

Weiß, Manfred

Bildungsfinanzierungsmodelle und ihre Umsetzung: Erfahrungen und Ergebnisse

Trends in Bildung international (2006) 14, S. 1-10



Quellenangabe/ Reference:

Weiß, Manfred: Bildungsfinanzierungsmodelle und ihre Umsetzung: Erfahrungen und Ergebnisse - In: Trends in Bildung international (2006) 14, S. 1-10 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-50783 - DOI: 10.25656/01:5078

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-50783>

<https://doi.org/10.25656/01:5078>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Manfred Weiß

Bildungsfinanzierungsmodelle und ihre Umsetzung: Erfahrungen und Ergebnisse

1. Problemhintergrund

Das Zusammentreffen von staatlicher Finanzkrise und weiter steigender Anforderungen an das Bildungssystem – in Entwicklungsländern vor allem die Verpflichtung auf die EFA-Ziele – hat vielerorts zu einer Verschärfung des Spannungsverhältnisses zwischen Mittelbedarf und verfügbaren Mitteln für Bildung geführt. Vor diesem Hintergrund wird zunehmend auch die Frage diskutiert, inwieweit neue Modelle der Bildungsfinanzierung einen Beitrag zur Entschärfung der finanziellen Engpasssituation leisten können. Diese Diskussion hat längst die Phase der theoretischen Argumentation verlassen; mittlerweile liegen praktische, zum Teil wissenschaftlich evaluierte Erfahrungen mit solchen neuen Finanzierungsmodellen aus einer ganzen Reihe von Ländern vor, Finanzierungsmodelle, wie sie vielfach im Zuge des „Paradigmenwechsels der Steuerungsphilosophie“ im Bildungswesen implementiert wurden. Konkret sind damit gemeint: Formen dezentraler Ressourcenverantwortung und Finanzierungskonzepte mit leistungs- und effizienzfördernden Anreizstrukturen: output- und nachfrageorientierte Modelle der Bildungsfinanzierung.

2. Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung

Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung kann zweierlei bedeuten:

- Dezentralisierung der Finanzierungsverantwortung durch verstärkte Nutzung lokaler Finanzierungsquellen und
- Die Übertragung von Dispositionskompetenzen über (zentral) zugewiesene Mittel auf lokale Gebietskörperschaften und Bildungsinstitutionen.

Zur Begründung einer stärkeren Nutzung lokaler Finanzierungsquellen bei der Erstellung öffentlicher Leistungen wird angeführt, dass auf diese Weise besser den lokalen Bedingungen und den Präferenzen der Steuerzahler Rechnung getragen werden könne und dass die Kontrolle durch die lokalen Financiers für eine effiziente Mittelverwendung Sorge.

Die These effizienzsteigernder Kosteinsparungen im Falle einer stärkeren lokalen Mitfinanzierung findet durch die Ergebnisse einer Studie zweier Weltbankökonominnen im Primarschulbereich der Philippinen Bestätigung (Jimenez/Paqueo 1996). Ausschlaggebend dafür ist einmal ein technischer Effekt: die bessere Anpassung des Input-Mix an lokale Kostenbedingungen, zum anderen ein Anzeizeffekt: eine kostengünstigere Leistungserstellung aufgrund der Tatsache, dass die örtlichen Entscheidungsträger bei der Mittelverwendung einer stärkeren Kontrolle durch die lokalen Geldgeber unterliegen als im Falle zentraler Finanzierung. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch eine indonesische Studie (James u. a. 1996).

Ein schwerwiegendes Manko einer stärker dezentralen Schulfinanzierung stellen allerdings die damit oftmals einhergehenden regionalen Disparitäten dar. Die USA, wo nach wie vor das Schulwesen zu einem erheblichen Teil aus lokalen Quellen (Grundsteuer) finanziert wird, liefern dafür ein prominentes Beispiel. In einem unter staatlicher Verantwortung stehenden Schulwesen muss dafür Sorge getragen werden, dass auch bei der Ressourcenausstattung ein Mindestmaß an Einheitlichkeit erreicht wird. Zentrale Mittelzuweisungen sind deshalb auch in stärker dezentralisierten Systemen der Schulfinanzierung ein konstitutiver Bestandteil. Tendenziell ist in diesen Systemen ein Bedeutungszuwachs zentraler zugewiesener Finanzmittel festzustellen, so z. B. auch in den USA.

Transferzahlungen an lokale Gebietskörperschaften können verschiedene Formen annehmen:

- als Zuweisung eines gesetzlich festgelegten Anteils des Aufkommens aus Gemeinschaftssteuern,
- als nicht zweckgebundene Zahlungen im Rahmen eines allgemeinen Finanzausgleichs,
- als sektorgebundene Transfers
 - ohne spezifische Zweckbindung (z.B. Pro-Kopf-Zuweisungen auf der Basis von Merkmalen der Wohnbevölkerung, der Finanzkraft der Kommunen, Mindeststandards der Finanzmittelausstattung)
 - mit Zweckbindung (z.B. Mittel für Schulbau, für bestimmte Förderprogramme, Zielgruppen).

