelnen Schulen. Die Schulleitungen betrauen Lehrkräfte mit den schulischen Aufgaben. Schließlich spielt sich das zentrale Unterrichtsgeschehen im Klassenraum zwischen Lehrpersonen und Schülern ab. Bei jeder dieser Beziehungen lassen sich individuell Nutzen steigerndes Verhalten, konfliktäre Interessen und Informationsasymmetrien aufgrund unzureichender Beobachtungsmöglichkeiten der Akteure vermuten. Dabei variieren je nach institutionellen bzw. vertraglichen Rahmenbedingungen der diskretionäre Spielraum der Akteure bzw. die Anreize, diesen Spielraum egoistisch bzw. ineffizient auszunutzen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Agenten – d.h. in erster Linie die Lehrkräfte – konfliktäre Zielvorstellungen besitzen und nicht *nur* die Ziele des Prinzipals als ihre eigenen ansehen, sondern eigene Interessen verfolgen, bspw. die Minimierung des eigenen Arbeitsaufwandes (Arbeitsleides) etc.

⁵³ Vgl. L. Wößmann, 2002, *Schooling and the Quality of Human Capital*, Berlin, S. 129.

⁵⁴ Bildungspolitische Themen können Wahlkämpfe für Landtagswahlen durchaus (mit-)entscheiden.

Vor allen Dingen das relativ⁵⁵ schlechte Abschneiden deutscher Schüler in internationalen Vergleichsstudien hat hierzulande eine Bildungsdebatte ausgelöst, die die bestehenden Strukturen des Systems nun in Frage stellt. Bei den in der Folge lancierten institutionellen Reformen, bzw. Reformvorschlägen im Schulsystem stehen insbesondere drei Bestrebungen in der Diskussion oder sind teilweise bereits umgesetzt worden⁵⁶: erstens der Grad der Selbstständigkeit bzw. Autonomie der einzelnen Schule, zweitens ein attraktives und anreizgerechtes Arbeitsumfeld für Lehrerinnen und Lehrer und drittens ein verstärkter Wettbewerb im Schulsystem durch eine größere Wahlfreiheit der Eltern/Schüler sowie eine größere Angebotsvielfalt der Schulen.⁵⁷

Autonomie für die Einzelschule:

Es dürfte nachvollziehbar sein, dass die Verantwortlichen an den Schulen selber über das größte Wissen hinsichtlich der Gegebenheiten vor Ort verfügen. Wie auch sonst im föderalen Gebilde üblich sollte es daher eine Selbstverständlichkeit darstellen, dass die jeweiligen Entscheidungsebenen subsidiär, d.h. auf der niedrigst möglichen Ebene, handeln können. Die Vorteile liegen auf der Hand: Schulleiter und Lehrpersonen (d.h. die Agenten) könnten stärker auf die Präferenzen ihrer Schüler eingehen, Ressourcen effektiver und sparsamer einsetzen etc., was sich auch positiv auf die Motivation der Beteiligten auswirken sollte.

Allerdings besteht die Gefahr, dass die Agenten diese Entscheidungsfreiheit opportunistisch ausnutzen und (auch) eigene Ziele neben denjenigen des Prinzipals, hier der übergeordneten Schulbehörde, verfolgen.⁵⁸ Schulleiter könnten bspw. die Lehrbelastung der ihnen unterstehenden Lehrer zu niedrig ansetzen oder aber diese zu lax kontrollieren, wenn sie konflikt-scheu sind und aus einem Konflikt keinen Vorteil ziehen würden.

⁵⁵ In der Tat steht nach der Veröffentlichung von Ergebnissen internationaler Vergleichsstudien die *relative* Platzierung Deutschlands im Vordergrund der medialen Aufmerksamkeit. Aus ökonomischer Sicht sollte jedoch das absolute (Un-)Vermögen für die Bildungspolitik handlungsleitend sein (vgl. B. Langner 2004, Über PISA-Schock(s) und andere bildungspolitische „Dauerbrenner“, *Ordnungspolitischer Kommentar des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln*, Dezember).

⁵⁶ Gegenstand weiterer Diskussionen sind die vergleichsweise späte Einschulung deutscher Schüler und die Mehrgliedrigkeit in der Sekundarstufe (vgl. K. Klemm und F. Meetz, 2004, Schulen werden selbstständiger, *Essener Unikat*, Nummer 24, S. 8-19).

⁵⁷ Vgl. L. Wößmann, 2006, Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 7, Heft 3, S. 417-444.

⁵⁸ Vorstellbar sind auch Probleme daraus resultierend, dass ausgehend vom Status quo, der durch nicht-subsidiäre Entscheidungsfindungen gekennzeichnet ist, die Beteiligten durch plötzliche Verantwortungsübernahme überfordert wären. Dieses Problem wird in den einzelnen Reformbestrebungen sehr ernst genommen und durch entsprechende Weiterbildungen der Beteiligten Abhilfe geschaffen (siehe unten).

Als Lösung bieten sich zentrale Abschlussprüfungen an, die die Leistungen der Schule und der Lehrer für die Schulaufsicht und die Eltern zumindest indirekt vergleichbar machen. Selbstverständlich sind die Leistungen der Schüler zunächst von diesen selber zu verantworten – die Vergleiche sind also mit Vorsicht zu genießen, da die Schülerzusammensetzung hier eine entscheidende Rolle spielt –, doch sollten nun ausreichende Anreize für die Schulen und Lehrpersonen bestehen, die Schüler optimal auf die zentralen Abschlussprüfungen vorzubereiten.⁵⁹

Werden Schulleiter nun für die Ergebnisse ihrer Schüler verantwortlich gemacht – wenn auch nur indirekt –, sollte man ihnen auch zugestehen, ihr Personal selber aussuchen zu können, die Unterrichtsorganisation selber vorzunehmen und die ihnen zugestanden finanziellen Ressourcen eigenständig zu verwalten: Der Prinzipal gibt das Ziel vor und die Agenten entscheiden selber, wie sie am besten dieses Ziel erreichen.

Autonomie und Anreize für Lehrpersonen:

Lehrerinnen und Lehrer können als *der* „kritische Erfolgsfaktor“ im Bildungsprozess bezeichnet werden. Auf ihnen lastet ein enormer Druck, denn sie dienen als Agenten gleich mehreren Prinzipalen (Schülern, Eltern, Schulleitung und der Schulbehörde).⁶⁰

Die deutschen Bildungssysteme tragen dieser herausragenden Stellung bisher zu wenig Rechnung. Aus anreiztheoretischer Sicht ist zu beklagen, dass weder positive Anreize für positives (bspw. Gehaltszulagen) noch negative Anreize für negatives Verhalten (d.h. Gehaltseinbußen bis hin zur Entlassung aus dem Schuldienst) existieren.

Wenn Lehrkräfte bspw. sehr autonom entscheiden können, ohne dass sie direkt (Unterrichtsbesuch durch Schulleiter oder Schulaufsicht) oder aber indirekt (externe Leistungsüberprüfungen der Schüler) eine Überwachung oder Überprüfung Dritter erfahren, besteht die Gefahr, dass sie Vorgaben bzw. Ziele ihrer Prinzipale (Eltern, Schüler, Schulleitung, Landesregierung) aus dem Blick verlieren. Das heißt je weniger Sanktionsmöglichkeiten einerseits bzw. Belohnungsoptionen andererseits existieren, desto weniger existiert für Lehrkräfte auch

⁵⁹ J. Bishop, 1997, The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement, *American Economic Review*., 87 (2), S. 260-264.

⁶⁰ Konfliktäre Interessen dieser Prinzipale sind nicht ausgeschlossen. Hier bedürfte es somit einer eindeutigen Zielhierarchie für die Lehrer (siehe weiter unten).

ein Anreiz, ihre verfügbaren Ressourcen (Zeit und Geld) mit dem Ziel einzusetzen, ein hohes Unterrichtsniveau im Sinne ihrer Prinzipale zu erreichen (z.B. durch eine gründliche und zeitintensive Unterrichtsvorbereitung, die Ausarbeitung lehrplangerechter Inhalte und Ziele, die Anschaffung schülergerechter Unterrichtsmaterialien, die Teilnahme an Fortbildung zur Erlernung innovativer Unterrichtsmethoden etc.). könnten beispielsweise auf fordernden Unterricht verzichten, wenn dies für sie persönlich mit einer längeren Vorbereitungszeit etc. verbunden wäre.

Aus anreiztheoretischer Sicht ist es nahe liegend der Schulleitung die Rolle des für die Lehrer entscheidenden Prinzipals zu übertragen: Sie trägt letztlich die Verantwortung für die „Bildungsproduktion“ an ihrer Schule. Das setzt wie gesagt entscheidende Kompetenzen hinsichtlich der Personalpolitik voraus (inkl. der Gestaltungsräume beim Gehalt, weitere Sanktionsmöglichkeiten etc.).

Der Autonomiegrad könnte insofern eingegrenzt werden, als man von staatlicher Seite Vorgaben hinsichtlich der Mindestqualifikation der Lehrer auferlegt.

Wettbewerb durch Wahlfreiheit und Angebotsvielfalt:

Das wirksamste Mittel gegen opportunistisches Verhalten der Agenten stellt auch im Bildungswesen der Wettbewerb dar: Er zwingt die Agenten zu vom Prinzipal erwünschten Verhalten. Ansonsten sucht sich der Prinzipal eben andere Agenten für seine Anliegen.

Die Höhe der Wettbewerbsintensität im Schulsystem ist von mehreren Faktoren abhängig. Auf der Angebotsseite ermöglichen Dezentralisierung, Deregulierung und Stärkung der einzelschulischen Autonomie eine Profilbildung von Schulen. Eine damit einhergehende verstärkte Differenzierung und Reagibilität des Angebots (Angebotsvielfalt) führt zu einer Konkurrenz unter öffentlichen bzw. unter öffentlichen und privaten Schulen. Auf der Nachfrageseite ist eine Stärkung der Position von Eltern und Schülern erforderlich, z.B. durch die Aufhebung bzw. Erweiterung fester Einzugsbereiche (größere Schulwahl*freiheit*) oder größere Mitspracherechte in Partizipationsgremien wie bspw. den Schulkonferenzen. Eine besonders intensive Stärkung ihrer Position könnten Eltern/Schüler mittels einer nachfrageorientierten Finanzierung der Schulen erfahren (bspw. Bildungsgutscheinsysteme mit tatsächlichen Pro-Kopf-Zuweisungen an die besuchten Institutionen): In diesem Fall haben die Anbieter den hohen Anreiz, mit guter Leistung Schüler bzw. deren Eltern von ihrem eigenen Dienstleis-

tungsangebot zu überzeugen, um somit die Finanzierung der eigenen Schule sicher zu stellen.

Stichwort: Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung

In Diskussionen jüngerer Datums über eine optimale Organisation der Bildungsfinanzierung auf den verschiedenen Bildungsstufen fällt oftmals oben stehender Begriff.⁶¹

In der Tat ist die deutsche Bildungslandschaft gegenwärtig durch eine Objektfinanzierung, d.h. eine Angebotsorientierung, geprägt. Zwar richten sich Zahlungen an die Bildungsanbieter ansatzweise nach der Anzahl der eingeschriebenen Kinder, Schüler, Studenten etc. – auf Schulebene bspw. nach dem Personalschlüssel; doch kann von einem wirklichen Anreiz der Institutionen, ihre Kunden(!) zufriedenzustellen, noch nicht die Rede sein: Deren Abwandern, bzw. Gar-nicht-erst-Erscheinen ist nicht mit größeren finanziellen Einbußen verbunden. Die Finanzierung ist ihnen weitestgehend sicher.

Der prominenteste Vorschlag für eine staatlich organisierte nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung stellt die von Milton Friedman prominent vorgestellte Idee des Bildungsgutscheins dar.⁶² Danach soll es den Empfängern dieser Gutscheine überlassen bleiben, an welcher Institution sie ihn einlösen.

Ein Bildungsgutschein ist weder eine direkte Geldleistung, da er streng zweckgebunden ist,⁶³ noch eine direkte Sachleistung, da deren Besitzer über Wahlfreiheit verfügen. Vielmehr handelt es sich um eine Mischform dieser beiden.⁶⁴ Befürworter erwarten durch eine Einführung sowohl eine Verbesserung der allokativen wie auch der produktiven Effizienz.

Doch die über die Vergabe von Gutscheinen gewährleistete Konsumentensouveränität ist bereits ein Ziel an sich. Schließlich ist unser Wirtschaftssystem weitestgehend dadurch gekenn-

⁶¹ Vgl. D. Dohmen und B. Cleuvers (Hrsg.), 2002, *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*; Bielefeld (Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1).

⁶² Vgl. erstmals M. Friedman, 1955, *The Role of Government in Education*, in: R. Solo (Hrsg.): *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, S. 123-144.

⁶³ Von Mitnahmeeffekten kann hier abstrahiert werden, da Bildung vor der möglichen Einführung von Gutscheinen weitestgehend öffentlich finanziert worden sein wird.

⁶⁴ Vgl. D. Enste und O. Stettes, 2005, *Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen – zur Ökonomik von Vouchers*, in: *iw-Analysen*, Nr. 14, Köln.

zeichnet, dass Menschen für sich selbst entscheiden können, welche Produkte sie wo und wann erwerben möchten. Das Schulsystem bildet bisher bezüglich des Merkmals der *Konsumentsouveränität* eine Ausnahme – und nicht nur wegen des Konsumzwangs in Form der Schulpflicht. Es ist daher nicht konform mit der ordnungspolitischen Organisation der übrigen Bereiche unserer Gesellschaft.⁶⁵

Wahlfreiheit wird in diesen Bereichen als eigenständiges Ziel begründet.⁶⁶ Sie gewährleistet, dass Menschen frei von Fremdbestimmung durch andere sind. In dem Maße wie Wahlfreiheit eine notwendige Bedingung für eine funktionierende Demokratie ist, so ist sie ebenfalls eine solche für eine funktionierende Marktwirtschaft. „Die Wahlmöglichkeit an und für sich und nicht erst die damit erzielte allfällige Wohlfahrtsverbesserung steigert schon die Wohlfahrt.“⁶⁷

Die *allokative Effizienz* wird dadurch verbessert, dass den Präferenzen der Gutscheinbesitzer nun Verhör verschafft wird. Eine entsprechende Verteilung der Präferenzen vorausgesetzt, sollte also eine Vielzahl unterschiedlicher Bildungsangebote nun zur Auswahl stehen. Der Wettbewerb unter den Bildungsanbietern wird dafür sorgen.

Einen gegebenen Output kostengünstiger bzw. mehr Output bei gleichem Ressourceneinsatz produzieren zu können (*produktive Effizienz*), sollte den Befürwortern von Bildungsgutscheinen zufolge ein weiteres Ergebnis dieses Wettbewerbs sein. Denn innerhalb des staatlichen Systems seien keinerlei Anreize zu höheren Sparanstrengungen gegeben. Bei privaten Anbietern, insbesondere bei gewinnorientierten, sei dies jedoch der Fall. Ferner wird davon ausgegangen, „dass durch die Anreizstrukturen im Wettbewerbsumfeld das Bildungssystem auch in der Lage wäre, innovativere und produktivere Arbeitnehmer (Lehrer) anzuziehen.“⁶⁸ Somit könnte auch die Qualität der Schulausbildung gesteigert werden.⁶⁹

⁶⁵ Vgl. U. van Lith, 1983, *Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens*, Tübingen.

⁶⁶ „Choice is one of the mayor tenets of both a market economy and a democratic society.“ H. Levin, 1991, *The Economics of Educational Choice*, *Economics of Education Review*, Vol. 10, No. 2, S.137-158, S 137.

⁶⁷ S. Wolter und A. Nagel-Drdla, 2001, Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: Theorie und empirische Evidenz, in: S. Wolter (Hrsg.), *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*, S. 7-156, S. 66 f.

⁶⁸ Ebd., S. 48.

⁶⁹ Für Milton Friedman ist hierfür eine leistungsbezogene Bezahlung der Lehrer notwendig. Denn: „If one were to seek deliberately to devise a system of recruiting and paying teachers calculated to repel the imaginative and daring and self-confident and to attract the dull and mediocre and uninspiring, he could hardly do better than imitate the system of requiring teaching certificates and enforcing standard salary structures that has developed in the larger city and state-wide systems.“ Ders., 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, S. 96.

Bisher sind nur Effizienz-Aspekte der *Mikroebene*, also auf der Ebene einer einzelnen Schule vorgestellt worden. Doch auch Überlegungen bezüglich der Makroeffizienz müssen berücksichtigt werden. Denn Effizienzgewinne auf der Mikroebene werden nur dann zu solchen des *gesamten* Bildungssystems, wenn erstens suboptimal agierende Anbieter tatsächlich ausscheiden, und wenn zweitens die Steuerungskosten des privatisierten Bildungsmarktes maximal soviel höher sind, dass sie die oben beschriebenen Effizienzgewinne auf der Mikroebene nicht wieder aufzehren.

Als weitere Vorteile eines Gutscheinsystems wird die Herstellung von „Chancengleichheit“ genannt, wenn damit gleichzeitig die festen Schuleinzugsgebiete (Sprengelbezirke) aufgegeben werden. Denn nun ist es möglich, auch gute Schulen in anderen Stadtteilen zu besuchen. Dieser Effekt ist jedoch nicht zwingend an die Einführung eines Gutscheinsystems gebunden, sondern könnte bereits über eine einfache Aufhebung der Sprengelbezirke erreicht werden.