Ich kann hier nicht im Detail auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen Formen zentraler Mittelzuweisungen eingehen. Dies wird ausführlich in der Literatur zum fiskalischen Föderalismus thematisiert und ist eher von theoretischem Interesse. Gestatten Sie mir in diesem Zusammenhang nur zwei Anmerkungen. Soll sichergestellt werden, dass zentrale Mitteltransfers auch tatsächlich dem Schulbereich zugute kommen, dann sind sie zumindest sektorgebunden zuzuweisen oder es müssen Mindeststandards für die Ressourcenausstattung zentral festgelegt werden. Die Folgen eines Verzichts darauf haben sich mit aller Deutlichkeit etwa in Russland gezeigt. Aufgrund der Ausgabenhoheit der Regionen kamen die En-Bloc-Transfers der Föderation dem Schulwesen vielfach nur mit erheblichen Einschränkungen oder gar nicht zugute. Ausstehende Gehaltszahlungen an die Lehrkräfte waren eine besonders spektakuläre Begleiterscheinung. Ähnlich problematische Folgen für die Ressourcenausstattung der Schulen hatten die En-Bloc-Zuweisungen der Regionen an die Kommunen. Durch eine Gesetzesänderung im Jahr 2003 wurde darauf in der Weise reagiert, dass die Verantwortung für das Schulwesen wieder stärker zentralisiert wurde, die Mittelzuweisungen zweckgebunden erfolgten und Minimum-Richtsätze für die Finanzierung des Schulbereichs festgelegt wurden (vgl. ausführlich Schmidt 2005).¹

Die zweite Anmerkung bezieht sich auf die bisweilen praktizierte funktionale Lastenverteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften in föderalen Systemen bei der Finanzierung des Schulwesens, etwa bei uns die Aufteilung der Zuständigkeit in „innere Angelegenheiten“, für die das Land zuständig ist und die Kommunen, die als Schulträger für die „äußeren Angelegenheiten“ verantwortlich sind. Zu beobachten ist dabei vielfach, dass in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallende Entscheidungen nur im Blick auf die eigene Kosteninzidenz, die Implikationen für das eigene Budget, getroffen werden. Mit der Entscheidung eventuell verbundene Kosten bei der anderen Gebietskörperschaft bleiben unberücksichtigt. Damit wird einer unwirtschaftlichen Ressourcenverwendung vielfach Vorschub geleistet. So wird bei uns vor allem von den Landesrechnungshöfen immer wieder der Mehrbedarf an Lehrpersonal aufgrund einer unwirtschaftlichen Schulorganisation moniert, der in der Schulentwicklungsplanung der Kommunen aufgrund fehlender Kosteninzidenz keine Beachtung findet.

Wenn im Kontext der Bildungsfinanzierung von Dezentralisierung die Rede ist, ist meist die stärkere Verlagerung von Dispositions Kompetenzen über zugewiesene Mittel auf niedrigere Entscheidungsebenen gemeint: die Kommunen und/oder die einzelne Bildungseinrichtungen. Als besonderer Vorteil wird, wie bereits erwähnt, der Wissensvorsprung der lokalen Akteure gegenüber zentralen Entscheidungsträgern herausgestellt, ihre größere Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten. Dies würde sich in Effektivitäts- und Effizienzgewinnen niederschlagen. Die hohe Plausibilität dieser Argumentation hat optimistische Erwartungen genährt, die von der Empirie nicht immer gestützt werden. So war ein schockierender Befund der ersten deutschen PISA-Studie, dass an Hauptschulen nur zehn Prozent der durch die

¹ Die Festlegung von Mindeststandards kann freilich nicht verhindern, dass finanzkräftige Kommunen mehr in Bildung investieren und dadurch Chancenungleichheiten entstehen. Um der Verpflichtung nachzukommen, Unterschiede in den Bildungsausgaben zwischen Schulbezirken auszugleichen, haben sich einige Bundesstaaten in den USA entschlossen, per Gesetz die Nutzung der Grundsteuer als lokale Finanzierungsquelle zu limitieren. Damit sollte verhindert werden, dass finanzstarke Schulbezirke (mit hohen Grundstückswerten) überdurchschnittlich mehr für Schulen ausgeben.

Tests ermittelten schwachen Leser von ihren Klassen- und Deutschlehrern als solche identifiziert wurden - keine günstigen Voraussetzungen etwa für gezielte Fördermaßnahmen.

Effizienzwirkungen dezentraler Ressourcenverantwortung

Was die Kostenwirkungen als inputbezogene Effizienzdimension betrifft, so legen die vorliegenden Erfahrungen mit eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung den Schluss nahe, dass dadurch ein sparsamerer Umgang mit knappen Ressourcen erzielt werden kann. Von überall erreichen uns Meldungen über Sparerfolge aufgrund eines gestiegenen Kostenbewusstseins. Sie beziehen sich in Deutschland im Wesentlichen auf die von den Schulträgern den Schulen in mehr oder weniger umfangreichen Globalbudgets zugewiesenen Sachmittel. Aus Ländern, in denen, wie z.B. in England und Wales, die zugewiesenen Globalbudgets auch die gesamten Personalmittel umfassen, werden zudem Kosteneinsparungen durch Personalsubstitution berichtet: die stärkere Übertragung von Aufgaben an kostengünstigeres nichtlehrendes Personal. Zentrale Voraussetzung für die Sicherung solcher Effekte sind Sparanreize, d.h. die freigesetzten Mittel müssen weitgehend den Schulen verbleiben und keine späteren Mittelkürzungen nach sich ziehen. Das heißt aber: Nennenswerte Budgetentlastungen sind von dezentraler Ressourcenverantwortung, soll sie anreizkompatibel sein, nicht zu erwarten.

Dies wird indirekt eher dadurch zu erreichen versucht, dass den Schulen mit der Gewährung größerer Handlungsautonomie in der Regel auch weitergehende Möglichkeiten der Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen eingeräumt werden: durch „fundraising“, die Einwerbung von Sponsorengeldern und die Erzielung von Erlösen aus kommerziellen Aktivitäten. Im russischen Schulwesen z. B. stellt die Erwirtschaftung von Eigenmitteln durch solche Aktivitäten der Schulen ein konstitutives Element der Schulfinanzierung dar und spielt für die Ressourcensicherung eine wichtige Rolle. Freilich ist auch anekdotisch dokumentiert, welche Blüten ein solches marktwirtschaftliches Finanzierungsinstrument treiben kann (vgl. Schmidt 2005).

Weit weniger eindeutig fällt die Antwort auf die in Bildungspolitik und Wissenschaft stärker thematisierte Frage nach outputbezogenen Effizienzgewinnen dezentraler Ressourcenverantwortung aus. Die dazu vorliegenden Forschungsergebnisse sind widersprüchlich. So liefert die Fallstudienforschung kaum Hinweise auf einen leistungsfördernden Effekt eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung. Eine Auswertung von 83 Studien zum School-Based Management (SBM) in verschiedenen angelsächsischen Ländern gelangt zu dem ernüchternden Resümee: „There is virtually no firm research-based knowledge about the direct or indirect effects of school based management on students ... [the] little research-based evidence that does exist suggests that the effects on students are just as likely to be negative or positive“ (Leithwood/Menzies 1998; ähnlich Fullan 1993 und Caldwell 1998). Studien aus Neuseeland und verschiedenen westafrikanischen Ländern (UNESCO 2005, S. 172/73) kommen zu dem Ergebnis, dass SBM die pädagogische Praxis kaum verändert hat². In Israel konnten in einer Studie lediglich vier Prozent der Leistungsvarianz zwischen autonomen und weniger autonomen Schulen durch SBM erklärt werden. Etwas günstiger fallen die Ergebnisse zweier Studien in Nicaragua (positive Leistungseffekte bei Schulen in deprivierten Regionen) und El Salvador (stärkeres Engagement der Gemeinden und Eltern, geringere Fehlzeiten der Schüler) aus.

Ein positiveres Bild vermitteln die großen internationalen Leistungsvergleichs-Studien (TIMSS, PISA, PIRLS). Sie erlauben eine nach verschiedenen Autonomieaspekten differenzierte Betrachtung des Zusammenhangs mit Schülerleistungen und weisen zudem die für die Ermittlung von Effekten nötige Varianz bei dem Merkmal „Schulautonomie“ auf. Allerdings erlauben die Studien als Querschnittsanalysen keine kausale Interpretation der gefundenen Zusammenhänge.

Die Ergebnisse aus PISA 2000 legen die These nahe, dass in den Ländern die mittleren Leistungen im Lesen besser ausfallen, in denen die Schulen in Bezug auf das Fächerangebot über mehr Autonomie verfügen. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn auch weniger ausgeprägt, hinsichtlich anderer Aspekte der Schulautonomie, so auch der Budgetverwendung. Differenziertere multivariate Datenauswertungen

² Zu diesem Schluss gelangen auch Untersuchungen zu amerikanischen Charter Schools (Lubienski 2003).

machen allerdings darauf aufmerksam, dass der Nachweis eines positiven Zusammenhangs zwischen dezentraler Ressourcenverantwortung und Schülerleistungen entscheidend davon abhängt, welche sonstigen institutionellen Bedingungen vorliegen. Analysen von TIMSS-Daten (Wößmann 2002) verweisen z.B. auf die Bedeutung externer Prüfungen. Fehlt diese Bedingung, erweist sich größere Autonomie in budgetrelevanten Entscheidungen sogar als kontraproduktiv. Vermutet wird in diesem Fall opportunistisches Verhalten der schulischen Akteure: Die fehlende Verpflichtung auf extern kontrollierte Leistungsstandards verleite diese zu einer von Eigennutzinteressen geleiteten Mittelverwendung, einer Mittelverwendung, die nicht der Verbesserung der Schuleffektivität dient, sondern vornehmlich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Viele Ökonomen sind der Meinung, dass ein solches (Fehl-)Verhalten durch die Festlegung von Leistungsstandards und deren Kontrolle zu vermeiden sei und damit eine outputsteigernde Mittelverwendung gesichert werden könne.

Doch ist vor voreiligen Schlüssen zu warnen. Im Bildungsbereich haben wir es mit spezifischen „Produktionsbedingungen“ zu tun, deren Implikationen oft – vor allem von Ökonomen – nicht angemessen berücksichtigt werden: eine hohe Unsicherheit bezüglich der eigenen Technologien („Technologiedefizit“) und der starke Einfluss „externer Mitproduzenten“ auf das Leistungsergebnis. Ohne Absicht der Desillusionierung sei daran erinnert, dass Intelligenz und soziale Herkunft der Schüler die mit Abstand erklärungsmächtigsten Schulleistungsdeterminanten sind. Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist es oftmals Erfolg versprechender, vorgegebene (anspruchsvolle) Leistungsstandards über Mechanismen der Schülerselektion oder andere nicht-pädagogische Maßnahmen zu sichern. Vielfältige aktuelle Beispiele dafür liefern etwa die USA. Seit Einführung von „high-stakes testing“ im dortigen Schulsystem im Rahmen der neu geschaffenen dezentralen Verantwortungsstrukturen häufen sich die Meldungen über solche Maßnahmen. Das – noch als harmlos zu bezeichnende – „teaching to the test“ zählt dazu ebenso wie Formen des Betrugs: indem vorab an Testitems geübt wird, Hilfestellungen während des Tests gegeben werden oder falsche Antworten korrigiert werden. Auch aus anderen Ländern werden solche „ungewollten Nebenwirkungen“ der neuen Steuerungssysteme berichtet. Die These liegt deshalb nahe, dass sie systemimmanent sind und bei der Bewertung der neuen Steuerung nicht ignoriert werden können.