Soweit zur Theorie, doch wie sieht es mit der Empirie aus? Die Erfahrung mit verschiedenen Gutscheinprogrammen ist nicht eindeutig hinsichtlich der tatsächlichen Erfüllung oben beschriebener Ziele:⁷⁰ Zwar kann man eine bessere Entsprechung der Präferenzen der Eltern beobachten, also eine Verbesserung der allokativen Effizienz; doch ist nicht eindeutig, ob es auch auf Seiten der produktiven Effizienz zu Verbesserungen gekommen ist. Denn bspw. ist es nicht gewährleistet, dass schlechte Schulen tatsächlich aus dem Markt ausscheiden: Auch diesen ist eine ausreichende Nachfrage wegen der Schulpflicht sicher – vorausgesetzt, vor der Einführung war die Schullandschaft nicht durch große Überkapazitäten gekennzeichnet.⁷¹

Dennoch: Aus liberaler Sicht ist alleine durch die Wahrung der Konsumentensouveränität der wichtigste Grund gegeben, auf Bildungsgutscheine zurückzugreifen. Hieran ändert sich auch nichts, wenn man die Diskussionen über das nach Einführen eines Gutscheinsystems befürchtete Rosinenpicken (*Cream-Skimming*) der Schulen genauer betrachtet. Selbst wenn dem so sein sollte, wo genau läge das Problem, bzw. was würden mögliche Lösungen dieses Problems (Zuteilung durch Lotterien etc.) bedeuten? Wenn tatsächlich Peer-Effekte, also die *Zusammensetzung* der Lerngruppe hat Auswirkungen auf deren Lernerfolg, existieren, würde es

⁷⁰ Vgl. H. Ladd, 2002, School Vouchers: A Critical View, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, S. 3-24.

⁷¹ Vgl. D. Enste und O. Stettes, a.a.O., S. 34f., für mögliche weitere Gründe hierfür.

einen elementaren Eingriff in die individuellen Freiheitsrechte bedeuten, wollte man hieraus die Einführung von mehr Wahlfreiheit durch Gutscheinsysteme verbieten, um eine ausgeglichene Schüler-Zusammensetzung zu erreichen. Wenn die Existenz einiger Individuen von den anderen Schülern tatsächlich also so wichtig erachtet wird, dann könnte die Schule diesen besonders intelligenten Schülern, die Schulgebühren reduzieren, erlassen, bzw. rückerstatten – wie dies an US-amerikanischen Hochschulen bereits Gang und Gäbe ist. Denn offenbar würde dies andere Schüler und somit Kunden anziehen.⁷² Eine Analogie: Würde man tatsächlich talentierten Jugendsportlern die Chance nehmen, in besseren Mannschaften oder Trainingsgruppen ihrem Sport nachzugehen, nur weil weniger talentierte hiervon profitieren würden? Wohl kaum; und auch mit Sport lassen sich Markteinkommen erzielen. Dies wäre also kein Gegenargument.

Wie aber sollte man mit den Transportkosten umgehen, die nach Einführung der Wahlfreiheit über ein Gutscheinsystem ansteigen könnten? Schließlich sehen manche hierin einen wichtigen Grund gegen die Gewährung der freien Schulwahl.

Zunächst ist festzuhalten, dass trotz staatlich auferlegter Schulpflicht der Staat nicht für die Transportkosten aufzukommen hat. Wir erinnern uns: Die Schulpflicht wird einzig und allein zum Wohle aller Kinder erlassen.; sie ist kein Selbstzweck. Schickt man Kinder auf Schulen, tut man diesen einen Gefallen, nicht dem Staat.

Sicherlich können nun die Transportkosten steigen, aber wie beim Streit um die Entfernungspauschale gilt auch hier, dass die Wohnortwahl zunächst eine private Entscheidung ist: Ebenso wie auch unterschiedliche Arbeitsplätze gewählt werden können, nach denen sich in der Mehrzahl der Fälle die Wahl des Wohnortes richten dürfte, können nun auch unterschiedliche Schulen gewählt werden. Im Gegensatz zum Arbeitsplatz wird jedoch in der Regel die Wohnortwahl ggf. lange vor dem Schuleintritt der Kinder getroffen. Insofern besteht ein wichtiger Unterschied. Doch dürften dann zukünftig sowohl die Nähe zur Arbeitsstelle wie auch diejenige zu einer guten Schule entscheidend sein und entsprechende Einflüsse auf die Immobilienpreise ausüben.^{73 74}

⁷² Würden diese begabten Individuen jedoch mehr profitieren, wenn sie mit anderen begabten Individuen zusammen lernen würden, wäre es von den Eltern grob fahrlässig, dies wegen monetärer Anreize zu unterlassen.

⁷³ Vgl. hierzu von R. Benabou, 1996, Heterogeneity, Stratification and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance, *American Economic Review*, 86, S. 584-609.

Gegenüber dem Status quo bleiben in einer Welt, in welcher Schulwahlfreiheit gewährt wird, wichtige Fragen zu beantworten:

Was passiert beispielsweise, wenn die Schulen eines Wohnbezirkes bereits belegt sind? Denn, wenn Schulen über lokale Steuern finanziert werden, haben die Eltern vor Ort einen berechtigten Anspruch auf diese Dienste. Die Frage ist also nicht ohne die Kenntnis der genauen Regelungen hinsichtlich der Schulfinanzierung zu beantworten. Ohnehin ist an Übergangsregelungen zu denken. Schließlich sind die Wohnorte auch in gutem Vertrauen auf einen sicheren Schulplatz im Bezirk getroffen worden.

Schließlich bleibt zu klären: Was passiert eigentlich mit den schlechten Schulen, die sich nicht am Markt bewähren können? Werden sie wirklich geschlossen oder bleiben sie dem System doch irgendwie erhalten? Ein Ausscheiden dieser Schulen wäre eigentlich zu begrüßen. Allerdings werden hierunter auch diejenigen Schüler zu leiden haben, die ihre Schullaufbahn noch nicht beendet haben.⁷⁵ Dies sind entscheidende Fragen, die bei Einführung eines Marktes für Schulen zu beantworten sind und gegebenenfalls gegen diese sprechen.

Insgesamt sind mit einem Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern (Schulen) einerseits und mit Wahlfreiheit für Bildungsnachfrager (Eltern/Schüler) andererseits die wesentlichen Voraussetzungen für die positiven Anreizstrukturen gegeben, welche von Markt- bzw. marktähnlichen Bedingungen ausgehen. Angebotsvielfalt und Wahlfreiheit stellen so zwei Seiten derselben Medaille dar: Denn bei staatlich vereinheitlichtem Angebot ist Wahlfreiheit obsolet und bei Nicht-Existenz von Wahlfreiheit, bspw. durch feste Einzugsgebiete oder hohe Kosten bei der Schulwahl bzw. einem Schulwechsel, hat Angebotsdifferenzierung für die Nachfrager keinen Wert.⁷⁶

⁷⁴ Im Wettbewerb werden ggf. Immobilienunternehmen Kooperationen mit guten Schulen abschließen, um den Kindern ihrer Mieter frühzeitig die Aufnahme zu sichern. Schließlich haben auch Schulbetreiber ein großes Interesse an Planungssicherheit.

⁷⁵ Ein solches Szenario spielt sich derzeit bereits auf Hochschulebene ab: Die private Hanseuniversität in Rostock verfügt derzeit noch nicht über eine ausreichende Anzahl an Studenten. Die bereits eingeschriebenen hoffen aber darauf, ihr Studium an dieser Universität auch beenden zu können.

⁷⁶ Der positive Einfluss eines höheren Wettbewerbsgrades im Schulwesen bzw. einer größeren Schulwahlfreiheit auf die Leistungen von Schülerinnen und Schülern lässt sich auch empirisch belegen, vgl. bspw. C. Belfield und H. Levin, 2002, *The Effects of Competition on Educational Outcomes: A Review of the United States Evidence*, *Review of Educational Research*, 27, S. 279-341 und Hoxby, 2000, *Does Competition*

Aus Sicht der Anreiztheorie sind die am Bildungsmarkt als Bildungsnachfrager auftretenden Eltern bzw. Schüler die ultimativen Prinzipale im Bildungsnetzwerk. Sie haben das größte und ureigene Interesse an einer optimalen schulischen Bildung. Ihre Funktion als Prinzipal schulischer Agenten können sie jedoch nur wahrnehmen, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen ihnen dazu die entsprechenden Möglichkeiten geben. In einem verstaatlichten, durch bildungspolitischen Paternalismus geprägten Bildungssystem, welches Eltern und Schülern nur relativ schwach ausgeprägte Kompetenzen und Verfügungsrechte lässt, ist dies nicht der Fall. Um Agenturprobleme im Sinne der Prinzipal-Agenten-Theorie zu minimieren, bedarf es vielmehr einer Stärkung der Prinzipalposition durch die Ausweitung der Informations-, Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten von Eltern und Schülern.

Wie bis hierhin deutlich werden sollte, sind aus institutionenökonomischer Sicht die Reformbestrebungen hin zu mehr Schulautonomie, zu mehr Wettbewerb unter den Schulen, sowie zu einem anreizgerechteren Arbeitsumfeld der Lehrer und Lehrerinnen zu begrüßen. Doch wie sehen die Umsetzungen konkret aus? Von welchem Ausgangsniveau starteten sie? Welche Anreizsetzung implizieren die derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen und welche Reformschritte sind noch zu tun?

Deutsche Schulen generell konnten lange Zeit als sehr unselbstständig beschrieben werden. In ihrer Publikation zur Vorstellung der ersten Ergebnisse des *Programme for International Student Assessment (PISA)* im Jahre 2001 beklagte dies bereits die OECD. Die Pariser Organisation stellte damals nicht nur zum ersten Mal ihren mittlerweile etablierten internationalen Vergleich der Kompetenzniveaus von 15jährigen vor, sondern auch einen internationalen Vergleich hinsichtlich der Schulen zugestandenen Autonomie. Denn einen hohen Autonomiegrad der Schulen hatte sie für den Lernerfolg der Schüler als mitentscheidend identifiziert.⁷⁷

Seitdem hat ein Umdenken eingesetzt, was sich auch exemplarisch an der Durchführung von Modellvorhaben hierzulande ablesen lässt. In Nordrhein-Westfalen wird bspw. das Modellprojekt *Selbstständige Schule* durchgeführt. Hier ist es das Ziel der Initiatoren – die Landesregierung NRW und die Bertelsmann-Stiftung – das schulinterne Management zu verbessern

Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? *American Economic Review*, 90 (5), S. 1209-1238..

⁷⁷ Vgl. OECD, 2001, *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA*; Paris.

und hierfür mehr Gestaltungsfreiräume in den Bereichen Personalentwicklung, Ressourcenbewirtschaftung sowie Unterrichtsorganisation zu gewähren.

Das Modellvorhaben *Selbstständige Schule NRW*

Das Modellvorhaben der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung Gütersloh schließt an Maßnahmen der Landesregierung an, die Selbstständigkeit der Schulen im Land zu stärken (u.a. „schulscharfe Lehrereinstellungen“, selbstverantwortete Budgets für die Lehrerfortbildung etc.). Das Modellvorhaben startete im Schuljahr 2002/2003 und endet mit Ablauf des laufenden Schuljahres in 2008. Schulen konnten in fünf Arbeitsfeldern Vorhaben entwickeln und durchführen:

- Unterrichtsorganisation und Unterrichtsgestaltung
- Personalbewirtschaftung
- Sachmittelbewirtschaftung
- Innere Organisation und Mitwirkung in der Schule und
- Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung.

Ziel des Modellvorhabens ist es, über selbstverantwortetes Arbeiten die Schulqualität zu verbessern.

Eine wichtige Rolle nehmen die *Schulleitungen* ein, die eine deutlich andere Funktion als bisher ausüben:

- sie übernehmen tatsächlich Verantwortung für die Entwicklung und Sicherung der Qualität ihrer Schule;
- sie stellen selber Personal ein und übernehmen nun eine direkte Dienstvorgesetztenfunktion;
- sie entscheiden eigenverantwortlich über die Bewirtschaftung des Schuletats.

Die einzelnen Modellschulen verfügen nun über eine *schulbezogene Stellenübersicht*, welche es ihnen ermöglicht, selber über Zeitpunkt und Inhalt der Stellenausschreibung zu entschei-

den. Personalmittel können u.U. *kapitalisiert*, d.h. in Sachmittel zur Verbesserung der Unterrichtsqualität umgewandelt werden.⁷⁸

Zwischenergebnissen zufolge führte diese Budgetverantwortung tatsächlich zu einem effektiveren Mitteleinsatz. Diese zeigten ebenso, „dass die z.T. sehr hohen Erwartungen, die Lehrer und Lehrerinnen ebenso wie die Schulleitungen dem Schulversuch entgegen gebracht haben, z.T. eingelöst oder doch tendenziell erreicht wurden.“⁷⁹

Die Unselbständigkeit deutscher Schulen offenbarte sich in vielerlei Hinsicht: So war es in Deutschland *nicht* üblich, dass die Schulen ihre Lehrer selber auswählen konnten und für die **Lehrereinstellungen** verantwortlich zeichneten. Vielmehr wurde die Auswahl zentral von der Landesregierung über den Stellenplan bzw. konkret von den Bezirksregierungen aus gesteuert und vorgenommen. Ziel war hier die gleichmäßige Verteilung mit Lehrkräften auf die einzelnen Schulen. Das hierbei verwendete Prinzip ist dasjenige der Bestenauslese (GG Art. 33).

Das Land Nordrhein-Westfalen hat auf Kritik an diesem ausschließlich an der Examensnote orientierten Auswahlverfahren reagiert und so genannte „schulscharfe Einstellungen“ eingeführt. Diese gewähren allen Schulen die Möglichkeit, ein konkretes Stellenprofil auszuschreiben, welches genau auf den Personalbedarf abgestimmt ist. Die Schulen nehmen somit entscheidenden Einfluss auf Stellenneubesetzungen.⁸⁰

Auch wenn den Schulen mit den schulscharfen Einstellungen ein deutlich größeres Mitspracherecht hinsichtlich der Personalauswahl eingeräumt wird (97% aller neu beschäftigten Lehrer wurden im Schuljahr 2003/04 in NRW über dieses Verfahren⁸¹ eingestellt,⁸² sind es letztlich die Bezirksregierungen, die unter den finanziellen Vorgaben der Landesregierung über

⁷⁸ Vgl. Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW, 2005, *Modellprojekt „Selbstständige Schule“ – Zwischenbilanz*; Düsseldorf und Gütersloh.

⁷⁹ Lohre et al. (Hrsg.), 2006, *Entwicklung ist messbar – Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Projekt „Selbstständige Schule“*; Troisdorf, S. 93.

⁸⁰ Vgl. Packwitz, 2007a, Lehrereinstellung; in: C. Jülich (Hrsg.): *Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Schulgesetz NRW mit Ratgeber und ergänzenden Vorschriften*; Köln.

⁸¹ Das Listenverfahren stellte eine weitere Möglichkeit dar, Stellen zu besetzen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um solche, die nicht „schulscharf“ besetzt wurden, bspw. weil sie kurzfristig frei geworden sind. Hierbei zählen ausschließlich die Fächerkombination und die Noten im ersten und zweiten Staatsexamen.

⁸² Vgl. Meetz, 2007, *Personalentwicklung als Element der Schulentwicklung – Bestandsaufnahme und Perspektiven*; Bad Heilbrunn.

die Grundsatzentscheidung einer Neueinstellung entscheiden. Auch tragen die Bezirksregierungen nach wie vor die organisatorische Hauptlast im Einstellungsverfahren. Seitens der Schulen wird zum einen der Zeitaufwand dieser Methode beklagt. Zudem wird kritisiert, dass Schulen in ländlichen Bereichen bzw. so genannte Problemschulen weniger Bewerbungen erhielten.⁸³

Diese Kritiken sind jedoch vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis zu sehen bzw. ökonomisch ohnehin zu hinterfragen. Denn der – aus der Sicht der Schule! – erhöhte Zeitaufwand für die Personalauswahl ist der Preis für die ihr zugestandene Autonomie. Er fiel auch vorher an – nur an anderer Stelle. Ebenso ist es selbstverständlich, dass die Nachfrage nach Tätigkeiten in Schulen mit attraktivem Arbeitsumfeld steigt und in solchen mit weniger attraktivem sinkt, sobald die zentrale Verteilung der Arbeitsplätze aufgehoben wird: Der Lehrermarkt *nähert* sich einem normalen Arbeitsmarkt an. Hier müssten nun die weniger begehrten Arbeitgeber (Schulen) bzw. solche mit weniger attraktivem Umfeld die Möglichkeit erhalten, mit Lohnerhöhungen oder anderen Benefits geeignete Kandidaten anlocken zu können.

Die **Lehrerentlohnung** entfällt jedoch als Instrument zur Personalgewinnung für einzelne Schulen. Denn diese wird in den einzelnen Bundesländern noch immer zentral geregelt. Im OECD-Vergleich erfolgt die deutsche Lehrerbesoldung einerseits auf hohem Niveau; andererseits ist sie durch eine relativ flache Struktur gekennzeichnet, d.h. die Bestverdienenden erhalten nur ein um 30% höheres Einkommen als die Schlechtestverdienenden.⁸⁴ Bezahlung und Aufstiegsmöglichkeiten der Lehrer im Status quo richten sich nach OECD-Auffassung zu wenig an tatsächlich erbrachter Leistung: „The extent to which teachers’ compensation is related to an assessment of their performance is still limited, and professional development activities are not linked to progression in the career.“⁸⁵

Dabei zeigt die Schulpraxis in vielen OECD-Staaten, dass Zulagekriterien erfolgreich angewendet und von der Lehrerschaft akzeptiert werden können.⁸⁶ Neben der Ergänzung eines stellenbezogenen Grundlohns durch variable leistungs- und erfolgsabhängige Lohnkompo-

⁸³ Vgl. Klemm und Meetz, 2004, a.a.O.