Nicht übersehen werden sollte dabei auch, dass sich unter dem Einfluss der neuen Steuerungsstrukturen das Leistungsspektrum von Schulen sowie das Verständnis schulischer Bildung verändern. So ergab eine kürzlich durchgeführte Umfrage in amerikanischen Schulbezirken (Stark Rentner u. a. 2005) dass über 70 Prozent von ihnen eine Umverteilung der Unterrichtszeit zugunsten der Testfächer vorgenommen haben. Dieses Ergebnis verweist auf die Problematik, gemessene Verbesserungen bei evaluationsrelevanten Leistungsindikatoren, die stets nur einen Ausschnitt des gesamten Leistungsspektrums abbilden, ohne weiteres als realen Effizienzgewinn zu interpretieren (vgl. ausführlich Weiß/Bellmann 2006). Diese grundsätzliche Kritik gilt auch für output- und nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle, denen ich mich im Folgenden zuwenden möchte.

3. Output- und nachfrageorientierte Modelle der Bildungsfinanzierung

Von Finanzierungsmodellen, die dezentrale Mittelverwendung bei gleichzeitiger Ergebnisverantwortung („accountability“) vorsehen, ist der Schritt nicht mehr weit zu Modellen mit outputbezogener Mittelzuweisung: die Mittelzuweisung an Schulen, Lehrkräfte oder – auch das gibt es – Schüler in Abhängigkeit von erbrachten Leistungen. Ich möchte mich im Folgenden aus Zeitgründen auf die institutionelle Mittelzuweisung beschränken.

Eine leistungsabhängige Mittelzuweisung an Schulen kann entweder direkt erfolgen, auf der Basis erreichter Leistungsniveaus („payment by result“) oder indirekt, über die Zahl der – im Wettbewerb mit anderen Schulen – rekrutierten Schüler. Im letzten Fall spricht man von nachfrageorientierter Finanzierung („demand-led financing“). Unterstellt wird dabei, dass sich die Nachfrage an publizierten Outputindikatoren der Schulen orientieren. Schulen mit besseren Leistungswerten sind nach der Wettbewerbslogik erfolgreicher bei der Rekrutierung von Schülern, was ihnen aufgrund der Pro-Kopf-Zuweisung unmittelbar einen finanziellen Vorteil bringt.

Wie funktionieren solche Modelle in der Realität? Eine direkte Kopplung an Leistungsergebnisse findet sich etwa in dem von der Regierung Bush eingeführten „No Child Left Behind Act“. Es sieht Sanktionen für Leistungsversagen von Schulen vor. Eltern mit Kindern an Schulen, die innerhalb von vier Jahren mindestens zweimal mit F bewertet wurden, weil sie die vorgegebenen Leistungsstandards verfehlten, erhalten einen Gutschein, der ihnen den Wechsel auf eine andere staatliche oder private Schule ermöglicht. Aus Florida vorliegende Evaluationsergebnisse (Greene/Winters 2003) scheinen auf den ersten Blick die Wirksamkeit dieses Instruments zu bestätigen: Schulen, die schon einmal schlecht bewertet wurden und die Ausgabe von Gutscheinen an die Eltern befürchten mussten, verbesserten ihre Leistungen stärker als andere Schulen. Dem wird jedoch entgegen gehalten (Ladd 2002), dass dies eher auf die Benotung der Schulen als auf den Anreizeffekt des Gutscheinsystems zurückzuführen sei. Für dieses Argument spricht die faktisch geringe Bedrohung. Daten aus einigen amerikanischen Großstädten zeigen nämlich überraschenderweise, dass meist nicht einmal ein Prozent (!) der Eltern betroffener Schulen die Option eines Schulwechsels nutzten. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen einer Gallup-Umfrage aus dem Jahre 2005: Nur 14% der befragten Eltern mit Kindern an öffentlichen Schulen würden sich zu einem Schulwechsel entschließen, wenn die von ihrem Kind besuchte Schule als „in need of improvement“ eingestuft würde. 85% sprechen sich für Verbesserungen dieser Schulen aus. Eine Politik, die auf Sanktionen setzt, um Schulen leistungsfähiger zu machen, scheint bei der weit überwiegenden Mehrheit der Eltern keine Akzeptanz zu finden.

Bei nachfrageorientierten Finanzierungsmodellen lassen sich zwei Varianten unterscheiden: im Rahmen institutioneller Finanzierung die Pro-Kopf-Zuweisung von Mitteln an die Schulen und im Rahmen subjektbezogener Finanzierung die Ausstattung der Bildungsnachfrager mit „Kaufkraft“ durch Ausgabe eines Bildungsgutscheins. Aus einer ganzen Reihe von Ländern liegen mittlerweile wissenschaftlich evaluierte Erfahrungen mit dem Einsatz solcher Finanzierungsmodelle in verschiedenen Bildungsbereichen vor, aus den USA, Großbritannien, Neuseeland, den Niederlanden, Kolumbien und Chile. Auf Betreiben internationaler Organisationen haben auch verschiedene Entwicklungsländer Formen nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung eingeführt; regional begrenzte Pilotversuche laufen in einigen Staaten der früheren Sowjetunion, z.B. in Russland und Tajikistan.