⁸⁴ Vgl. OECD, 2007, a.a.O., Paris.

⁸⁵ OECD, 2004a, *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers – Country Note Germany*, Paris, S. 36.

⁸⁶ Vgl. OECD, 2005, *Education at a Glance*, Paris.

zenten sind zudem immaterielle Belohnungsformen denkbar (z.B. erhöhte Gestaltungsfreiräume und Partizipationsmöglichkeiten für leistungsstarke Lehrkräfte im Bereich der Schul- und Unterrichtsorganisation).⁸⁷

Deutsche Lehrervergütungen im internationalen Vergleich

Laut OECD stellen die Lehrervergütungen den größten Kostenpunkt aller Bildungsausgaben dar.⁸⁸ Die Vergütungen selber sind zumeist jedoch nicht das Ergebnis eines Marktprozesses zwischen Angebot und Nachfrage, sondern werden in der Regel zentral staatlich festgelegt. Beim Vergleich der Vergütungen zwischen den einzelnen Ländern ist jedoch Vorsicht geboten, da Lehrer oftmals auch sonstige Vorteile genießen, die sich nicht in den monetären Zuwendungen niederschlagen (vorteilhafte Pensionszahlungen bspw.).

Einen Indikator für die (monetäre) Wertschätzung von Lehrern innerhalb einer Volkswirtschaft stellt das Verhältnis der Lehrervergütungen zum BIP pro Kopf dar: Deutschland gehört neben Luxemburg und der Schweiz zur Gruppe der Länder, die sowohl über ein hohes BIP pro Kopf, als auch über hohe Lehrervergütungen verfügen. Dieses Verhältnis reicht für Lehrer mit jeweils 15 Jahren Berufserfahrung in ihrem Schultyp von 1,62 (Grundschullehrer/ OECD-Schnitt: 1,28) über 1,66 (Sekundarstufe I-Lehrer/ 1,30) bis hin zu 1,79 (Sekundarstufe II-Lehrer/ 1,41).

Die deutsche Lehrervergütung ist weiterhin durch eine relativ flache Entlohnungsstruktur gekennzeichnet, d.h. die bestverdienenden Lehrer erhalten nur ein um ca. 30% höheres Gehalt als die schlechtestverdienenden. Die OECD sieht die Vorteile einer flachen Einkommensstruktur darin, dass der Informationsfluss und das Vertrauen innerhalb eines Kollegiums dann höher seien, die Kollegialität also gefördert würde.⁸⁹

Hinsichtlich anreizkompatibler Entlohnungen ist es um die Situation für Lehrer in Deutschland nicht gut bestellt: Lediglich zusätzliche Schulmanagementleistungen oder aber das Lehren über dem vorgeschriebenen Deputat wird zusätzlich vergütet, nicht jedoch beispielsweise die Tätigkeit an Schulen in benachteiligten Stadtteilen oder Regionen.

⁸⁷ Die letztgenannten, immateriellen Belohnungsformen finden sich allerdings in deutschen Schulen - wengleich nicht transparent und systematisch.

⁸⁸ Vgl. OECD, 2007, a.a.O., S. 386 ff.

⁸⁹ Vgl. OECD, 2007, a.a.O., S. 390.

Eine Anstellung bei den einzelnen staatlichen Schulen – also beim unmittelbaren Arbeitgeber – erfolgt im Regelfall nicht. Erfüllen Bewerber die Voraussetzungen für eine Verbeamtung (in NRW: Alter jünger als 35 Jahre, bestandene Gesundheitsprüfung und ein einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis), kann diese mit der üblichen **Probezeit** (im Regelfall drei Jahren) angestrebt werden. Alternativ werden Bewerber als Angestellte mit einer sechsmonatigen Probezeit als Lehrer eingestellt.

Eine **Kündigung** oder aber Entlassung aus dem Beamtenverhältnis ist gegen den Willen des Betroffenen nur in besonders schweren Fällen möglich, bspw. bei einer strafrechtlichen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr. „Die Personalfreisetzung durch Entlassungen [...] spielt im Schulwesen also kaum eine Rolle und kommt durch die beamtenrechtlichen Rahmenbedingungen auch nicht als strategisches Instrument des Personalmanagements in Frage.“⁹⁰

Aufgrund des **Beamtenrechts** können Schulen von einer langfristigen Personalplanung ausgehen, d.h. ein Kollegium bleibt lange zusammen und die Arbeitskräftefluktuation ist im Vergleich zu einem normalen Unternehmen sehr gering. Die Kehrseite dieser Planungssicherheit besteht in der kaum möglichen Revision einmal gefällter Personalentscheidungen.

Die OECD sieht vor allen Dingen in der Verbeamtung und erhöhten Arbeitsplatzsicherheit von Lehrern einen großen Nachteil: „By providing extensive job security and limiting the mechanisms for teacher evaluation and accountability, they fail to give teachers incentives to continuously challenge their skills and improve their practice.“⁹¹ Dieser Nachteil wirkt jedoch auch nachhaltig, denn das Ansehen der Lehrer in der Öffentlichkeit kann wegen dieser außergewöhnlichen Sicherheit – gepaart mit fehlender Verantwortung für die eigenen Leistungen (s.u.) – negativ in Mitleidenschaft gezogen werden. Folglich sinkt auch die Attraktivität des Lehrerberufs und es kommt zu einer adversen Bewerberselektion: Nicht primär der Arbeitsinhalt, sondern die Arbeitsplatzsicherheit *kann* für das Berufsziel Lehrer ausschlaggebend werden. Zudem können sich eigentlich geeignete Kandidaten für Berufe mit höherem gesell-

⁹⁰ Vgl. F. Meetz, 2007, a.a.O., S. 65.

⁹¹ Vgl. OECD, 2004a, a.a.O., S. 34.

schaftlichen Prestige und besseren Karriereoptionen entscheiden.⁹²

Diese Vermutung legt auch eine vom Hochschul-Informations-System GmbH in Auftrag gegebenen Studie nahe: Lehramtsstudenten gehören zu derjenigen Studentengruppe, die neben angehenden Medizinerinnen mit am konsequentesten ihr Studium bis hin zum Examen weiterverfolgen. Gerade einmal 8% der Studienanfänger der Jahre 1999-2001 haben hier ihr Studium abgebrochen (Durchschnitt aller Studienabbrecher an Universitäten desselben Zeitraumes: 20%). Die Autoren führen die geringe Abbrecherquote u.a. auf die günstige Einstellungssituation in den einzelnen Bundesländern zurück.⁹³ Mit anderen Worten: Die existierenden oder – besser – *erwarteten* institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems können bereits großen Einfluss auf die *Zusammensetzung* der am Bildungsprozess Beteiligten ausüben, in diesem Fall die Lehrerschaft.

Dieser Befund ist jedoch erschreckend, wenn man sich die Zufriedenheitswerte bzw. die Selbsteinschätzung angehender Lehrer vergegenwärtigt, die in einer weiteren Studie aufgezeichnet wurden: Nach sechs Semestern bezeichneten sich 27% von 1100 zufällig ausgewählten Studierenden an den Pädagogischen Hochschulen in Baden-Württemberg als nicht geeignet für das Berufsziel „Lehrer“. Ein Viertel der Studienanfänger gab an, dieses Studienfach nur als „Notlösung“ gewählt zu haben, und nur die Hälfte von diesen gibt ihr Studium im Zeitablauf auf.⁹⁴ Diese Zahlen – bei aller Vorsicht gegenüber statistischen Erhebungen – lassen Zweifel daran aufkommen, ob in Deutschland eine positive Talentselektion für den Lehrerberuf gelingt.⁹⁵

⁹² Die Managementberatung McKinsey, 2007, *How the world's best-performing school systems come out on top*, o.O., hat in einer internationalen Benchmark-Studie gerade das hohe Ansehen von Lehrern in der Öffentlichkeit und einen harten Auswahlprozess als entscheidend dafür identifiziert, den Lehrerberuf für die fähigsten Absolventen eines Jahrganges attraktiv erscheinen zu lassen. Denn gerade diese positive Talentselektion ist für die Qualität des Bildungssystems entscheidend: „The quality of an education system cannot exceed the quality of its teachers.“

⁹³ Vgl. U. Heublein, R. Schmelzer und D. Sommer, 2008, *Die Entwicklung der Studienabbruchquote an den deutschen Hochschulen*, HIS-Projektbericht; Hannover.

⁹⁴ Vgl. U. Rauin, 2007, Im Studium wenig engagiert – im Beruf schnell überfordert; *Forschung Frankfurt*, S. 60-64.

⁹⁵ So schließt J. Kaube resigniert in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 42, S. 41, 2008, auch hinsichtlich angehender Lehrer, „In manchen Fächern wünschte man sich geradezu, auch für die betroffenen Studenten, dass es zum Studienabbruch noch vor dem ersten Semester kommen würde.“

Der Lehrermarkt in Deutschland

Deutschland verfügt über einen sehr heterogenen Lehrermarkt: Das heißt die Lehrer sind auf einen Schultypen, auf einen Programmtypen (allgemein- oder aber berufsbildende Schule), in der Regel auf ein Land sowie eine Fächerkombination festgelegt. Ein Wechsel innerhalb dieser Kategorien ist kaum möglich, bzw. – bei einem Wechsel zwischen zwei Bundesländern – gegebenenfalls nur unter Inkaufnahme von erheblichen finanziellen Einbußen.⁹⁶

In einer Untersuchung des deutschen Lehrermarktes weist die OECD auf ein sehr unterschiedliches Bild hinsichtlich des regionalen Ausgleichs von Angebot und Nachfrage hin.⁹⁷ Eine Flexibilisierung auf dem Lehrermarkt könnte also dafür sorgen, dass die Voraussetzungen für einen möglichen Ausgleich gegeben sind. Die Pariser Organisation fordert deshalb eine breitere Ausbildung der Lehrer, so dass diese an mehreren Schultypen potentiell tätig werden können.⁹⁸

In Nordrhein-Westfalen ist es nicht nur für solche Bewerber, die ohnehin über eine Lehramtsausbildung verfügen, möglich, schulformfremd eingestellt zu werden, sondern auch für Seiteneinsteiger. Voraussetzung hierfür ist eine den entsprechenden „Schulfächern geeignete und angemessene fachliche Hochschulausbildung [...], die als Erste Staatsprüfung anerkannt werden kann.“⁹⁹ Insofern reagiert die Schuladministration zumindest bei ungünstigen Angebot-Nachfrage-Konstellationen mit weniger strengen Einstellungsvoraussetzungen, was der starken Fragmentierung des Lehrerarbeitsmarktes entgegenwirkt.

Insgesamt ist der hiesige Markt derzeit in Bewegung. Einen Grund hierfür stellt die anstehende Pensionierungswelle dar. Laut Modellrechnungen der Kultusministerkonferenz werden bis zum Jahre 2015 bundesweit jährlich 26000 Lehrer neu eingestellt werden.¹⁰⁰ Dieser Wert

⁹⁶ Möchte ein Lehrer bspw. in ein anderes Land versetzt werden, so bedarf es hierzu eines Abgabevotums des „abgebenden“ und eines Aufnahmevotums des „aufnehmenden“ Bundeslandes. Beide Bildungsministerien prüfen also einen möglichen (Nicht-)Bedarf einer Lehrkraft mit dieser Ausbildung, Fächerkombination etc. Sollte das Votum verweigert werden, könnte die Lehrkraft theoretisch kündigen und um Neuanstellung im anderen Bundesland bitten. Hierbei können jedoch unter Umständen, insbesondere für verbeamtete Lehrer, Altersansprüche verloren gehen.

⁹⁷ Vgl. OECD, 2004a, a.a.O.

⁹⁸ Ebd. S. 45.

⁹⁹ J. Packwitz, 2007b, Seiteneinstieg; in: C. Jülich (Hrsg.): *Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Schulgesetz NRW mit Ratgeber und ergänzenden Vorschriften*; Köln, S. 1.

¹⁰⁰ KMK [Kultusministerkonferenz], 2003: *Lehrereinstellungsbedarf und –angebot in der Bundesrepublik Deutschland – Modellrechnung 2002 bis 2015*; in: *Statistische Veröffentlichungen der*

gewinnt an Bedeutung, wenn man den Zeitraum zwischen 1988 und 1998 betrachtet, währenddessen die jährlichen Neueinstellungen gerade einmal eine Größenordnung zwischen 10000 und 15000 erreichten.¹⁰¹

Gewährt man Schulen weitergehende Freiheiten, so ist sicher zu stellen, dass diese den gewonnenen Handlungsspielraum nicht opportunistisch sondern im Sinne ihrer Prinzipale nutzen.¹⁰² **Zentrale Abschlussprüfungen**, d.h. die konkrete Vorgabe von Aufgaben und deren Lösungsbewertungen sorgen dafür, dass nachlässigem Lehrerverhalten von staatlicher Seite ein Riegel vorgeschoben ist sowie andererseits ein gelungener Unterricht offenbar wird, denn die Lernziele werden ganz konkret vorgegeben, abgeprüft und transparent gemacht. Dabei bleibt den Lehrkräften selbst überlassen, wie sie ihre Schüler vorbereiten. Die einzelne Lehrkraft fungiert nun eher als „Trainer“ der Schüler und wird von diesen nicht länger als deren „Richter“ wahrgenommen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat mit dem Schuljahr 2006/07 schriftliche zentrale Abschlussprüfungen am Ende der Klasse 10 schulformübergreifend eingeführt. In den Fächern Deutsch, Mathematik sowie einer Fremdsprache (meist Englisch) werden für jede Schulform eigene Aufgaben und verbindliche Lösungsskizzen vorgegeben. Die Prüfungen enthalten auch schulformübergreifend gemeinsame Teile, so dass auch Vergleiche zwischen den einzelnen Schulformen möglich sind. Die Regierung in Düsseldorf möchte somit eine größere Anforderungstransparenz, eine bessere Vergleichbarkeit der Leistungen sowie eine größere Gerechtigkeit bei der Abschlussvergabe erreichen.

Auch bei der Allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung werden – wie mittlerweile in allen Bundesländern, außer in Rheinland-Pfalz – zentrale Aufgaben und Lösungswege für alle schriftlichen Prüfungsfächer vorgegeben. Das Zentralabitur wurde für die gymnasiale Oberstufe in Nordrhein-Westfalen 2007 erstmals durchgeführt. Hinzu kommen so genannte Lernstandserhebungen am Ende der Schulklassen drei, acht und zehn in den Fächern Mathematik

Kultusministerkonferenz, Nr. 169.

¹⁰¹ KMK [Kultusministerkonferenz], 2006: Einstellung von Lehrkräften in 2006; in: *Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz*, Nr. 180.

¹⁰² Vorstellbar wäre beispielsweise eine implizite Verabredung zwischen Lehrkörper und Schülern hinsichtlich eines niedrigen Lernniveaus. Hierbei würde unsere Annahme identischer Interessen zwischen Eltern und Schülern fallen gelassen. Denn in diesem Fall wären die Eltern die ultimativen Prinzipale, da sie die langfristigen Ziele der Schüler – hohes Lernniveau – deutlicher vor Augen haben dürften.

und Deutsch, um u.a. bezugsgruppenorientierte Vergleiche mit anderen Klassen derselben oder aber anderer Schulen durchführen zu können. Die Ergebnisse sollen „Impulse für Schul- und Unterrichtsentwicklung bieten.“¹⁰³ Diese Entwicklung ist aus den bereits erläuterten Gründen zu begrüßen.

Vom Schuljahr 2008/09 an ist es nordrhein-westfälischen Eltern möglich, ihre Kinder an Grundschulen ihrer Wahl anzumelden. Bisher waren sie an die jeweiligen Schulbezirksgrenzen gebunden und konnten nur in begründeten Ausnahmefällen eine andere Schule wählen. Dies wurde nun zum 1.8.2008 deutlich vereinfacht. Der aus ökonomischer Sicht zu begrüßenden **Wahlfreiheit der Eltern** ist jedoch insofern eine enge Grenze gesetzt, als nun ein gesetzlicher Anspruch allein auf die wohnortnächste Grundschule eingeführt wird. M.a.W. nur dann, wenn entsprechende Kapazitäten zur Verfügung stehen, können auch Kinder anderer Schulbezirke die Schule besuchen.

(Schul-)Wahlfreiheit ist die notwendige Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb unter den Schulen. Dieser kann im weitestgehend staatlichen Angebot stattfinden; er kann aber auch in einem Systemwettbewerb münden, wenn auch private Schulen gewählt werden können.

Im Schuljahr 2006/07 existierten in NRW 320 allgemein bildende **private Ersatzschulen**. Dies entspricht 5% aller Schulen in NRW. Diese Schulen besuchten 7,2% aller Schüler.¹⁰⁴ Für das gesamte Bundesgebiet wie auch für NRW ist seit Jahren ein Zuwachs an Schülern an Privatschulen zu verzeichnen. Die Gleichrangigkeit mit öffentlichen Schulen ist grundgesetzlich garantiert, allerdings setzt die Genehmigung einer privaten Ersatzschule voraus, dass „eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“ (Artikel 7, Absatz 4 GG). Der Erhebung von Schulgeld und somit einer Alternative zum Empfang staatlicher Mittel sind demnach enge Grenzen gesetzt.¹⁰⁵ Nach Auffassung mancher Autoren werden in den einzelnen Bundesländern private Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen hinsichtlich der

¹⁰³ Vgl. VERA, 2008, Vergleichsarbeiten in der Grundschule; Internetauftritt: <http://www.uni-landau.de/VERA/>; abgerufen am 1.11.2008.

¹⁰⁴ Vgl. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein- Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht – Schuljahr 2006/07*; Düsseldorf.

¹⁰⁵ Welche Schulgeldhöhe – wenn überhaupt – mit dem Sonderungsverbot gerade noch vereinbar ist, wird in Art. 7, Abs. 4 GG nicht genauer spezifiziert. Nach entsprechenden Rechtsurteilen wird aber in der Literatur ein Schulgeld von 100€ pro Monat als mit dem Grundgesetz vereinbar angenommen, vgl. H. Klein, 2007, *Privatschulen in Deutschland, Regulierung – Finanzierung – Wettbewerb; IW-Analysen*, Nr. 25; Köln.

Schulfinanzierung benachteiligt, da private Schulen pro Schüler eine geringere finanzielle Zuweisung vom Land erhalten als öffentliche.¹⁰⁶ In NRW sei diese Wettbewerbsverzerrung im Bundesvergleich je nach Annahmen über die tatsächlichen Schülersausgaben an staatlichen Schulen entweder inexistent, oder aber vergleichsweise am geringsten.¹⁰⁷

Die Ergebnisse dieser Studien sind jedoch mit großer Vorsicht zu interpretieren; ebenso wenig sind hieraus ohne weiteres Rückschlüsse auf die Wettbewerbssituation privater Ersatzschulen zu ziehen. Denn zum einen ist nicht eindeutig, wie hoch die Ausgaben für einen staatlichen Schüler tatsächlich sind. Nur die Gesamtausgaben und die Schüleranzahl werden ausgewiesen. Es werden de facto also keine Zuwendungen pro Schüler den Schulen überwiesen. Es fehlt somit an einem eindeutigen Vergleichswert. Die in den Studien verwendeten Zahlen beruhen auf eigenen Berechnungen der Autoren, die zudem die offiziell ausgewiesenen Kosten u.a. um kalkulatorische Verwaltungsgemein- und Personalverwaltungs-kosten ergänzen.¹⁰⁸ Hierbei ist jedoch zu beachten, „dass sich die dabei zugrunde liegende Konstruktion des Mengengerüsts von Schulkosten von betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungsmodellen leiten lässt, die auf unterschiedlichsten Annahmen basieren und mit den Ausgaben- und Kostenstrukturen staatlich-kommunaler Schularten nur bedingt kongruent sind.“¹⁰⁹

Zum anderen gilt es auch, die gegenüber privaten Ersatzschulen sehr unterschiedlichen Landesregelungen differenziert zu betrachten. In Nordrhein-Westfalen wird im Schulgesetz explizit darauf hingewiesen, dass private Ersatzschulen das öffentliche Schulwesen bereichern (vgl. §100 Satz 1 SchulG); eine zunächst unverbindliche Wertschätzung, die sich jedoch auch praktisch in der Ersatzschulfinanzierung niederschlägt (vgl. §105 SchulG): Im Gegensatz zu anderen Ländern praktiziert NRW insbesondere bei den Personalausgaben noch immer das Defizitdeckungsverfahren und verzichtet somit weitestgehend auf eine pauschale Geldzuweisung zugunsten einer an den tatsächlich Kosten orientierten. Hierbei können die privaten Ersatzschulen Kosten in der Höhe geltend machen, die mit denjenigen an öffentlichen Schulen vergleichbar sind. Dies impliziert u.a. für etwa die Hälfte der an Ersatzschulen tätigen Lehr-

¹⁰⁶ Zu den Rechtsfragen der staatlichen Finanzierung von Ersatzschulen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, vgl. F. Ossenbühl, 2005, *Rechtsfragen der staatlichen Finanzierung von Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen*; in: F. Hufen und J. Vogel, *Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft*; Berlin, S. 95-126.

¹⁰⁷ Vgl. H. Klein, 2007, a.a.O.

¹⁰⁸ Vgl. B. Eisinger, P. Warndorf und J. Feldt, 2006, *Schülerkosten in Deutschland*; in: F. Hufen und J. Vogel, *Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft*; Berlin, S. 243-299.

¹⁰⁹ H. Klein, 2007, a.a.O., S. 43.

kräfte eine Entlohnung (inkl. Altersvorsorge) auf arbeitsvertraglicher Basis, wie sie auch für Beamte an staatlichen Schulen erfolgt. Bei den Sachkosten ist man auf eine vollständige Pauschalisierung übergegangen (Pauschalverfahren).

Eine Eigenleistung der Ersatzschulen wird jedoch in Höhe von mindestens 6% (maximal 13%) der an einer vergleichbaren öffentlichen Schule entstehenden Kosten verlangt. Jegliche Kosten, die unter einem so genannten Unternehmerrisiko subsumiert werden können, werden nicht berücksichtigt; darunter fallen auch alle Ausgaben, die entstehen, um überhaupt den Status einer staatlich anerkannten Ersatzschule zu erhalten.¹¹⁰

Aus ökonomischer Sicht ist zu begrüßen, dass Privatschulinitiativen – wie alle Unternehmer einer sozialen Marktwirtschaft – das wirtschaftliche Risiko ihrer Unternehmung selbst tragen müssen. Kritisch zu sehen ist hierbei jedoch die Tatsache, dass den Privatschulinitiativen (genauer der Ersatzschule selber, nicht aber deren Träger) gleichzeitig jeglicher Gewinnerzielungsanspruch verweigert wird. „Die Gewährung von Landeszuschüssen setzt voraus, dass die Ersatzschule auf gemeinnütziger Grundlage arbeitet“ (§100 Absatz 5 SchulG NRW). Doch gerade das Eingehen von Risiken wird ggf. eben nur dann erfolgen, wenn dies auch durch Erzielung einer bestimmten Rendite belohnt werden kann.

Die Verwendung von Kostenpauschalen für Sachkosten ist zu begrüßen. Private Schulträger erhalten somit den Anreiz, ihre Kosten zu reduzieren: Aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit können eingesparte Mittel im laufenden Haushaltsjahr anderweitig verwendet werden. Werden diese Mittel nicht ausgeschöpft, werden sie im Folgejahr als Beitrag zu den Eigenmitteln angerechnet und reduzieren deren Bedarf.

Der offene Disput über eine mögliche finanzielle Benachteiligung privater Schulen gegenüber öffentlichen könnte gelöst werden, indem verstärkt auf eine nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung (Subjektfinanzierung) übergegangen wird. Zwar finden sich bereits vereinzelt nachfrageorientierte Elemente (u.a. erfolgen die Finanzausweisungen für Personalausgaben nach einem schülerzahlabhängigen Stellenschlüssel), doch wäre die mögliche Einführung eines kompletten Gutscheinsystems hierzulande kritisch zu prüfen, bei dem eine tatsächliche

¹¹⁰ Vgl. S. Overbeck, 2007, Kommentar zu §103 des Schulgesetzes NRW; in: C. Jüllich (Hrsg.): Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Schulgesetz NRW mit Ratgeber und ergänzenden Vorschriften, Köln.

Zuweisung pro Schüler erfolgen würde.¹¹¹

Bildung und die Integration von Zuwanderern

Fast jedes dritte (!) Kind in Deutschland unter zehn Jahren hat einen Migrationshintergrund. Bildungspolitikern bereitet zu Recht deren schulisches Schicksal Kopfzerbrechen. Denn diese Kinder befinden sich mit einem überrepräsentativ hohen Anteil unter der Gruppe der Schulkinder mit einem niedrigen Kompetenzniveau und auch unter der Gruppe jener Schulabgänger ohne Abschluss. Erschreckend hieran ist die Tatsache, dass es sich hier oftmals um Kinder der zweiten oder dritten Einwanderergeneration handelt;¹¹² man also eigentlich erwarten könnte, dass eine erfolgreiche Integration bereits stattgefunden haben müsste. Hier scheinen die deutschen Bildungssysteme offenbar versagt zu haben – sofern ihnen hierfür überhaupt die alleinige Verantwortung oblag.

Es sind vor allen Dingen Sprachprobleme, die bereits zu Beginn keinen guten Verlauf der Bildungskarriere der Betroffenen erwarten lassen. Die Bundesländer haben reagiert und Sprachtests vor der Einschulung eingeführt, um das Schlimmste bei einem negativen Testergebnis durch eine Verpflichtung zu einem Sprachkurs zu verhindern. In diesem Zusammenhang wird auch gefordert, die Aufteilung der Schüler auf weiterführende Schulen zeitlich nach hinten zu verschieben. Die sprachlichen Defizite zu Beginn der Schulzeit – so das Argument – könnten nicht innerhalb von vier oder aber sechs Jahren ausgeglichen werden. Somit sei vorprogrammiert, dass im Status quo Kinder mit Migrationshintergrund größere Probleme hätten, Gymnasialempfehlungen zu erhalten. Und da das familiäre Umfeld nicht nur bei Kindern mit Migrationshintergrund (mit-)entscheidend für den Lernerfolg ist,¹¹³ könne man doch Ganztagschulen flächendeckend einsetzen, um diese Nachteile auszugleichen. Wollte man dem nachkommen, müsste man wohl für alle Kinder den Besuch von Ganztagschulen vorschreiben. Doch hier wird wieder sichtbar, welchen Drahtseilakt eine erfolgreiche Bildungspolitik bewältigen muss: was dem einen nützt (Kind mit Migrationshintergrund), mag dem anderen Kind (individuelle Förderung durch die Eltern am Nachmittag) schaden. Die Ge-

¹¹¹ Vgl. D. Enste und O. Stettes, 2005, a.a.O.

¹¹² Vgl. J. Mansel, 2007, Ausbleibende Erfolge der Nachkommen von Migranten, in: M. Harring, C. Rohlf und C. Palentien (Hrsg.), Perspektiven der Bildung, Wiesbaden, S. 99-116.

¹¹³ Vgl. Michael Becker u.a., 2008, Lernen ohne Schule: Differenzielle Entwicklung der Leseleistungen von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund während der Sommerferien, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft* Nr. 48.

sellschaft hat hier über heikle Fragen zu befinden, die die individuellen Freiheitsrechte aller tangieren.

Wie gesehen muss sich also eine Auseinandersetzung mit den deutschen Bildungssystemen auch mit Fragen der Zuwanderung auseinandersetzen. Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Argumentationskette im bildungsökonomischen Diskurs sehr ernst zu nehmen, die in jüngerer Zeit vermehrte Aufmerksamkeit genießt: Demnach müsse berücksichtigt werden, dass an Schulen nicht nur Wissen zur Erhöhung des individuellen Humankapitals vermittelt werde, sondern eben auch Normen und Werte, die für das gemeinsame Zusammenleben in der Gemeinschaft unerlässlich seien. Und gerade deshalb müsse man sehr vorsichtig mit der Verwendung von Marktmechanismen im Bildungswesen sein – wie dies in den vorliegenden Ausführungen ja nahe gelegt wird. Denn sie könne ja dazu führen, dass nicht nur eine gemeinsame Lernerfahrung von Kindern aller Gesellschaftsschichten verloren geht, sondern auch Schulen eröffnet werden, die eben nicht die gemeinsamen Normen und Werte vermitteln des Einwanderungslandes, sondern eben andere, die gegebenenfalls im Widerspruch zu ersteren stehen. Der soziale Zusammenhalt, die soziale Kohäsion sei dann in Gefahr.

Es stellt sich also die Frage, inwieweit die so genannte Sozialisationsfunktion von Bildung tatsächlich als Argument gegen die Einführung von Marktmechanismen in das Bildungssystem herangezogen werden kann? An anderer Stelle hat der Autor dies sehr deutlich verneint.¹¹⁴ Denn schließlich würde der Staat auch in einem solchen wettbewerbsorientierten „Setting“ die Aufsicht über das Schulwesen behalten – und somit auch über die Verabschiedung der zu lehrenden Curricula. Verstöße einzelner Schulen kann er dann immer noch ahnden.

Außerdem ist es ja aus liberaler Sicht gerade zu begrüßen, dass das Schulangebot sich nach der Bildungsnachfrage ausrichtet – wobei Nachfrage hier nicht nur in Bezug auf die pädagogische Methodik zu verstehen ist, sondern eben auch in Bezug auf Weltanschauungen. Denn schließlich ist klar, dass mit einem staatlich vorgegebenen Lehrplan immer auch so etwas wie Indoktrination einhergeht – zumindest für diejenigen, deren Weltanschauung nicht mit der an den Schulen vermittelten einhergeht.¹¹⁵

¹¹⁴ Vgl. B. Langner, 2005, Bildungsreform und Werteerziehung: Eine ökonomische Betrachtung, *Otto-Wolff-Institut Discussion Paper*, Nr. 03.

¹¹⁵ „A general state education is a mere contrivance for moulding people to be exactly like one another: and as

Dennoch, der Autor ist hier im Zeitablauf vorsichtiger geworden. Auch wenn der Trend aus dem öffentlichen System hinein in private Schulen eher von einheimischen Eltern der Mittel- und Oberschicht geprägt ist, im Status quo also die Schüler mit Migrationshintergrund ohnehin im staatlichen Schulangebot verbleiben, könnte langfristig gesehen der Anteil derjenigen Schulen größer werden, auf denen Vieles, nur nicht Deutsch gesprochen und geschrieben wird. Dem eingangs erwähnten Problem wäre dann nicht mehr Herr zu werden und auch Teilen zukünftiger Generationen könnte die Integration misslingen: Die Gesellschaft könnte in der Folge durch starke Segregationsprozesse gekennzeichnet sein.

Andererseits ermöglichen es gerade die Gewährung von Schulwahlfreiheit und das Aufheben der Sprengelbezirke den Schülern, ihre wohnortnahen Schulen und ggf. homogene Wohnbezirke zu verlassen. Eine erlaubte und ausgeübte Schulwahlfreiheit könnte somit auf den Schulen zu einer stärkeren Mischung von Kindern unterschiedlicher Provenienz führen, als dies heute zum größten Teil noch der Fall ist, wo der größte Teil die nächstgelegene Schule besucht.

Außerdem ist anzumerken, dass ja bereits im bestehenden Rechtsrahmen gesellschaftlichen Randgruppen die Gründung eigener Ersatzschulen möglich wäre. Auch wenn sie hier offiziell das staatlich vorgegebene Curriculum lehren, könnten sie inoffiziell versuchen, ihr Gedanken- gut und nicht dasjenige des Gastlandes zu vermitteln. Bislang ist dies nicht zu beobachten (der Großteil der privaten Ersatzschulen wird von den beiden großen religiösen Konfessionen betrieben) und zunächst scheint hier keine Gefahr zu bestehen.¹¹⁶

Doch wie sähe es aus, wenn mit dem konsequenten Übergang auf eine nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung ein gleichzeitiger Rückzug des staatlichen Angebots einherginge? Würden sich dann solche verfassungsgefährdenden Schulen nicht der staatlichen Kontrolle entziehen, weil diese eine Vielzahl von Einrichtungen zu überwachen hätte? Ein ideologisches Abweichen einzelner Schulen würde wohl immer wahrscheinlicher. Die Kontrollkosten stei-

the mould in which it casts them is that which pleases the predominant power in the government, whether this be a monarch, a priesthood, an aristocracy, or the majority of the existing generation." John Stuart Mill zitiert nach E.G. West, a.a.O., S. 154.

¹¹⁶ Nota bene: Hiermit will der Autor nicht sagen, dass die Gründung einer privaten Ersatzschule durch eine andere Konfession als die katholische oder aber die evangelische die soziale Kohäsion per se gefährden würde. Im Gegenteil, dies würde die Schullandschaft wohl bereichern. Dennoch wird im allgemeinen die Vermittlung christlicher Werte als konstitutiv für unsere Gesellschaft angesehen und nicht als Gefahr. Bei anderen Religionsgemeinschaften mag deren mögliche Schulgründungen in der Bevölkerung als Gefahr angesehen werden.

gen in jedem Fall. All dies ist zu berücksichtigen, wenn eine Gesellschaft über die Einführung bspw. von Bildungsgutscheinen entscheidet (vgl. Kasten).

Wahlfreiheit versus Soziale Kohäsion: Modelltheoretische Überlegungen¹¹⁷

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Frage: Warum findet sich keine politische Mehrheit, die vehement nach der Anwendung von Bildungsgutscheinen verlangt, wenn dadurch doch eher der Vielfalt Bildungspräferenzen entsprochen werden könnte und Qualitätsverbesserungen zwingend zu erwarten wären? Dieser Frage sind die Ökonomen Gradstein und Justman nachgegangen.¹¹⁸ In ihrer Modellwelt wird insbesondere die Sozialisationsfunktion von Bildung betont. Diese kulturelle Erziehung wird einen entscheidenden Einfluss auf die tatsächliche Nutzbarkeit von Humankapital und somit auf das Einkommen im späteren Berufsleben ausüben.¹¹⁹ Denn die Produktivität eines gegebenen Humankapitalstocks wird von Gradstein und Justman als umso höher angenommen, je wahrscheinlicher Geschäfte mit kulturell gleichartigen Marktteilnehmern sind.¹²⁰ Eltern, die zum Wohle der Kinder handeln und entscheiden, werden diesen Zusammenhang bei der Schulwahl berücksichtigen.