Bei der Pro-Kopf-Zuweisung erhält die Bildungseinrichtung die Finanzmittel direkt durch den Staat auf der Grundlage der gemeldeten Teilnehmerzahlen zugewiesen. Meist ist dies aber nicht das einzige Zuweisungskriterium. Vielfach werden nach einheitlichen Richtsätzen schüler- und schulstandortbedingte Besonderheiten zusätzlich berücksichtigt („formelgebundene Mittelzuweisung“). In England und Wales z. B. werden den Schulen von den Local Educational Authorities die von der Zentralregierung bereitgestellten Mittel als Globalbudgets auf der Basis folgender Kriterien zugewiesen:

- der altersgewichteten Schülerzahl (80%)
- curricularen Besonderheiten (Schwerpunktsetzungen)
- schülerbezogenem Sonderbedarf
- schulstandortbedingtem Sonderbedarf (z. B. Zuschlag für kleine Schulen).

Eingeführt wurde dieses Finanzierungskonzept bereits von der Regierung Thatcher. Welche Erwartungen damit verknüpft wurden, verdeutlicht das nachfolgende Zitat aus dem Parents` Charter. An die Eltern gerichtet heißt es darin: „Your choice of school directly affects that school`s budget – every extra pupil means extra money for the school. So your right to choose will encourage schools to aim for the highest possible standard“ (zitiert nach Bowe u.a. 1994).

Neben einer wettbewerbsinduzierten Leistungssteigerung ging es der Regierung Thatcher aber auch darum, die formelgebundene Mittelzuweisung für eine Verbesserung der Kostensituation im Schulbereich zu nutzen. Bei der Bemessung des Personalmittelanteils wurden jeweils die durchschnittlichen Personalkosten der Local Educational Authority zugrunde gelegt. Damit sollten die Schulen veranlasst werden, die Personalrekrutierung stärker an Kostenaspekten auszurichten. „It (das Bemessungsverfahren, M. W.) secures a key aspect of delegation by making local managers directly responsible for the costs of their services and giving schools an incentive to manage the total resources under their control effectively“ (Department for Education 1994, S. 36). Da die Bemessung der Personalmittelzuweisung an

durchschnittlichen Kostengrößen vielfach bei Schulen mit unverschuldet hoher Personalkostenintensität (z. B. aufgrund einer ungünstigen Altersstruktur des Lehrerkollegiums) zu Problemen führte, ist dieses Verfahren von der Regierung Blair nach der Amtsübernahme abgeschafft worden. Dieses Beispiel weist auf das grundsätzliche Problem einer angemessenen Berücksichtigung differenter Kostenstrukturen bei der Festlegung der Mittelpauschale.

Unter dem Begriff „nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung“ werden höchst unterschiedliche Varianten zusammengefasst. Sie differieren hinsichtlich der Parameter der Mittelzuweisung, des Grades der Kostendeckung, des Kreises der Anspruchsberechtigten (Schüler/innen, Schulen) und des Umfangs sonstiger Leistungen (z. B. Schülertransport, Schulspeisung).

Die Einführung nachfrageorientierter Finanzierungsmodelle wird vor allem mit qualitäts-, effizienz- und innovationsfördernden Wirkungen des Wettbewerbs begründet. Aber auch sozialpolitische Ziele können dafür einen Anlass geben: z. B. der verbesserte Zugang einkommensschwacher Gruppen zu privaten Bildungsangeboten. In Entwicklungsländern sind es oftmals auch Kapazitätsengpässe im öffentlichen Schulwesen, die nachfrageorientierten Formen der Bildungsfinanzierung zur Nutzung privater Bildungsangebote zur Durchsetzung verholfen haben.

Für die Evaluation nachfrageorientierter Finanzierungsmodelle spielen nicht nur die explizit damit angestrebten Ziele eine Rolle; stets sind auch die Effekte in bezug auf andere relevante Bildungsziele in den Blick zu nehmen, denn: Immer wieder zeigt sich, dass es Zielkonflikte gibt, die in einer Kosten-Nutzenbilanz der Finanzierungskonzepte berücksichtigt werden müssen. Bildungssysteme haben unterschiedliche Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen: Neben der effizienten Produktion von Wissen und Können sollen sie Eltern präferenzkompatible Wahlmöglichkeiten eröffnen, zugleich Bildungschancen unabhängig von Geschlecht und sozialer Herkunft gewähren und durch allgemeine Bildung eine gemeinsame Grundlage demokratischen Zusammenlebens erzeugen. Daraus lassen sich die folgenden Evaluationskriterien ableiten (vgl. auch Levin 2002):

- Produktionseffizienz,
- Wahlfreiheit (allokative Effizienz)
- Chancengerechtigkeit
- Soziale Kohäsion

Die in der Literatur dokumentierten Evaluationsergebnisse zu nachfrageorientierten Finanzierungsmodellen decken nicht alle aufgeführten Kriterien ab. Im Mittelpunkt steht der Aspekt der Produktionseffizienz, der in der Regel auf die Erfassung von Testleistungen reduziert wird.

Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: Evaluationsergebnisse³

Besondere Aufmerksamkeit haben die intensiv diskutierten und wissenschaftlich evaluierten Gutscheinmodelle erfahren, die einige Großstädte in den USA eingeführt haben, um Kindern aus einkommensschwachen Familien Chancen zum Besuch von Privatschulen zu eröffnen. Die damit gewonnen Erfahrungen können nicht auf ein vollständig „voucherisiertes“ System übertragen werden. Ähnliches gilt etwa auch für das in Kolumbien eingeführte Gutscheinsystem, das sich an die gleiche Zielgruppe – Kinder aus einkommensschwachen Familien – richtet und dessen primäres Ziel es war, privaten Bildungsanbietern im Sekundarschulbereich einen Anreiz zu geben, mehr Schüler aufzunehmen, um auf diese Weise zusätzliche Kapazitäten für den Sekundarschulbesuch zu schaffen. Wissenschaftlich fundierte Erfahrungen mit einer flächendeckenden Einführung eines nachfrageorientierten Finanzierungssystems unter Einschluss privater Schulen liegen aus Chile vor. Die auf den öffentlichen Sektor beschränkten nachfrageorientierten Finanzierungssysteme in England und Wales sowie in Neuseeland wurden im Rahmen einer grundlegenden Änderung des Steuerungssystems im Schulbereich eingeführt. Einschät-

³ Die nachfolgende Zusammenstellung basiert u. a. auf Übersichten in Belfield/Levin 2002, Gauri/Vawda 2003, Dohmen 2005.

zungen ihrer Wirkungen sehen sich deshalb mit dem Problem der Effektkonfundierung konfrontiert, da gleichzeitig eine ganze Reihe von Änderungen vorgenommen wurde.

Wissenschaftlich am gründlichsten untersucht wurden die Gutscheininitiativen einiger *amerikanischer Großstädte* (Milwaukee, Cleveland, New York City). Dabei lag vielfach eine quasi-experimentelle Untersuchungssituation vor: Verglichen werden konnte die Leistungsentwicklung von Bewerbern, die über ein Losverfahren einen Platz an einer Privatschule erhielten, mit der Leistungsentwicklung von Bewerbern, die im Losverfahren scheiterten und weiter an einer öffentlichen Schule unterrichtet wurden. Die Ergebnisse verschiedener Evaluationsstudien fallen unterschiedlich und insgesamt enttäuschend aus. Am ehesten scheinen begabte Kinder aus einkommensschwachen schwarzen Familien von einem Wechsel auf eine Privatschule zu profitieren. Insgesamt fällt der Leistungseffekt bescheiden aus: In Milwaukee beträgt der Leistungsvorsprung für Teilnehmer im Vergleich zu Bewerbern, die nicht zum Zuge kamen, zwischen 0.08 und 0.12 Standardabweichungen pro Jahr in Mathematik; kein Unterschied zeigt sich im Lesen.

Das Gutscheinprogramm in *Kolumbien* wurde 1992 mit dem Ziel eingeführt Kindern aus einkommensschwachen Familien in Kommunen mit Kapazitätsengpässen im Sekundarschulbereich den Besuch einer Privatschule zu ermöglichen. Der Gutschein war nicht kostendeckend bemessen; d.h., es mussten private Mittel beigesteuert werden. Überstieg die Nachfrage das Angebot, erfolgte die Platzierung über ein Losverfahren. Der Gutschein wurde bei adäquater Leistung jährlich erneuert. Das Programm wurde 1997 beendet. Bis dahin hatten 125.000 Schülerinnen und Schüler daraus Mittel in Anspruch genommen; das entspricht etwa einem Prozent aller Sekundarschüler. Die zu dem Programm vorliegenden Evaluationsergebnisse fallen durchweg positiv aus. Die Abschlussquoten im Sekundarschulbereich konnten dadurch um 15-20 Prozent gesteigert werden. Die Testleistungen der Teilnehmer waren rund 0.2 Standardabweichungen höherer (= ein Schuljahr) als bei den Bewerbern, die nicht zum Zuge kamen (statistisch signifikant nur bei Mädchen); auch fielen bei dieser Gruppe die Wiederholerquoten deutlich niedriger aus.

Auf die längste Erfahrung mit nachfrageorientierter Finanzierung im Schulbereich kann *Chile* zurückblicken. Dort wurde 1980 das Finanzierungssystem flächendeckend umgestellt, zusammen mit der Verlagerung der Verantwortung für das Schulwesen auf die Kommunen. Das Programm sah vor, dass sämtliche Familien mit Kindern im Schulalter zwischen einer öffentlichen und privaten Schule wählen konnten. Die Schulen erhielten eine monatliche Zahlung auf der Basis der gemeldeten Schüler. Der unmittelbare Effekt des Programms war eine deutliche Zunahme der Schülerzahlen an den Privatschulen, deren Anteil an der gesamten Schülerzahl zwischen 1980 und 1996 von 15 Prozent auf 33 Prozent stieg. Erhöht hat sich ferner die Angebotsvielfalt im Privatschul Sektor, insbesondere stiegen die Zahlen der Schulen mit religiöser Prägung und die nicht-kirchlicher gewinnorientierter Privatschulen. Leistungsvergleichsstudien, die den Einfluss von Unterschieden im sozioökonomischen Hintergrund der Schüler kontrollieren, liefern keine Hinweise auf Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Schulen. Ein geringer Leistungsvorteil zeigt sich lediglich für katholische Privatschulen; allerdings wenden diese mehr pro Schüler auf als die anderen beiden Gruppen von Schulen, die kommunalen Schulen und die gewinnorientierten Privatschulen. Widersprüchlich fallen die Ergebnisse zur Wirkung eines unterschiedlich hohen Privatschüleranteils auf das Leistungsniveau der öffentlichen Schulen in einer Kommune aus. Mögliche positive Anreizeffekte werden unter Umständen durch Creaming-Effekte konterkariert. Eine Studie identifiziert als wichtigsten Effekt des chilenischen Experiments mit nachfragerorientierter Finanzierung den Auszug der Mittelschichtfamilien aus den öffentlichen Schulen. Erhöht habe sich dadurch die Stratifizierung des Schulwesens nach sozialer Herkunft der Schüler, die durchschnittlichen Schülerleistungen hätten sich indes nicht verbessert.