In der Modellwelt von Gradstein und Justman leben zwei unterschiedlich große Gruppen, die sich bezüglich der kulturellen Einstellungen (Normen, Werte usw.) unterscheiden. Die Mitglieder einer jeden Gruppe differieren untereinander jeweils nur durch ihr exogen gegebenes Einkommen. Die Eltern beider Gesellschaftsteile treffen jeweils alle Entscheidungen, die die Schulausbildung ihrer Kinder betreffen. Das Schulsystem sieht die Existenz zweier Schularten vor: einmal öffentliche Schulen, an denen immer die Kultur der Majorität vermittelt

¹¹⁷ Diese Textbox basiert auf B. Langner, 2003, *Wahlfreiheit versus soziale Kohäsion: Zu den bildungspolitischen Implikationen der Zuwanderung*; Mannheim.

¹¹⁸ Vgl. M. Gradstein und M. Justman, 2002, Public Education, Social Cohesion, and Economic Growth, *American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, S. 1192-1204, und dieselben, 2001, Public Education and the Melting Pot, *CEPR-Discussion Paper Series*, No. 2924.

¹¹⁹ Doch auch das Einkommen *anderer* Kinder wird von dieser kulturellen Erziehung tangiert (siehe unten). Da Eltern in ihren Optimierungskalkülen jedoch jeweils nur das Wohlergehen des eigenen Kindes berücksichtigen, lässt ein durch dezentrale Entscheidungen erreichter Gleichgewichtszustand weiterhin Raum für Paretoverbesserungen. Vgl. Gradstein und Justman, 2002, a.a.O., für deren Auswirkungen auf nationale Wirtschaftswachstumsraten.

¹²⁰ Gradstein und Justman, ebd., räumen jedoch die Möglichkeit ein, dass ein gewisser Grad an kultureller Differenz beiden Vertragspartnern nützt. Geht die Verschiedenheit jedoch über diesen hinaus, hat sie ausschließlich negative Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens der Transaktion. Im Folgenden wird letzteres angenommen.

wird, und zum anderen private Schulen, deren Curriculum von den Eltern der die Schule besuchenden Kinder bestimmt wird.¹²¹ Beide Schularten sind also nicht nur Produktionsstätten von Humankapital, sondern determinieren¹²² jeweils auch die sozialen Einstellungen der Kinder.¹²³ Öffentliche Schulen werden über die kompletten Einnahmen einer proportionalen Einkommensteuer finanziert, die alle Bürger der Gesellschaft zu entrichten haben. Eltern, die sich gegen den Besuch öffentlicher Schulen entscheiden und stattdessen eine Privatschule für ihre Kinder auswählen (Opting Out), müssen die Gebühren hierzu aus ihrem Nachsteuer-einkommen bezahlen – und zahlen somit doppelt. Die Schulgebühr eines privaten Anbieters hat sich per Gesetz nach den Pro-Kopf-Ausgaben an öffentlichen Schulen zu richten. Je mehr Eltern also ihre Kinder auf öffentliche Schulen schicken, auf desto mehr Schüler verteilen sich – für einen gegebenen Steuersatz – die Bildungsausgaben und desto geringer ist mithin die Gebühr für die Privatschule.

Doch diese Pro-Kopf-Ausgaben determinieren nicht nur die privaten Schulgebühren, sondern auch das in einer Schule tatsächlich erworbene Humankapital. Da aufgrund der rechtlichen Vorschrift an beiden Schultypen die gleichen Pro-Kopf-Ausgaben getätigt werden müssen, unterscheiden sich somit öffentliche und private Schulen hinsichtlich der Schulqualität *nicht*. Warum und für wen existieren dennoch Anreize, eine Privatschule zu wählen?

Nur die Eltern der Minorität haben hierzu Anreize. Grund hierfür ist die Spezifikation der Nutzenfunktion aller Eltern. Denn in diese fließt neben dem eigenen Konsum und dem altruistischen Wunsch nach möglichst hohem Einkommen der Kinder ferner auch die mögliche kulturelle Entfremdung zwischen Eltern und Kind ein. Je größer diese ist, desto größer ist auch der *Nutzenverlust* für die Eltern. Somit sind manche Eltern der Minorität – ein entsprechendes eigenes Einkommen vorausgesetzt – bereit, zusätzlich zu den Steuerzahlungen die privaten Schulgebühren zu tragen und ihre Kinder nicht an einer öffentlichen Schule unterrichten zu lassen, da diese dort ja eine andere als die eigene kulturelle Einstellung vermittelt

¹²¹ Es handelt sich also – wie derzeit in der Bundesrepublik Deutschland – um ein öffentliches Bildungssystem mit ergänzendem privatem Angebot (Opting Out).

¹²² Gradstein und Justman, 2001, Public Education, Social Cohesion, and Economic Growth *CEPR-Discussion Paper Series*, No. 2773, analysieren auch die Erweiterung, in der die Schule nicht gänzlich für die Sozialisation der Kinder verantwortlich ist. Wie zu erwarten war, wird dies eine langsamere kulturelle Annäherung der Gesellschaftsgruppen zur Folge haben. Denn selbst wenn Kinder nun öffentliche Schulen besuchen, können Eltern weiterhin kulturellen Einfluss auf ihre Sprösslinge ausüben (s.u.).

¹²³ Somit wird ein Kind der Minorität, das eine öffentliche Schule besucht, dort vollständig assimiliert und in der Folgeperiode zur Bevölkerungsmehrheit gezählt.

bekämen.¹²⁴

Je mehr Kinder der Minderheit aber an Privatschulen eine andere Kultur als diejenige der Majorität erlernen und je größer die daraus resultierenden kulturellen Unterschiede sind (je größer also die soziale Segregation), desto negativer sind die Auswirkungen auf die Produktivität einer Volkswirtschaft und das darin für die Kinder erzielbare Einkommen – und somit auch auf das Nutzenniveau *aller* Eltern.

Es kann nun gezeigt werden, dass es in der Tat für die Mehrheit interessant sein kann, trotz der negativen Auswirkungen hinsichtlich der sozialen Kohäsion die Existenz von Privatschülern zu begrüßen. Der Grund dafür liegt darin, dass deren Eltern zwar über die Steuer auch die Humankapitalbildung der Mehrheitskinder mitfinanzieren, aber nicht um die Bildungsausgaben konkurrieren.

Unter welchen Bedingungen wird also die Mehrheit private Bildung subventionieren, indem sie beispielsweise für die Einführung von Bildungsgutscheinen abstimmt?

Gradstein und Justman gehen hierbei von einem Gutscheinmodell aus, in dem weiterhin jeder Bürger Steuern für den öffentlichen Bildungssektor zu zahlen hat. Privatschüler werden jedoch über einen Gutschein, der aus diesem Steueraufkommen beglichen wird, subventioniert.¹²⁵ Für die Majorität wirkt sich dies zunächst einmal negativ aus. Denn der Gutschein bewirkt, dass sich mehr Eltern für die private Erziehung entscheiden – mit bekannten negativen Folgen für die soziale Kohäsion und die Produktivität von Humankapital. Wenn jedoch die Minorität sehr sensitiv bereits auf eine leichte Subventionierung reagiert und ihre Kinder auf Privatschulen schickt, erhöht dies die Pro-Kopf-Ausgaben und somit die Humankapitalbildung an den Schulen. Die Eltern der Minderheit finanzieren zwar öffentliche Bildung, deren Kinder nehmen diese jedoch nicht in Anspruch. Das heißt nur, wenn dieser Effekt erstgenannten überwiegt, wird die Mehrheit *für* die Einführung von Gutscheinen stimmen. Dies ist umso wahrscheinlicher, je homogener die Gesellschaft ist – also je kleiner die Minorität und je

¹²⁴ Wie bereits erwähnt, die Qualität ist in beiden Schultypen gleich hoch und an öffentlichen Schulen wird *immer* die Kultur der Mehrheit vermittelt. Somit haben Eltern der Majorität niemals einen Anreiz, ihre Kinder auf eine Privatschule zu schicken.

¹²⁵ Mit dieser Subvention kann aber *nicht* vollständig private Bildung finanziert werden. Diese wird aber auch aus einem anderen Grund billiger. Denn wenn Gutscheine aus dem Steueraufkommen bezahlt werden, sinken die Pro-Kopf-Ausgaben und somit die Schulgebühren.

geringer deren kulturelle Distanz zur Mehrheit ist.¹²⁶ Denn dann sind die durch soziale Segregation bedingten Produktivitätsverluste auf das Humankapital *geringer* als die Produktivitätsgewinne, die aus geringeren Schülerzahlen an öffentlichen Schulen resultieren.

Könnte in solchen homogenen Gesellschaften die Zustimmung für Bildungsgutscheine sinken oder gar in Ablehnung umschlagen, wenn weiterhin auch die Auswirkungen der Zuwanderung auf die soziale Kohäsion berücksichtigt werden?

Ausgangspunkt sei noch einmal die ursprüngliche Opting Out-Ökonomie *ohne* Bildungsgutschein. Dort wurde bisher die Bevölkerungsgröße als stabil angenommen. Immigration führe nun im Folgenden zu Bevölkerungswachstum. Es wird davon ausgegangen, dass alle Einwanderer untereinander den gleichen kulturellen Hintergrund aufweisen. Dieser differiert *mindestens* ebenso von dem der Bevölkerungsmehrheit wie derjenige der bereits im Gastland lebenden Minderheit. Es existieren nun drei Typen von Eltern: Die Mehrheit bestimmt nach wie vor den Steuersatz, ebenso wie weiterhin die Eltern der Minderheit die kulturelle Ausrichtung der Privatschulen festlegen. Die Immigranten hingegen können nur entscheiden, ob ihr Kind eine öffentliche Schule besucht und sich direkt integriert oder aber auf einer Privatschule etwas näher an der eigenen kulturellen Präferenz erzogen wird.

Je mehr Menschen nun immigrieren, desto geringer ist der Anreiz für die Eltern der bereits im Land lebenden Minderheit, die Erziehung an Privatschulen an der „Leitkultur“ auszurichten – vorausgesetzt Neuankömmlinge lassen ihre Kinder *nicht* an öffentlichen Schulen und somit *nicht* in der „Leitkultur“ unterrichten.¹²⁷ Doch dies hängt entscheidend vom Einkommen der Immigranten ab. Arme Zuwanderer werden sich Privatschulen nicht leisten können und ihre Kinder daher sehr schnell durch den „kostenlosen“ öffentlichen Schulbesuch assimilieren.

Die Einführung von Bildungsgutscheinen hätte in diesem Szenario zwar ebenso einen für die Majorität willkommenen Effekt. Denn auch Neuankömmlinge wären ermuntert, ihre Kinder an Privatschulen zu entsenden, obwohl sie weiterhin über eine proportionale Einkommen-

¹²⁶ Laut Gradstein und Justman, 2001b, a.a.O., Fußnote 22, trifft dies auf Deutschland zu. Somit könnte ihrer Meinung nach die Tatsache erklärt werden, dass in Deutschland private Bildung subventioniert wird – wenn auch (bisher) nicht über Bildungsgutscheine.

¹²⁷ Schließlich würde dann die Wahrscheinlichkeit einer Transaktion des eigenen Kindes mit einem Mitglied der „Leitkultur“ sinken. Somit wird auch das kritische Einkommen sinken, so dass auch ärmere Eltern der Minorität ihre Kinder auf Privatschulen entsenden.

steuer öffentliche Schulen mitfinanzieren müssten. Die Humankapitalproduktion an öffentlichen Schulen nähme also zu. Doch die soziale Kohäsion würde bei Zuwanderung stärker in Mitleidenschaft gezogen. Denn einmal führte der private Schulbesuch von Zuwanderern rein quantitativ zu einer Zunahme der sozialen Segregation. Es käme jedoch auch zu einer qualitativen Zunahme, da – wie oben gesehen – der Lehrplan an privaten Schulen immer weniger an dem der Majorität ausgerichtet würde. Es ist daher fraglich, ob auch vor dem Hintergrund der Zuwanderung selbst in homogenen Gesellschaften weiterhin eine Zustimmung für Bildungsgutscheine vorliegt. Zumal die Mitfinanzierung des öffentlichen Schulsystems durch *arme* Zuwanderer aufgrund des proportionalen Steuersatzes ohnehin sehr gering ist.

In dem oben vorgestellten Modell wird ein Aspekt nicht berücksichtigt, obwohl er ein wichtiges, wenn nicht das Argument der Befürworter von Bildungsgutscheinen darstellt: die Steigerung der Schulqualität aufgrund der durch Wahlfreiheit generierten Wettbewerbssituation.

Der Modellrahmen von Kremer und Sarychev hingegen erlaubt die Berücksichtigung dieses Aspektes.¹²⁸ Die beiden Ökonomen nehmen in ihrem Modell ferner an, dass nicht nur Schulen, sondern auch die Familien der Schüler und die Gesellschaft als ganze deren kulturelle Normen und Werte entscheidend (mit)beeinflussen. Und schließlich existieren nicht nur zwei oder drei Gruppen mit differierenden Wertvorstellungen, sondern ein ganzes Kontinuum.¹²⁹

Mit Hilfe ihres Modells glauben die Autoren, das insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika zu beobachtende Phänomen der Unterstützung von Gutscheinmodellen seitens der ideologischen Extrema erklären zu können. Denn für diese ist die Erziehung der eigenen Kinder an öffentlichen Schulen in der Mediantkultur mit hohen Entfremdungskosten verbunden. Der Widerstand der zahlreicheren ideologischen Mitte allerdings gegen die Realisierung dieser Modelle ergibt sich auch hier daraus, dass eine durch Schulwahlfreiheit generierte soziale Segregation negative Auswirkungen auf die tatsächliche Produktivität und somit das Einkommen der Kinder hätte.

Interessant für die Fragestellung des vorliegenden Papiere sind mögliche Modellkonstellationen, die Kremer und Sarychev nicht explizit erläutern. Denn wenn man zum Beispiel an-

¹²⁸ Vgl. M. Kremer und A. Sarychev, 1998, *Why Do Governments Operate Schools?*, Mimeo.

¹²⁹ Sie gehen von einer symmetrischen Ideologieverteilung rund um eine „Mediantkultur“ aus.

nimmt, dass die Einführung von Bildungsgutscheinen tatsächlich die Schulqualität erheblich steigert, dann wird auch zunehmend die ideologische Mitte für die Reform stimmen. Selbst der Medianwähler¹³⁰ wird bei hinreichend hohem antizipiertem Qualitätsgewinn deren Umsetzung begrüßen. Denn obwohl er das Curriculum an öffentlichen Schulen bestimmen würde und die Vermittlung einheitlicher Normen und Werte positive Auswirkungen auf die Einkommenserzielung der eigenen Kinder hätte, wiegt der Vorteil qualitativ hochwertiger Schulen, die mehr Humankapital zu bilden imstande sind, höher.

Diese Unterstützung durch den Medianwähler für eine Bildungsreform ist umso wahrscheinlicher, je weniger Schulen und je stärker Familien Einfluss auf die ideologischen Überzeugungen der Kinder ausüben. Denn selbst eine Erziehung an öffentlichen Schulen kann nun immer weniger garantieren, dass die Schüler einheitliche Wertvorstellungen verinnerlichen. Die Vorteile der sozialen Kohäsion auf die Produktivität von Humankapital bleiben zwar unverändert. Doch kann der soziale Zusammenhalt einer Gesellschaft nicht durch einen gemeinsamen Schulbesuch generiert bzw. aufrechterhalten werden. In den Optimalitätsüberlegungen der Eltern spielen dann mögliche Entfremdungskosten und Qualitätssteigerungen eine gewichtigere Rolle.

Hinzu kommt noch eine weitere Modellkonstellation, die die Einführung von Bildungsgutscheinen wahrscheinlicher macht. Das Modell von Kremer und Sarychev stellt nämlich gegenüber demjenigen von Gradstein und Justman auch deshalb eine Verfeinerung dar, da es die Möglichkeit für den Staat einräumt, Privatschulen curriculare und ideologische Vorgaben zu machen. Bisher wurde angenommen, dass es kostenlos für Schulanbieter war, staatlichen Kontrolleuren Konformität mit der Mediankultur vorzuspielen. Nimmt man nun jedoch an, dass dies umso teurer und schwieriger ist, je entfernter die ideologische Positionierung der Schule von der Mediankultur erfolgt, dann dürfte sich die Errichtung von Schulen mit extremem ideologischen Gedankengut kaum lohnen.¹³¹ Die soziale Segregation kann nach Gewährleistung von Schulwahlfreiheit somit also in Grenzen gehalten werden und würde als Argument gegen die Einführung von Bildungsgutscheinen an Bedeutung verlieren.

Es bleibt festzuhalten, dass es sich für die politische Mehrheit einer Gesellschaft lohnen

¹³⁰ Genau genommen sind die Personen gemeint, deren kulturelle Überzeugungen sich in der Mitte des ideologischen Spektrums wiederfinden.

¹³¹ Vorausgesetzt nur das Gewinnmotiv spielt in den Überlegungen eines potentiellen Anbieters eine Rolle – und nicht auch die Verfolgung eines eigenen ideologischen Zieles.

kann, die Verwendung von Gutscheinen zu begrüßen, auch wenn ein negativer Effekt der daraus resultierenden sozialen Segregation auf die tatsächliche Produktivität von Humankapital besteht. Ein Grund ergibt sich aus der angenommenen Organisation der Schulfinanzierung. Denn wenn Eltern über das Steuersystem auch die Erziehung an öffentlichen Schulen finanziell mittragen, obwohl ihre Kinder diese Mittel nicht in Anspruch nehmen, kann die Mehrheit für die Subventionierung von Privatschulen stimmen. Dies ist in homogenen Gesellschaften umso wahrscheinlicher, die nur durch eine geringe Zuwanderung gekennzeichnet sind.

Ein weiterer Grund liegt darin, dass sich die Mehrheit signifikante Qualitätsverbesserungen durch Privatschulen verspricht und über Schulen ohnehin nicht eine einheitliche kulturelle Erziehung gewährleistet werden kann. Ist es schließlich sogar möglich, den Lehrplan an Privatschulen gänzlich vorzugeben und erfolgreich zu überwachen, wird aufgrund der Qualitätsverbesserungen einstimmig für die Einführung von Bildungsgutscheinen gestimmt werden.¹³²

Bildung nach Ablauf der Schulpflicht

Bisher wurde davon ausgegangen, dass die Individuen aufgrund der Schulpflicht keine andere Wahl hatten, als Bildungsdienstleistungen nachzufragen. Warum aber fragen manche Individuen auch *nach* Ablauf der Schulpflicht diese nach? Wovon hängen diese Entscheidungen ab? Zur Beantwortung dieser beiden Fragen existieren innerhalb der Bildungsökonomik drei Erklärungsstränge:

- (1) Zunächst ist es durchaus plausibel, dass Individuen einfach Spaß daran haben, ihre Zeit in Klassenzimmern, Hörsälen, Bibliotheken oder aber über dem Schreibtisch zu verbringen. Sie erleben dort spannende Schulstunden, Vorlesungen oder aber Buchlektüren. Hierbei denken sie nicht an die Zukunft und die Möglichkeit der Verwertung des gerade Gehörten, Gelesenen und Gelernten. Mit anderen Worten: Die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen ist hier als **Konsum** zu betrachten. Die Kosten für diese Nachfrage entstehen unmittelbar – sei es indirekt als Kosten der Freizeit (so genannte Opportunitätskosten, da

¹³² Auch die Minderheit wird private Bildung anstreben, obwohl ihr bei erfolgreicher Vorgabe und Kontrolle des Lehrplanes durch die Mehrheit weiterhin Entfremdungskosten entstehen. Doch die Alternative wären gleich hohe Entfremdungskosten bei keinerlei Qualitätsverbesserung.

die Zeit auch zur Arbeitsaufnahme hätte genutzt werden können), oder sei es als direkte Kosten für Schul- oder aber Studiengebühren etc. Doch auch die Erträge infolge des hierbei empfundenen Spaßes fallen unmittelbar an.

(2) Individuen versprechen sich oft aber auch Vorteile für ihre persönliche Zukunft: Sie nehmen finanzielle Kosten und andere Mühen auf sich, weil sie davon ausgehen, dass sich dies für sie persönlich auszahlen wird – finanziell, aber auch ideell in Form höherer Anerkennung durch die Gesellschaft etc. Die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen wird hier als **Investition** betrachtet: Direkte und indirekte Kosten fallen zeitnah zur Nachfrage an, wohingegen sich die möglichen Erträge erst zukünftig einstellen werden.

(2a) Nimmt man an, dass die erwarteten höheren Erträge wegen einer erhöhten Produktivität *aufgrund* der erfolgreichen Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen erzielt werden können, folgt man dem so genannten **Humankapitalansatz**: eine vermehrte Bildungsnachfrage führt zu einer höheren Produktivität, welche wiederum eine erhöhte Entlohnung nach sich zieht.¹³³

(2b) Es ist jedoch auch möglich, dass die durch eine erfolgreiche Nachfrage erworbenen Abschlüsse dazu dienen sollen, seine eigene, bereits *vorher* vorhandene Produktivität an potentielle Arbeitgeber zu dokumentieren. Handelt es sich hierbei für den Arbeitgeber um ein glaubwürdiges Signal, d.h. weniger produktive Individuen können es nicht ohne Weiteres erwerben, wird er bereit sein, eine entsprechende Entlohnung anzubieten, da er erwarten kann, dass nur produktive Individuen über das Signal verfügen.¹³⁴ Bei dem so genannten **Signallingansatz** ist es also eine höhere Produktivität, welche es für das Individuum nahe liegen lässt, Bildungsdienstleistungen nachzufragen. Diese selber jedoch erhöhen die Produktivität *nicht*.¹³⁵

¹³³ Vgl. hierzu die grundlegenden Arbeiten von T. Schultz, 1961, Investment in Human Capital, *American Economic Review*, Vol. 51, No.1, S. 1-17 und G. Becker, 1962, Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, *Journal of Political Economy*, Vol. 70., No. 5, S. S9-S49.

¹³⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint auch die öffentliche Hochschulfinanzierung in einem neuen Licht: Die Signalfunktion von Bildungsabschlüssen wird empfindlich gestört, wenn deren Erwerb auch von weniger produktiven Individuen leichter möglich ist.

¹³⁵ Vgl. hierzu die grundlegenden Arbeiten von M. Spence, 1973, Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No.3, S. 355-374 und J. Stiglitz, 1975, The Theory of Screening, Education and the Distribution of Income, *American Economic Review*, Vol. 65, No. 3, S. 283-300.

*Abbildung 3: Warum fragen Individuen auch nach Ablauf der Schulpflicht
Bildungsdienstleistungen nach?*

1. „Bildung“ als **Konsum**: Kosten *und* Erträge heute
2. „Bildung“ als **Investition**: Kosten heute, Erträge morgen
 - 2a. *Humankapitalansatz*: höhere Produktivität wegen erhöhter Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen
 - 2b. *Signallingansatz*: wegen höherer Produktivität höhere Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen

Realiter wird die Wahrheit irgendwo zwischen beiden Ansätzen liegen: Denn sicherlich wird man an Schulen oder aber an Universitäten viel Inhaltliches lernen, was die eigene potentielle Arbeitskraft erhöht (in Arztberufen ist dies ganz offensichtlich).¹³⁶ Dennoch haben Absolventen mancher Studiengänge im alltäglichen Beruf inhaltlich kaum einen Bezug zu ihren Studieninhalten. Hier diene der erfolgreiche Abschluss – bspw. in Physik oder aber Volkswirtschaftslehre – offenbar dazu, die eigene Fähigkeit zum logischen Denken zu dokumentieren. Wie dem auch sei, beide Ansätze haben gemein, dass heute Kosten entstehen und morgen höhere Erträge erwartet werden.

Im Folgenden soll nun dieser investive Charakter der Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen im Vordergrund stehen und erläutert werden, wovon die Menge der nachgefragten Bildungsdienstleistungen abhängt.

Individuen können als Erträge von erhöhter Bildungsnachfrage folgende Vorteile *erwarten*:

- erhöhtes Arbeitseinkommen,
- geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko,
- höhere soziale Stellung (Prestige)
- sowie den Zugang zu interessanteren Arbeitsplätzen.

Dem stehen meist *sichere* Kosten gegenüber:

¹³⁶ Für einen Vergleich der beiden Ansätze sowie den jeweiligen Implikationen vgl. A. Weiss, 1995, Human Capital versus Signalling Explanations of Wages, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4., S. 133-154.

- einerseits Opportunitätskosten, wenn beispielsweise die Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses möglich wäre oder aber ein Arbeitsplatz angetreten werden könnte (*indirekte Kosten*).
- Andererseits Kosten für die Bildungsdienstleistung selber (Studienbeiträge etc.) und ggf. Arbeitsmaterialien (*direkte Kosten*).¹³⁷

In der bildungsökonomischen Theorie wird nun ein Individuum so lange Dienstleistungen nachfragen, wie der Barwert der erwarteten Erträge dem Barwert der Kosten entspricht. Die Nachfrage wird somit also bestimmt durch

- die gegenwärtigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt (entscheidend für die Höhe der Opportunitätskosten, die gegenwärtigen Bedingungen sind auch ein guter Indikator für Knappheiten hinsichtlich bestimmter Fähigkeiten),
- die zukünftig erwarteten Bedingungen auf selbigem (entscheidend für das möglicherweise erzielbare Einkommen etc.),
- der subjektiv erwarteten Wahrscheinlichkeit für das erfolgreiche Absolvieren einer Ausbildung,
- sowie den Kosten für Bildungsdienstleistungen und den Finanzierungsbedingungen.

Wichtig ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Erwartungsbildung der Individuen hier eine große Rolle spielt. Teilweise erstreckt sich der Erwartungshorizont über mehrere Jahrzehnte. Das einzelne Individuum trägt also ein sehr hohes Investitionsrisiko. Auch wenn sich bei der Erfordernis nach zunehmender interberuflicher Mobilität das Investitionsrisiko auf kürzere Abschnitte reduziert, hängt es entscheidend von der individuellen Risikobereitschaft ab, ob bestimmte Investitionen getätigt werden. Wenn nun Individuen aus sozial schwächeren Familien risikoaverser sind als Kinder reicherer Eltern, wird ceteris paribus deren Nachfrage geringer ausfallen.

Gary S. Becker hat diese Überlegungen in einem mikroökonomischen Modellrahmen zusammenzufassen gesucht.¹³⁸ Er betrachtet die Grenzerlöse und –kosten auf der Ordinate als von

¹³⁷ Sicherlich fallen auch Kosten für Verpflegung und Unterkunft an. Doch diese Kosten sind *irrelevant* für die Entscheidung Pro oder Contra Ausbildung, solange diese nicht erst aufgrund einer möglichen Pro-Entscheidung anfallen würden – etwa höheres Mietniveau in Studentenstädten etc. Dann wäre nur diese Differenz zu den ansonsten ebenfalls anfallenden Kosten entscheidungsrelevant.

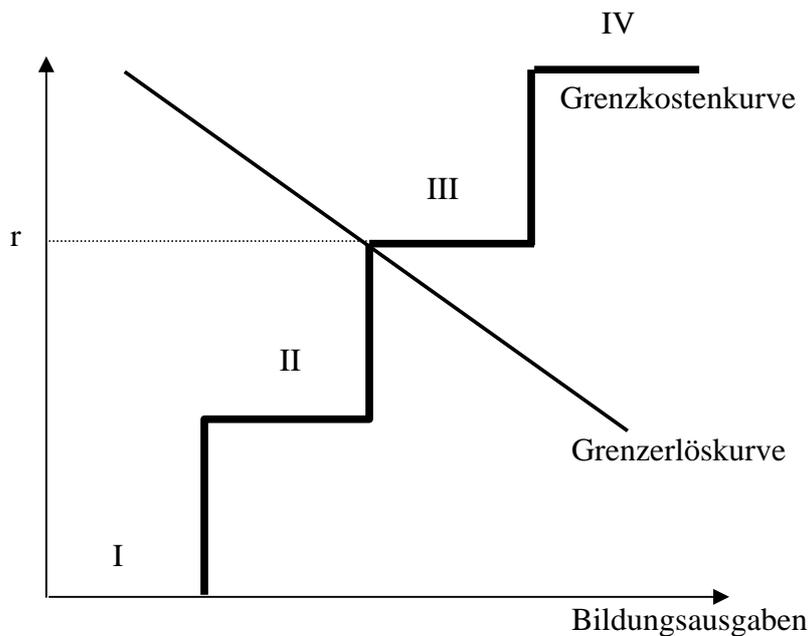
¹³⁸ G. Becker, 1993, *Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis*, 3rd Edition, Chicago.

den monetären Aufwendungen der Individuen für Bildungsdienstleistungen (Abszisse) abhängig. Die Grenzerlöskurve (Nachfragekurve) repräsentiert die marginalen Bildungsrenditen der Individuen, also die erwartete Verzinsung des für Bildungsdienstleistungen investierten Kapitals. Die Lage der Nachfragekurve hängt ab von

- den individuellen Fähigkeiten (je fähiger ich bin, desto mehr Gewinn kann ich aus meinen getätigten Bildungsausgaben ziehen),
- der eigenen Motivation, bzw. von der Möglichkeit allgemein, Humankapitalinvestitionen in Arbeitseinkommen zu transferieren. (N.B.: Somit lässt sich mit Hilfe dieses Modellrahmens auch gesellschaftliche Diskriminierung sehr gut darstellen).

Der fallende Verlauf wird einerseits mit dem auch für Humankapitalinvestitionen gültigen abnehmenden Ertragsgesetz gerechtfertigt. Andererseits spiegeln sich hierin auch die steigenden Opportunitätskosten vergangener Investitionen wider: Je höher das bereits mit den bisherigen Bildungsausgaben gebildete Humankapital, desto höher könnte auch das bereits erzielbare Einkommen auf dem Arbeitsmarkt ausfallen. Eine Fortführung der Bildungsnachfrage wird dann geringere Erträge abwerfen, da die indirekten Kosten zunehmend ansteigen.

Abbildung 4: Grenzerlös- und Grenzkostenkurven



Die Grenzkostenkurve (Angebotskurve) repräsentiert die Finanzierungsbedingungen für das Individuum. Der steigende Verlauf wird mit zunehmenden Schwierigkeiten der Finanzierung für Bildungsdienstleistungen gerechtfertigt, welche sich durch höhere Zinssätze widerspiegelt. Zu Beginn werden ggf. für das Individuum (nicht jedoch für den Staat!) kostenlose Darlehen angeboten (I). Später dann sind es immer noch zweckgebundene und subventionierte Darlehen des Staates (II). Es folgen Eigenmittel oder solche der Eltern, die auch auf dem Kapitalmarkt zum Zinssatz r angelegt werden könnten (III). Sind auch diese Mittel alle ausgeschöpft, muss der Kreditmarkt mit höheren Zinssätzen als auf dem Kapitalmarkt in Anspruch genommen werden (IV).

Das rationale Entscheidungskalkül eines Individuums wird als Grenzerlös gleich Grenzkosten unterstellt: Somit ist erläutert, warum überhaupt und bis zu welcher Menge Individuen Bildungsdienstleistungen nachfragen.

Dieses Modell mag als Annäherung an das Entscheidungskalkül der betroffenen Individuen gesehen werden. Realiter ist eine kontinuierliche Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen – so wie in obiger Abbildung in Bezug auf die monetären Aufwendungen unterstellt – gar nicht möglich: Vielmehr wird entweder ein Studium von vier Jahren in Angriff genommen, oder aber nicht.

Zu Fragen der Hochschulausbildung

In den letzten Jahren haben Deutschlands Hochschulen vielfältige Änderungen des sie umgebenden institutionellen Umfelds erfahren: Zum einen ist hier der so genannte Bologna-Prozess zu nennen, der eine größere Standardisierung der Hochschulabschlüsse in Europa vorsieht und somit die Mobilität der Studierenden fördern soll. Den deutschen Hochschulen bereitet es jedoch größere Probleme, auf die neuen Abschlüsse Bachelor und Master umzustellen.¹³⁹

Zum anderen hat sich geradezu Revolutionäres getan, was die Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland anbelangt: Die noch unter Rot-Grün (1998-2005) verabschiedete 6. Novelle des Hochschulrahmengesetzes, welche u.a. ein Verbot der Einführung von Studien-

¹³⁹ Der deutsche Hochschulverband nennt ihn mittlerweile „misslungen“, vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 208 vom 5.9.2008, S. 4.

gebühren vorsah, ist vom Verfassungsgericht im Januar 2005 für nichtig erklärt worden. Im Folgenden sind einige Bundesländer dazu übergegangen, Studiengebühren bereits für das Erststudium einzuführen.¹⁴⁰ Dies hat zu großen Diskussionen, teilweise sogar zu gewaltsamen Demonstrationen geführt. Was sagt der Ordnungsökonom hierzu?

Zunächst werden von den Gegnern Effizienzargumente angeführt: Hochschulbildung generiere substantielle externe Effekte, wenn sie nicht gar direkt als öffentliches Gut (im ökonomischen Sinne) beschrieben werden könne. Bereits an anderer Stelle wurden diese Argumente im vorliegenden Bericht widerlegt. Hiermit kann die staatliche Hochschulfinanzierung nicht gerechtfertigt werden (siehe die Ausführungen zu „*Drei Dimensionen von Bildung*“).

Andere Autoren diskutieren, inwieweit unvollkommene Kapitalmärkte eine öffentliche Finanzierung rechtfertigen könnten: Wegen fehlender Beleihbarkeit von Humankapital und damit einhergehenden Problemen der Kapitalbeschaffung, so das Argument, würden Individuen bestimmter Gesellschaftsschichten nur unzureichend Bildungsdienstleistungen nachfragen können. Hierbei kann noch die Unterscheidung zwischen kurzfristigen und langfristigen Liquiditätsbeschränkungen vorgenommen werden.¹⁴¹

Unter kurzfristigen Liquiditätsbeschränkungen versteht man die Probleme der Kapitalbeschaffung unmittelbar vor Aufnahme eines Studiums. In langfristiger Hinsicht scheinen Liquiditätsbeschränkungen jedoch viel entscheidender zu sein: Die relativ schlechte Ressourcenausstattung über die Dauer der gesamten Kindheit verhindert die Möglichkeiten, Kompetenzen aufzubauen, um aus einem Hochschulstudium Gewinne zu ziehen.¹⁴² Letzteres könnte auch ein staatlich finanziertes Hochschulstudium nicht zu beheben helfen. Bei Ersterem könnten öffentliche Bildungsdarlehen den privaten Kapitalmarkt ersetzen.