Eine flächendeckende Umstellung in Richtung eines wettbewerbsorientierten Steuerungssystems erfolgte, wie erwähnt, in einigen angelsächsischen Ländern. In *England und Wales* wurde bereits 1988 mit dem Education Reform Act ein nachfrageorientiertes Finanzierungssystem im Rahmen einer grundlegenden Änderung des Steuerungsregimes im Schulbereich etabliert. Gleichzeitig eingeführt wurden Schulwahlfreiheit, School-Based Management, ein nationales Curriculum, regelmäßige Lernstandsüberprüfungen und Schulinspektionen sowie die Veröffentlichung der Schulergebnisse bei den Abschlussprüfungen. Dadurch entstand ein „Quasi-Markt“ im öffentlichen Schulwesen. Dessen Funktionsweise

und Wirkungen waren Gegenstand einer Vielzahl empirischer Analysen. Eindeutige Schlussfolgerungen lassen sich daraus indes nicht ziehen. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Wettbewerbseffekts auf Schülerleistungen, die Kosteneffizienz als auch die soziale Segregation. Einige Studien können einen positiven Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Testleistungen bzw. Prüfungsergebnissen feststellen, andere nicht. Ähnlich uneinheitlich fällt das Bild aus, das die Forschung zu anderen Wirkungsdimensionen vermittelt. Einerseits werden Effizienzgewinne aufgrund einer kostengünstigeren Leistungserbringung berichtet, andererseits findet sich Evidenz für eine verstärkte Umlenkung von Ressourcen vom Unterricht in den administrativen Bereich. Studien, die auf gesamtsystemischer Ebene – erwartungswidrig – einen Rückgang der sozialen Segregation zwischen Schulen ausmachen, stehen Untersuchungen gegenüber, die eine zunehmende soziale Polarisierung zwischen Schulen auf lokaler Ebene feststellen. Insgesamt legt die Befundlage den Schluss nahe, dass weder die Befürchtungen der Wettbewerbsgegner in dem erwarteten Maße eingetreten sind noch die hohen Erwartungen der Wettbewerbsapologeten erfüllt wurden.

4. Resümee

Vor dem Hintergrund der verschärften finanziellen Engpasssituation im Bildungsbereich und dem „Paradigmenwechsel der Steuerungsphilosophie“ haben weltweit Modelle nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung einen Bedeutungszuwachs erfahren. In Industrienationen ist das Hauptmotiv für deren Einführung, einen Qualitätswettbewerb zwischen Bildungseinrichtungen in Gang zu setzen, der, so die Erwartung, zu einer nachhaltigen Effizienzsteigerung des gesamten Systems führt. Einen Spezialfall stellen Länder mit einem staatsunabhängigen Privatschulsektor dar, die, wie etwa die USA, einkommensschwachen Gruppen eine qualitativ bessere Schulbildung durch die Möglichkeit eines subventionierten Privatschulbesuchs bieten wollen. In Entwicklungsländern ist es dagegen häufig ein Nachfrageüberhang („access demand“) aufgrund eines unzureichenden staatlichen Bildungsangebots, der eine gutscheinfinanzierte Nutzung privater Bildungsangebote initiiert hat.

Die in vielfältigen Kontexten gewonnenen Erfahrungen mit nachfrageorientierten Finanzierungssystemen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass diese weder eindeutig besser noch eindeutig schlechter sind als andere Finanzierungsinstrumente. Vorliegende Evaluationsergebnisse legen eine eher zurückhaltende Einschätzung des Effizienzverbesserungspotenzials nahe. Positive Effekte auf Schülerleistungen sind entweder nicht nachweisbar oder fallen gering aus. Im Blick darauf stellt sich die Frage, ob die mit der Umstellung auf ein System nachfrageorientierter Finanzierung verbundenen Kosten zu rechtfertigen sind. Dies wird von Fall zu Fall zu prüfen sein. Kleine und begrenzte Ansätze wie etwa die lokalen Gutscheinmodelle in den USA werden weit weniger Kosten verursachen als eine flächendeckende Umstellung. In diesem Fall bedarf es des Auf- bzw. Ausbaus einer unterstützenden Infrastruktur: eines Informationssystems, das für Markttransparenz sorgt, eines Evaluationssystems zur Qualitätssicherung und eines leistungsfähigen Transportsystems. Im Blick auf die Ressourcenbedingungen in Entwicklungsländern ist die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis einer systemweiten Umstellung auf ein nachfrageorientiertes Finanzierungsmodell von besonderer Relevanz. Im Umfang begrenzte Modelle sind hier auch unter Kostenaspekten eher angezeigt.