In Deutschland ist die kurzfristige Liquiditätsbeschränkung jedenfalls nicht das Problem. Vielmehr sind es die Benachteiligungen im gesamten Bildungsprozess, die an früheren Gelenkstellen oder Bildungsschwellen dazu führen, dass Individuen aus „sozial schwächeren“ Familien trotz gleicher kognitiver Leistung der Zugang zu höherwertigen Schultypen verwehrt

¹⁴⁰ Darunter unter anderem Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg.

¹⁴¹ Vgl. F. Kupferschmidt und B. Wigger, 2006, Öffentliche versus private Finanzierung der Hochschulbildung: Effizienz- und Verteilungsaspekte, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 7, Heft 2, S. 285-307.

¹⁴² Vgl. P. Carneiro und J. Heckman, 2002, The Evidence on Credit Constraints in Post Secondary Schooling, *Economic Journal* 112, S. 705-734.

bleibt (siehe Ausführungen zu „*Chancengleichheit durch Bildung*“).¹⁴³ Wer es in Deutschland bis zum Abitur und der Frage nach einem Studium geschafft hat, scheitert nicht an finanziellen Problemen. Neben staatlichen Darlehensgebern haben mittlerweile auch Privatbanken Studenten als Kunden entdeckt und bieten entsprechende Bildungskredite an.

Dennoch ist es unzweifelhaft, dass der Studienverzicht bei Akademikerkindern am geringsten ist. „In der Statuspassage zwischen Schulabschluss und Studienbeginn finden demnach weitere Prozesse der Orientierung und Entscheidung statt, die wieder von hoher sozial selektiver Wirkung sind.“¹⁴⁴ Man hüte sich jedoch vor einer voreiligen Interpretation dieser Tatsache.

Könnte es nicht sein, dass die Entscheidung gegen ein Studium eine bewusste ist, der ein wohlüberlegtes Abwägen des Für und Wider vorausging; und dass diese Entscheidung *bewusst* auch nur von Nicht-Akademiker-Kindern getroffen wird, weil für Akademiker-Kinder das Studium eben der Normalfall ist („man studiert halt nach dem Abitur...“)? Diese und andere Fragen wirft bspw. eine Studie auf, in der die Bildungswege von rund sechstausend sächsischen Gymnasiasten und Fachoberschülern zwischen den Jahren 2000 und 2006 begleitet wurden.¹⁴⁵ Interessant an den Ergebnissen ist hierbei, dass der Nutzen und die Kosten eines Studiums von den Schülern ähnlich hoch eingeschätzt wird. Der große Unterschied liegt jedoch in den erwarteten *eigenen* Erfolgsaussichten eines Studiums: Arbeiterkinder halten sich für weniger geeignet hierfür. Hinzu kommt, dass der eigene Aufstieg auch mit einer Entfremdung vom Elternhaus verbunden sein kann: „Dem Aufstiegserfolg, der meistens ein Bildungserfolg ist, ging immer auch eine Entscheidung gegen das eigene Herkommen, also auch gegen einen Teil der eigenen Identität voraus.“¹⁴⁶ Auch hier zeigt sich, dass es eher langfristige Sozialisierungen sind – und nicht in erster Linie kurzfristige finanzielle Beschränkungen –, die für den nicht-repräsentativen Anteil von Arbeiterkindern an deutschen Hochschulen verantwortlich zeichnet.

Ohnehin darf eine hohe Brutto-Studierquote, d.h. der Anteil aller Studienberechtigten, der ein halbes Jahr nach dem Abitur ein Studium aufgenommen hat oder dies beabsichtigt, nicht

¹⁴³ Vgl. W. Isserstedt et al., 2007, *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006*, Bonn und Berlin.

¹⁴⁴ Ebd. S. 97.

¹⁴⁵ R. Becker und A. Hecken, 2008, Warum werden Arbeiterkinder vom Studium an Universitäten abgelenkt? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jahrgang 60, Heft 1, S. 3-29.

¹⁴⁶ G. Wagner, Sozialer Aufstieg ist kein Automatismus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 199, vom 26. August 2008, S. 41.

automatisch als Erfolg gewertet werden. Bei derzeit über 20 Prozent Studienabbrechern¹⁴⁷, wünschte man sich – nicht nur für die Betroffenen, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht –, dass die Entscheidung Pro und Contra überlegter gewählt würde. „Möglicherweise entscheiden die Arbeiterkinder zu viel und die Akademikerkinder zu wenig. Weniger Habitus und mehr Nachdenken über Kosten und Nutzen könnte bei Letzteren vielleicht nicht schaden.“¹⁴⁸

Eine öffentliche Finanzierung von Hochschulbildung wird bisweilen auch mit der verzerrenden Wirkung von progressiven Einkommensteuern begründet: Wenn letztere individuelle Bildungsinvestitionen weniger attraktiv macht, könne mit einer staatlichen Subventionierung der Hochschulbildung dieser verzerrende Effekt abgeschwächt werden.¹⁴⁹ Hieran zu kritisieren ist, dass dann jegliche wirtschaftliche Aktivität subventioniert werden müsste, die einer progressiven Besteuerung unterzogen wird. Gegen die komplette Übernahme der Studienfinanzierung in Deutschland spricht ferner: Auch die Mittel für die öffentliche Finanzierung müssen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf – mit großer Wahrscheinlichkeit ebenfalls anreizverzerrend – erhoben werden.¹⁵⁰ Nein, bevor eine öffentliche Bildungsfinanzierung mit einem suboptimalen Steuersystem gerechtfertigt wird, sollte man eher versuchen, dieses weniger anreizverzerrend auszugestalten. Profitieren würden davon nicht nur Akademiker, sondern alle Individuen, die eine steuerlich relevante Aktivität unternehmen!

Bisweilen wird aber auch ein weiteres, Steuerfragen berührendes Argument verwendet: Akademiker, so heißt es, zahlten doch aufgrund statistisch nachgewiesener höherer Arbeitseinkommen auch höhere Einkommensteuern und finanzierten sich letztlich selbst. Direkte Studiengebühren oder aber die immer wieder diskutierte Akademikersteuer seien daher ungerecht. Mit anderen Worten: Da Studenten aller Voraussicht nach morgen Großverdiener sein werden, haben sie bereits heute Anrecht auf einen höheren Anteil an den Ausgaben der öffentlichen Hand in Form eines kostenfreien Studiums. Gefordert wird also indirekt nichts

¹⁴⁷ Vgl. Heublein et al., 2008, *Die Entwicklung der Schwund- und Studienabbruchquoten an deutschen Hochschulen*, HIS-Projektbericht, Hannover.

¹⁴⁸ G. Wagner, a.a.O., S. 41.

¹⁴⁹ Vgl. L. Bovenberg und B. Jacobs, 2001, *Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins*, *CEPR Discussion Paper*, Nr. 3099.

¹⁵⁰ Vgl. B. Wigger, 2004, *Are Higher Education Subsidies Second Best?*, *Scandinavian Journal of Economics* 106, S. 65-82.

anderes als die Abkehr vom Leistungsfähigkeits- hin zum Äquivalenzprinzip in der Steuergesetzgebung – aber selbstverständlich nur in diesem Punkt. Denn dass Einkommensmillionäre bitte schön auch weiterhin mehr Steuern zu zahlen haben, ohne gleichzeitig höhere Ansprüche an die staatlichen Ausgaben anmelden zu können (bspw. in Form bevorzugter Nutzungsrechte öffentlicher Straßen bei Stau), dürfte weiterhin konsensfähig sein. Und schließlich zeigt auch folgende Überlegung die Unsinnigkeit des Argumentes auf: Auch Bürger, die früher nicht in den Genuss eines kostenfreien Studiums kamen (, da sie sich bspw. für eine Lehre und später für eine privat (!) finanzierte Meisterklasse entschieden hatten), leisten heute bei gegebenenfalls gleich hohem Einkommen den gleichen Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen, ohne dass sie entsprechende Rückzahlungen wegen Nichtbeanspruchung öffentlicher Ressourcen einfordern können.¹⁵¹

Dennoch: Zur Beantwortung der Frage nach den Verteilungswirkungen öffentlicher Hochschulbildung und ob Akademiker im Lebenszyklus tatsächlich die empfangenen Subventionen über höhere Steuerzahlungen später wieder zurückzahlen, sind einige Artikel veröffentlicht worden,¹⁵² die je nach verwendeter Methode zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Bei *Querschnittsanalysen* wird zu einem bestimmten Zeitpunkt die Steuerwirkung der öffentlichen Hochschulfinanzierung untersucht. Die Unterscheidung der Haushalte kann einmal nach dem Merkmal „Studierender im Haushalt: Ja/Nein“ und einmal nach dem Merkmal „Vermögensposition: arm/reich“ vorgenommen werden.

Bei *Längsschnittanalysen* wird versucht, die Lebenssteuerzahlungen mit den empfangenen Transfers – in Form des kostenlosen Hochschulzugangs – zu verrechnen. Entscheidend für die Ergebnisse sind hierbei der gewählte Diskontierungsfaktor, die eventuelle Berücksichtigung von (unterstellten) externen Effekten, die eventuelle Berücksichtigung von weiteren (einkommensabhängigen) Leistungen, wie etwa das BAföG, und schließlich der Berücksichtigung des so genannten Glättungsvorteils, womit der steuerliche Vorteil von Nichtakademikern umschrieben wird, bei gleichem Lebensarbeitseinkommen wegen des progressiven Steuerverlaufs weniger Steuern zu zahlen, da die Steuerlast sich auf eine größere Zeitspanne verteilt.

¹⁵¹ Vgl. H. Willgerodt, 2002, Markt und Wissenschaft – kritische Betrachtungen zur deutschen Hochschulpolitik, *ORDO*, Band 53, S. 59-110.

¹⁵² Im deutschsprachigen Raum sind hier als die bekanntesten zu nennen: K. Gröske, 1994, Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt, in: R. Lüdeke (Hrsg.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung*, Berlin, sowie R. Sturn und G. Wohlfahrt, 1999, *Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen*, Wien.

Doch egal wie die Ergebnisse im einzelnen ausfallen,¹⁵³ ordnungspolitisch mutet die Ausgangsfragestellung der Längsschnittanalysen aus weiter oben genannten Gründen bereits seltsam an. Bei den Querschnittsanalysen ist es zwar ein triviales, aber dennoch ein eindeutiges Ergebnis: Die Umverteilung findet von Haushalten ohne Studierender hin zu Haushalten mit Studierenden statt. Diese Umverteilung ist unnötig: Der (potentielle) Nutznießer kann problemlos identifiziert und auch bei Nichtaufbringung der Gebühr vom Hochschulstudium ausgeschlossen werden. Hochschulen sollten lediglich aus Gründen der (Grundlagen-)Forschung über das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden.

Die Höhe der Studiengebühren sollte die Hochschule selber festlegen können. Es spricht nichts dagegen, die Höhe nach den tatsächlichen Kosten für den Anbieter auszurichten. Somit würden angehende Ärzte stärker belastet als angehende Geisteswissenschaftler. Es wird sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ein Preis für einen *bestimmten* Studiengang an einer *bestimmten* Universität herausbilden. Der Staat hat hier erst mal nicht einzugreifen.

Was wäre bei einer solchen Ausgestaltung zu erwarten? Zunächst hätten (nun selbstverständlich auch private) Anbieter den Anreiz, bestimmte Studiengänge kostengünstiger anzubieten, sich über ein qualitativ hochwertiges Angebot eine entsprechende Reputation aufzubauen, neue interessante Studiengänge zu entwickeln etc. Auch die Nachfrager haben nun einen starken Anreiz, die nun von ihnen zu tragenden Kosten eingehender mit den erwarteten Nutzen (ggf. höhere Einkommen, höhere Arbeitsplatzsicherheit, Prestige etc.) abzuwägen. Es entstehen Anreize, sich besser über Hochschulen zu informieren; dort schneller zu studieren und somit potentiell länger ein höheres Einkommen zu genießen.¹⁵⁴ Insgesamt wäre zu erwarten, dass durch die Abschaffung der Nullpreisillusion Studienentscheidungen überlegter getroffen werden.

Selbstverständlich kann der Staat auch die dann eingesparten Mittel an die Steuerzahler zurückgeben, wenn das ansonsten verbliebene staatliche Budget als zu hoch erachtet würde, um die (Grundlagen-)Forschung zu finanzieren: Studiengebühren müssen nicht *zusätzlich*

¹⁵³ Siehe für einen Überblick F. Kupferschmidt und B. Wigger, 2006, a.a.O.

¹⁵⁴ Tatsächlich können die privaten Bildungsrenditen trotz höheren direkten Kosten durch diesen Effekt steigen.

zum bestehenden Budget erhoben werden. Alle oben angeführten Argumente lassen darauf schließen, dass die bisherige Praxis des für den Einzelnen (nicht jedoch für die Gemeinschaft!) kostenlosen Hochschulstudiums bereits ungerechtfertigt war.

Das duale Ausbildungssystem in Deutschland

Probleme auf dem dualen Ausbildungsmarkt bestimmen mit wiederkehrender Regelmäßigkeit den Fokus der Wirtschaftspolitik: Der großen Zahl der Ausbildungsplatz-suchenden steht dann eine nicht ausreichende Zahl an Ausbildungsplätzen gegenüber. Es kommt zu einer Diskrepanz der so genannten Angebots-Nachfrage-Relation. Diese variiert im Zeitablauf und ist durch große regionale Unterschiede gekennzeichnet. Insbesondere in den neuen Bundesländern übersteigt die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen das Angebot durch die Betriebe. Die wirtschaftspolitische Diskussion ist dann von Förderprogrammen, Zwangsabgaben für nicht-ausbildende Betriebe, Ausbildungsboni, und einem unverbindlichen „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ geprägt. Doch was sagt die Ökonomik zu diesem Problem?

Lange Zeit recht wenig: Denn „die ökonomische Analyse der Berufsbildung [hat von einzelnen Beiträgen abgesehen] in der volkswirtschaftlichen Disziplin ein Schattendasein gefristet.“¹⁵⁵ Dies hat sich wie weiter unten zu sehen ist in den 1990er Jahren geändert.

Doch zunächst ist festzuhalten, dass das duale Ausbildungsmodell als großes Erfolgsmodell und als Standortvorteil Deutschlands beschrieben werden kann. Die Verbindung zwischen praktischer (Betriebe) und überbetrieblicher (Berufsschulen) Ausbildung ist so sonst nur in Dänemark, Österreich und in der Schweiz vorzufinden. Sie sichert den Unternehmen qualifizierte Mitarbeiter mit einem zuverlässigen Qualitätssiegel. Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern beaufsichtigen die Prüfungen und gewährleisten somit die Einhaltung gewisser Qualitätsstandards. In anderen Ländern existiert keine institutionalisierte Lehrlingsausbildung, oder aber vollzieht sich – wie etwa in Frankreich – ausschließlich an Schulen.

Die Ausbildungsordnungen werden vom Bundeswirtschaftsministerium in Kooperation mit dem Bundesbildungsministerium verabschiedet. Hierbei bedient man sich der Expertise, wel-

¹⁵⁵ S. Wolter, 2008, Ausbildungskosten und -nutzen und die betriebliche Nachfrage nach Lehrlingen; in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Nummer 9, S. 90-108, S.90.

che im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in Bonn gebündelt ist. Im Zeitraum zwischen 1980-1996 wurden 180 Ordnungen verändert, im kürzeren Zeitabschnitt zwischen 1997-2004 waren es bereits 208 Ausbildungsordnungen. Man versucht so, sich der technologischen Entwicklung adäquat anzupassen.

Die von den Kammern beaufsichtigte Standardisierung über die Abschlüsse ist einerseits eines der Aushängeschilder der dualen Ausbildung in Deutschland, andererseits gleichzeitig aber auch ihr größtes Problem. Denn es stellt sich angesichts eines hohen Anteils der überbetrieblichen Anteils in der Berufsbildung die Frage, warum manche Betriebe überhaupt ausbilden? Unter Umständen könnte es sich für sie lohnen, bereits in anderen Betrieben ausgebildete Azubis als Arbeitskräfte anzustellen und auf die eigene Ausbildung zu verzichten. Denn eine naheliegende Vermutung lautet: Während der Ausbildungszeit übersteigen die Kosten eines Azubis dessen Nutzen. Wie sieht es hiermit in der Realität aus?

In der Regel kann man davon ausgehen, dass die Lehrlinge auch einen produktiven Beitrag zum Ergebnis des Betriebes leisten. Dieser Beitrag reduziert die Kosten, die dem Betrieb einerseits direkt durch die Ausbildungsvergütungen entstehen, andererseits indirekt dadurch, dass produktive Arbeitnehmer die Ausbildung des Lehrlings im Betrieb beaufsichtigen müssen. In dieser Zeit tragen diese Personen keinen oder nur einen geringen positiven Beitrag zur Produktion bei. Kosten reduzierend wirkt ebenso, dass bei Übernahme eines Lehrlings in den Betrieb Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten entfallen.

In den meisten Ausbildungsgängen entstehen positive Nettokosten (das sind die Bruttokosten abzüglich des Beitrags des Lehrlings zur Wertschöpfung sowie der eingesparten Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten). Lediglich im Bäckerhandwerk, als Zahn Helfer oder aber als Bürokaufmann übersteigt bereits während der Ausbildungszeit der Nutzen die Kosten. Das BIBB veröffentlicht Zahlen über den Nutzen und die Kosten der Ausbildung, muss hierbei jedoch auch auf Schätzungen zurückgreifen, bspw. hinsichtlich der eingesparten Rekrutierungskosten.

Warum also bilden Betriebe aus, wenn die Kosten – vermutlich – höher sind als der Nutzen? Dies macht ökonomisch nur dann Sinn – von kulturellen Gewohnheiten und Gruppendruck wird zunächst abstrahiert –, wenn man nach der Ausbildung einen positiven Nutzen aus der

Tätigkeit des dann Ausgebildeten im eigenen Betrieb ziehen kann. Das heißt, es muss möglich sein, den Arbeitnehmer zumindest zeitweise unterhalb des Grenzprodukts zu entlohnen. Warum aber sollte dies nicht ein anderer Betrieb ausnutzen und die Arbeitskraft abwerben können, indem er ihm eine Entlohnung zum Grenzprodukt verspricht? Eine Erklärung hierfür könnte darin bestehen, dass der Auszubildende vertraglich verpflichtet ist, seine „Schulden“ nach Beendigung im Betrieb durch eine Mindestverweildauer in diesem zu begleichen. Der Vertrag könnte dergestalt sein, dass bei einem vorzeitigen Verlassen des Betriebes, entweder der Azubi oder aber der abwerbende Betrieb für die noch ausstehenden Ausbildungskosten aufzukommen hat. Das Berufsbildungsgesetz in der Fassung vom 23.3.2005 verbietet diese Vertragskonstellation jedoch explizit (§12 des BBiG).¹⁵⁶

Wie aber sonst ist dieses Phänomen zu erklären? Die Ökonomen Acemoglu und Pischke haben sich diesem Phänomen in mehreren Aufsätzen aus theoretischer Sicht zugewendet.¹⁵⁷ Ausgangspunkt ist die auch von Gary S. Becker getroffene Unterscheidung von allgemeinem und spezifischem Humankapital. Ersteres ist unabhängig vom Betrieb ökonomisch verwertbar, letzteres hingegen ist nur in einem bestimmten Betrieb von ökonomischem Nutzen.¹⁵⁸ Bereits Arthur Cecil Pigou argumentierte, dass in einer Welt, in der die Individuen mit ihrem marginalen Grenzprodukt bezahlt werden, Firmen niemals in die Erhöhung der Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter investieren werden, da sie nach der Ausbildung nicht unterhalb des Grenzproduktes entlohnen können, droht doch stets die Abwanderung zu einem anderen Arbeitgeber.¹⁵⁹ Daher haben nur die Arbeitnehmer Anreize, in die Entwicklung allgemeinen Humankapitals zu investieren (entweder über Lehrgeld oder aber temporär verpflichtend geringere Löhne). Zu einer Unterinvestition in allgemeines Humankapital kann es lediglich bei Kreditrationierung der Auszubildenden kommen. Hier könnte der Staat aber durch staatliche Bürgschaften Abhilfe schaffen.

Somit müsste die empirische Beobachtung, dass Firmen tatsächlich für die Ausbildung zahlen, ein Zeichen dafür sein, dass es sich um spezielles Humankapital handelt oder aber dass

¹⁵⁶ Im Weiterbildungsbereich sind Rückzahlungsklauseln im übrigen erlaubt. Könnte sich damit vielleicht erklären, dass dort kaum über Finanzierungsprobleme geklagt wird?!

¹⁵⁷ Vgl. D. Acemoglu und J. Pischke, 1998, Why Do Firms Train? Theory and Evidence, *Quarterly Journal of Economics*, 113, 79-119, und dieselben, 1999a, Beyond Becker – Training in Imperfect Labour Markets, *Economic Journal*, 109, 112-142, sowie dieselben, 1999b, The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy*, 107, S. 539-572.

¹⁵⁸ Vgl. G. Becker, 1964, *Human Capital*, 1. Auflage, Chicago.

¹⁵⁹ Vgl. A. Pigou, 1912, *Wealth and Welfare*, London.

die Azubis derzeit einen geringeren Lohn (d.h. unterhalb ihres Grenzwertproduktes) in Kauf nehmen. Doch gerade das deutsche Ausbildungssystem ist ein Beispiel dafür, dass Firmen trotz großen allgemeinen Humankapital-Anteils der dualen Ausbildung in die Ausbildung investieren. Warum tun sie dies? „Why do firms train?“

Einer Erklärung könnte man sich annähern, indem man die Annahme kompetitiver Arbeitsmärkte aufgibt. Es könnte bspw. aufgrund von Monopsonmacht der Firma möglich sein, einen Lohn unterhalb der Grenzproduktivität dauerhaft zu zahlen. Hinzu kommt die Überlegung, dass die Produktivität mit einer Ausbildung in *stärkerem* Maße ansteigt als der auszahlende Lohn, es also eine komprimierte Lohnstruktur vorliegt (ansonsten würde sich der ausbildende Betrieb gegenüber dem Status quo nicht besser stellen). Aus beiden Annahmen würde folgen, dass Firmen besser ausgebildete Arbeitnehmer bevorzugen und für deren Ausbildung auch zu zahlen bereit wären.

Warum aber könnte in der Realität eine solche komprimierte Lohnstruktur vorliegen? Die Autoren nennen u.a. eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen dem aktuellen Arbeitgeber und anderen Firmen hinsichtlich der tatsächlichen Produktivität des Arbeitnehmers, die ersterem einen Spielraum gibt, unterhalb der tatsächlichen Produktivität zu entlohnen. Dieses Argument ist in Deutschland wegen der hohen Standardisierung und Qualitätssicherung der Ausbildung jedoch eher wenig überzeugend.

Eine weitere Erklärung könnte darin liegen, dass das in der Ausbildung vermittelte allgemeine Humankapital in komplementärer Beziehung zum betriebsspezifischen Humankapital steht. Für den Betrieb lohnt sich nun die Ausbildung, da die Produktivität des Individuums steigt (allgemeines und spezifisches Humankapital), er aber den Produktivitätszugewinn nicht komplett in Form eines höheren Lohnes teilen muss: Das Verlassen des Betriebes wird ja unattraktiver, da der Mitarbeiter die zusätzliche (Teil-)Entlohnung des betriebsspezifischen Wissens verlieren würde.

Schließlich können auch Gewerkschaften zu einer komprimierten Lohnstruktur beitragen, indem sie die Löhne insbesondere am unteren Ende der Lohnkurve in die Höhe drücken und ihr Einfluss auf die Lohnhöhe besser Qualifizierter geringer ist.

Obige theoretische Modelle zeigen, dass bei Vorlage einer komprimierten Lohnstruktur das

Phänomen der Finanzierung allgemeinen Humankapitals erklärt werden kann. Diese Erklärungsversuche sind jedoch nur geeignet, „Aussagen darüber zu machen, weshalb in gewissen wirtschaftlichen Systemen (Ländern) Berufsbildung vorkommt, in anderen aber nicht. Für einzelbetriebliche Vorhersagen eignen sich die Theorien nur bedingt, weil theoretisch nicht klar ist, weshalb innerhalb eines wirtschaftlichen Systems und rechtlichen Rahmens gewisse Branchen oder Betriebe Nutzen aus der Lehrlingsausbildung (nach der Ausbildung) ziehen können und andere nicht.“¹⁶⁰

Zur Beantwortung dieser Frage wurden in einer Studie daher Daten *innerhalb* eines Landes über die Kosten-Nutzen-Verhältnisse zwischen tatsächlich ausbildenden Unternehmen und nicht-ausbildenden Unternehmen geschätzt.¹⁶¹ Das Kernergebnis lautet, dass der mögliche Beitrag der Auszubildenden zur betrieblichen Wertschöpfung bei den nicht-ausbildenden Unternehmen deutlich geringer wäre als bei den ausbildenden Unternehmen: Die Wertschöpfung wäre bei Ersteren gerade einmal ein Drittel so hoch. Es ist also vor allen Dingen der deutlich höhere Nutzen, der manche Betriebe zur Ausbildung veranlasst. Die Autoren haben bei diesen Betrieben negative Nettokosten, d.h. einen positiven Nutzen feststellen können. Die Finanzierung der Ausbildung durch die Betriebe ist also ohne Weiteres ökonomisch zu erklären.

Vor diesem Hintergrund sind moralische Appelle der Politik an die Beteiligten nicht zielführend. Viel sinnvoller wäre es, die rechtlichen Rahmenbedingungen so zu verändern, dass diese (wieder) den Marktkräften den Ausgleich von Angebot und Nachfrage überließe; das würde auch die Freigabe von Lehrlingsvergütungen implizieren. Wird dies als unrealistisch und politisch nicht durchsetzbar erachtet, sollte wenigstens das Verbot einer Vereinbarung von Rückzahlungsklauseln im Berufsbildungsbereich fallen. Es wäre im Sinne der Betroffenen hier endlich die richtigen Schlüsse zu ziehen und somit von einem ungerechtfertigten Interventionismus Abstand zu nehmen. Schließlich gilt zu konstatieren: „Es gibt keine Gründe, zuerst einen funktionierenden Markt außer Kraft zu setzen und anschließend zu beklagen, der Markt versage in der Ausbildung junger Menschen“¹⁶²

¹⁶⁰ S. Wolter, 2008, a.a.O., S. 100.

¹⁶¹ Vgl. S. Wolter et al., 2006, Why Some Firms Train Apprentices and Many Others Do Not, *German Economic Review*, Heft 7, S. 249-264.

¹⁶² J. Eekhoff, 2002, *Beschäftigung und soziale Sicherung*, 3. Auflage, Tübingen, S. 295.

Fazit und Ausblick

[D]as wissenschaftliche Verhalten zur Welt [ist] durch einen Radikalismus des Fragens gekennzeichnet, der dem naiven Menschen gänzlich fernliegt [...] Der Mann auf der Straße ist daran gewöhnt, daß Gold teurer ist als Kupfer, Eisen teurer als Kohle, Seide teurer als Baumwolle, er rechnet damit und denkt nicht weiter darüber nach, während der Nationalökonom hierin ein bedeutendes Problem findet, dessen Lösung wichtige Zusammenhänge der Wirklichkeit dem Verständnis erschließt. Der naive Mensch fragt nach dem Warum nur bei Auftreten besonderer Ereignisse, die ihn unmittelbar berühren, während der wissenschaftliche Mensch sich auch über das alltägliche Geschehen wundert, das ihm nirgends selbstverständlich erscheint.“

Walter Eucken¹⁶³

Von der unglücklichen Wortwahl vom „naiven Menschen“ und „dem Mann auf der Straße“ einmal abgesehen beschreibt hier Walter Eucken sehr gut, worin die Arbeit des Ökonomen im Kern besteht.

Im vorliegenden Bericht wurde versucht, diese Arbeitsweise des „Radikalismus des Fragens“ auf das Bildungswesen anzuwenden. Auch hier ist die Öffentlichkeit „daran gewöhnt“, dass primäre und sekundäre Bildung wie selbstverständlich öffentlich finanziert und weitestgehend öffentlich bereitgestellt wird. Auch hier ist es erst das Auftreten eines „besonderen Ereignisses“ - der so genannte PISA-Schock -, der die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf Bildungsfragen lenkte und diese nach dem „Warum“ des schlechten Abschneidens von Schülern in Deutschland bei den internationalen Vergleichstests fragen ließ.

Hätten sich Ökonomen nicht nur vereinzelt, sondern der elementaren Bedeutung von Bildung entsprechend mit diesen Fragen bereits früher eingehender beschäftigt, hätte es so weit überhaupt gar nicht erst kommen müssen: Es war (fast zwingend) zu erwarten, dass in einem derart planwirtschaftlich organisierten Teil der Gesellschaft mit den gleichen Mangel-

¹⁶³ W. Eucken, 1934, Kapitaltheoretische Untersuchungen, *Probleme der Theoretischen Nationalökonomie*, Heft 1, Jena, S. 1-2.

erscheinungen zu rechnen war, wie man sie auch von Zentralverwaltungswirtschaften her kannte.

In Aufrufen zur Notwendigkeit von Bildungsreformen wird gemeinhin nun eher nach einem Mehr an Staat gerufen.¹⁶⁴ Es sollte nach der Lektüre klar geworden sein, dass es nicht ein zu Wenig, sondern ein zu Viel des staatlichen Paternalismus war, der zu den aufgezeigten Problemen führte.

Doch der Diskurs hierüber hat – hoffentlich – gerade erst begonnen. Es mehren sich nun auch die Stimmen, die die dominante Rolle des Staates in Bildungsfragen in Frage stellen: Nicht nur, dass der Anteil der Eltern wächst, die ihre Kinder an Privatschulen anmelden. Nein, auch von unerwarteter Seite werden bisher als selbstverständlich erachtete institutionelle Gegebenheiten in Frage gestellt: Der ehemalige Leiter des Internats Schoß Salem plädiert bspw. für eine Abschaffung des Beamtentums für Lehrer, da die damit einhergehende Unkündbarkeit nicht nur das Verbleiben schlechter Lehrer im System sicherstellt, sondern bereits die „falschen“, da in erster Linie die berufliche Sicherheit suchende, Individuen attrahiert.¹⁶⁵

Dieser Diskurs sollte nicht nur durch die Beteiligung von Pädagogen (, die zweifelsohne uneingeschränkte Deutungshoheit über das, was *in* den Klassenräumen passiert, verfügen,) und empirisch arbeitenden Ökonomen geprägt sein. Auch OrdnungsökonomInnen können hier einen wichtigen Beitrag leisten. Schließlich werden in der Diskussion zum einen elementare Freiheitsrechte der Individuen berührt; und zum anderen verfügen sie über unangezweifelte Expertise hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen Ordnungsrahmen, bzw. den Regeln und den daraufhin getätigten „Spielzügen“ der Beteiligten.

Der Autor versuchte zu zeigen, dass es hierfür wohl noch weiterer Forschungstätigkeit bedarf. Die bisher – auch von OrdnungsökonomInnen – vorgebrachten Argumente für die dominante Rolle des Staates in der Bildungsorganisation vermochten ihn nicht zu überzeugen.

Die staatliche Bildungsfinanzierung im Primar- und Sekundarbereich sieht er bisher nur dadurch gerechtfertigt, dass eine frühe Verschuldung im Namen des Kindes treuhänderisch durch die Eltern bei Erreichen der Volljährigkeit des Kindes im nachhinein durch dieses abge-

¹⁶⁴ Vgl. J. Allmendinger und M. Helbig, 2008, Zur Notwendigkeit von Bildungsreformen, *WSI-Mitteilungen*, 61. Jahrgang, Nummer 7, S. 394-399.

¹⁶⁵ Vgl. B. Bueb, 2008, *Von der Pflicht zu führen: Neun Gebote der Bildung*, Berlin.

lehnt werden kann, die damit finanzierten Bildungsdienstleistungen aber bereits genossen wurden (Zeitinkonsistenzproblem). Die immer wieder vorgebrachten Argumente hinsichtlich externer Effekte oder aber Startchancengerechtigkeit weisen nach Auffassung des Autors theoretische Mängel auf oder aber die hieraus ableitbaren Forderungen sind in einer die individuellen Freiheitsrechte respektierenden Gesellschaft schlichtweg nicht durchführbar.

Gegeben also die Rechtfertigung einer öffentlichen Bildungsfinanzierung spricht nichts dagegen, dass Schulen durch private – auch oder gerade durch gewinnorientierte – Organisationen, Bildungsunternehmen etc. geführt werden. Die Gewährung von Schulwahlfreiheit ist existentiell dafür, dass der Wettbewerb seine positiven Wirkungen entfalten kann. Es wird in diesem Zuge für einen Umstieg von der Objekt- auf die Subjektfinanzierung plädiert (nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung).

Sicherlich, die Schullandschaft des Status quo würde gegebenenfalls eine weitreichende Änderung erfahren, die – wie vorgestellt – noch einige nicht abschließend beantwortete Fragen aufwirft: Was passiert mit den von den Nachfragern als schlecht wahrgenommenen Schulen? Vor allen Dingen, was passiert mit den dort noch lernenden Schülern? Ist aus diesen Gründen also eine planwirtschaftliche Organisation einer solchen über den Markt vielleicht nicht doch überlegen?

Der Autor glaubt, dass zur Beantwortung dieser Fragen insbesondere die Transaktionskostentheorie herangezogen werden könnte.¹⁶⁶ Denn die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen ist gerade dadurch geprägt, dass man sich in der Regel nur einmal für eine Schule entscheidet und sich langfristig bindet. Die Transaktionskostentheorie liefert wegen ihrer Ex post-Betrachtung von Vertragsbeziehungen gegebenenfalls das geeignete Instrumentarium, um zu klären, in welchem institutionellen Arrangement Bildung auf der Primar- und Sekundarstufe statt finden sollte.

Dennoch: Zweifel sind angebracht, dass diese Analyse die Überlegenheit einer wettbewerblichen Organisation des Bildungswesens noch in Frage stellen könnte. Sie sollte aber unternommen werden, um obige Einwände abschließend zu klären.

¹⁶⁶ Vgl. ursprünglich O. Williamson, 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, bzw. A. Kieser (Hrsg.), 1999, *Organisationstheorien*, 3. Auflage, Stuttgart, für einen Überblick.

Sicherlich kann sich eine Gesellschaft – unter Wahrung der individuellen Freiheitsrechte – gegen eine effiziente Organisation des Bildungswesens entscheiden. Dann sollte sie dies jedoch *bewusst* und *freiwillig* tun – und nicht durch konservative Trägheit und Angst vor dem, was ihr von interessierter Seite an Horrorszenarien schwarz gemalt wird. Ordnungsökonomien können hier für Aufklärung sorgen: Die Entscheidung hierüber liegt jedoch stets bei den Wählern.