Die Kostenimplikationen einer Umstellung auf ein umfassendes Gutscheinprogramm haben Levin/Driver (1997) in einer Modellrechnung für das Schulwesen der USA aufgezeigt. Danach würden die öffentlichen Bildungskosten um mehr als ein Viertel steigen. Der größte Kostenanteil entfällt auf Transportkosten und Aufwendungen für Gutscheine, die Familien beanspruchen würden, deren Kinder bereits eine Privatschule besuchen. Aber auch Informations- und Administrationskosten schlagen zu Buche.

Übersehen wird meist auch, dass die neuen Steuerungsinstrumente und die damit verknüpften Finanzierungsmodelle systematisch nicht intendierte Nebenwirkungen erzeugen, deren Vernachlässigung zu Fehleinschätzungen ihres tatsächlichen Effizienzverbesserungspotenzials führt. Zu sehen ist ferner, dass nachfrageorientierte Finanzierung eine – erwünschte – Verschiebung der Machtkonstellationen von den „Produzenten“ zu den „Nachfragern“ zur Folge hat. Abgesehen davon, dass dies – nicht ganz zu Unrecht – in der Lehrerschaft vielfach als Deprofessionalisierung empfunden wird, haben sich die damit verbundenen Erwartungen kaum erfüllt. Unter realen Wettbewerbsbedingungen im Schulbereich verhalten sich

die Nachfrager oftmals völlig anders als es die den Modellen zugrunde liegende ökonomische Theorie nahe legt. Zu den empirisch vielfach belegten Auffälligkeiten zählt z.B., dass

- ein Großteil der Eltern von ihrem Recht auf freie Schulwahl keinen Gebrauch macht,
- die Exit-Option bei unzureichenden Leistungswerten einer Schule häufig nicht wahrgenommen wird und
- Schulwahlentscheidungen oft nach pragmatischen Gesichtspunkten getroffen werden (z.B. Wohnortnähe der Schule) und in starkem Maße von Sozialschichtmerkmalen abhängen.

Und auch einer weiteren Annahme versagt die Empirie ihre Gefolgschaft: dass die gestärkte „Nachfrage-souveränität“ in einem wettbewerbsregulierten Schulsystem Innovation und Diversifizierung hervorbringe.

Wettbewerb ist offensichtlich kein uneingeschränkt einsetzbares Universalmodell.

Literatur

Belfield, C.R.; Levin, H.M. 2002. Education privatization : causes, consequences and planning implications. Paris: IIEP.

Bowe, R.; Gewirtz, D.; Ball, S.J. 1994. Captured by the discourse? Issues and concerns in researching parental choice. In: British Journal of Sociology of Education, 15, 63-78.

Caldwell, B.J. 1998. Self-managing schools and improved learning outcomes. Canberra: Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

Department for Education 1994. Local Management of schools. (Rundschreiben 2). London: HMSO.

Dohmen, D. 2005. Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir für die deutsche Diskussion lernen? Köln: FIBS.

Gauri, V.; Vawda, A. 2003. Vouchers for basic education in developing countries. A principal - agent perspective. Washington: Weltbank.

Greene, J.P.; Winters, M.A. 2003. When schools compete: The effects of vouchers on Florida Public School Achievement (www.manhattan-institute.org).

Fullan, M. 1993. Change forces: Probing the depths of educational reform. London: Falmer Press.

James, E.; King, E. M.; Suryadi, A. 1996. Finance, management, and costs of public and private schools in Indonesia. In: Economics of Education Review, 15, 98-387.

Jimenez, E.; Paqueo, V. 1996. Do local contributions affect the efficiency of public primary schools? In: Economics of Education Review, 15, 86-377.

Ladd, H.F. 2002. School vouchers: A critical review. In: The Journal of Economic Perspectives, 16, 4, 3-24.

Leithwood, K.; Menzies, T. 1998. Forms and effects of school-based management: a review. In: Educational Policy, 12, 325-326.

Levin, H.M. 2002. A comprehensive framework for evaluating educational vouchers . In: Educational Evaluation and Policy Analysis, 24, 159-174.

- Levin, H.M.; Driver, C. 1997. Costs of an educational voucher system. In: Education Economics, 5, 303-311.
- Lubienski, Ch. 2003. Innovation in education markets: Theory and evidence on the impact of competition and choice in charter schools. In: American Educational Research Journal, 40, 2, 395-443.
- Schmidt, G. 2005. Finanzierungsregelungen im russischen Schulwesen zwischen staatlicher Steuerung und privater Beteiligung. In: Steier, S. (Hrsg.): Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung in Russland zwischen Staat und Markt. Münster: Waxmann u.a., S. 33-86.
- Stark Rentner, D. u.a. 2006. From the capital to the classroom: Year 4 of the No Child Left Behind Act. Washington: Center on Education Policy.
- UNESCO: Education for all: The quality imperative. Paris 2005.
- Weiß, M.; Bellmann, J. 2006. Bildungsfinanzierung in Deutschland und Schulqualität – eine gefährdete Balance? In: van Buer, J.; Wagner, J. (Hrsg.): Qualität von Schule – Entwicklungen zwischen erweiterter Selbständigkeit, definierten Bildungsstandards und strikter Ergebniskontrolle. Frankfurt am Main u.a.: Lang.
- Wößmann, L. 2002. How control exams affect educational achievement: International evidence from TIMSS and TIMSS repeat. Paper presented at the conference “Taking account of accountability”. Boston: Harvard University 2002 (www.ksg.harvard.edu/pepg/).