

# Stichwort "Bildungsgutschein"<sup>1</sup>

Aus: Rundbrief Dreigliederung des sozialen Organismus, Heft 3 /September 1992

Freies Geistesleben konstituiert sich aus dem Wechselspiel von Initiative und sozialem Echo. Die Bedürfnisse und Willensrichtungen des einzelnen müssen zum Lenkungsinstrument der Kulturfinanzierung werden. In der Konsequenz heißt dies, daß kulturelle Leistungen derjenige finanziell ermöglichen muß, der sie in Anspruch nimmt. Soweit der Tenor der Ausführungen zum Thema "Finanzierung der Kultur" in Rundbrief 1/92. Was soll aber dort geschehen, wo die "Abnehmer" einen legitimen Anspruch auf Kultur haben, aber selber nicht zahlungsfähig sind (Kinder, Jugendliche, Behinderte usw.)? Wie kann eine freiheitliche Form der Finanzierung z.B. von Schule aussehen? Der Bildungsgutschein als eine Form des Erziehungseinkommens bietet hier eine "dreigliederungsgemäße" Lösung, zu der an dieser Stelle in Form eines Arbeitsmaterials Fakten und Argumente zusammengetragen werden. (Zusammenstellung C. Strawe)

## Was kostet ein Schüler? Alte Zahlen

Es ist gar nicht so einfach, verlässliche Zahlen über die Kosten pro Schüler im staatlichen Schulsektor zu ermitteln; erst in jüngerer Zeit wurde diese bildungsökonomische Aufgabe für die BRD durch das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung angepackt. Über Methoden und Details der Ergebnisse kann man sich durch das Juli/August-Heft 1990 der Zeitschrift "Fragen der Freiheit" unterrichten.<sup>2</sup> Die Kostenunterschiede "sind verblüffend und werfen ebenso harte Fragen auf, wie der wirtschaftliche Vergleich mit Schulen in freier Trägerschaft. Die Parlamente sollten den Spieß umdrehen und den Schulen und Hochschulen pro Schüler bzw. Student bei gleicher Ausbildung gleiche Beiträge bewilligen. Dann wird mehr Freiheit den Staat keinen Pfennig zusätzlich kosten. Verzichtet er auf monopolistische Gleichschaltung der Lehre, entstehen Vielfalt und qualitätsfördernder Wettbewerb. Ökonomisch erfahrene Eltern werden ihrer Schule helfen, bei gleichen Ausgaben pro Schüler 'mehr' Pädagogik zu bieten. Wettbewerb beendet die Verschwendung."<sup>3</sup>

Nach dieser Untersuchung betragen die Kosten (sog. Unitcosts), pro Schüler und Jahr berechnet, für das Jahr 1986

- an Grund- und Hauptschulen zwischen 5448,- DM (in Hessen) und 7.143,- DM (in Hamburg)
- an Realschulen zwischen 5.657,- DM (in NRW) und 7.790,- DM (in Berlin)
- an Gymnasien 7.577,- DM in Rheinland Pfalz und 11.689,- DM in Bremen
- an Gesamtschulen zwischen 7.092 in Hessen und 12.717,- DM in Rheinland-Pfalz
- an allgemeinbildenden Schulen zwischen 6.419,- DM (in Baden-Württemberg) und 8.584,- DM (in Berlin)
- an Berufsschulen zwischen 5.696,- DM (in Schleswig-Holstein) und 11.419,- DM (in Berlin)
- an Sonderschulen zwischen 13.720,- DM in Schleswig-Holstein und 20.726,- DM in Berlin.

Diese Zahlen sind auch insofern wichtig, als das Bundesverfassungsgericht den Hinweis gegeben hat, die Finanzhilfe an Privatschulen habe sich am Ausgabenniveau der staatlichen Schulen zu orientieren.

Zum Vergleich: Die Schulbetriebskosten der Waldorfschulen lagen mit 7.307,- DM (mit Bauaufwendungen) deutlich unter den durchschnittlichen Ausgaben für Gymnasien und Gesamtschulen. Dies trotz "umfangreicherer Unterrichtsangebote und -leistungen der Waldorfschulen, die über die Unterrichtsleistungen staatlicher Schulen - durch praktische und künstlerische Unterrichtsangebote - hinausgehen [...]"<sup>4</sup> "Die Schüler-Lehrer-Relation verhielt sich 1983/84 an Grund- und Hauptschulen 19,5 : 1, an Realschulen 18,8 : 1, an Gymnasien 16,7 : 1, an Waldorfschulen 14,5 : 1, wobei die günstige Relation der Waldorfschule durch das

<sup>1</sup> Aktualisiert 2008

<sup>2</sup> Fragen der Freiheit, Heft 205, Juli/August 1990. "Was kostet ein Schüler?"

<sup>3</sup> Eckhard Behrens, Warum Bildungsökonomie? A.a.O., S. 3.

<sup>4</sup> Benediktus Hardorp, Joachim Ramin: Zur wirtschaftlichen Lage und Entwicklung der Freien Waldorf- und Rudolf-Steiner-Schulen. Aus der Vorlage des Gesamtjahresabschlusses 1988. In: "Was kostet ein Schüler?", a.a.O., S. 31 - 44, Zitat S. 35.

vielfältige Unterrichtsangebot zustande kommt (Fremdsprachen ab 1. Klasse, Eurythmie, künstlerische und praktische Fächer)."<sup>5</sup> "Die Kosten einer Waldorfschule setzen sich zusammen aus 71% Personalkosten, 14% Sachkosten, 12% Baukosten, 3% Lehrerbildung, wobei die Mittel zu 70% durch die öffentliche Hand erbracht wurden."<sup>6</sup>

## Was kostet ein Schüler in Deutschland wirklich? Neue Zahlen

Die tatsächlichen Kosten für die schulische Erziehung eines Schülers liegen zum Teil weit über den Angaben, die von den Kommunen und Landesregierungen veröffentlicht werden. Dies ist das Ergebnis der von der Software AG-Stiftung beim Steinbeis-Transferzentrum in Heidenheim in Auftrag gegebenen Schülerkostengutachten in den Ländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen.

So geht aus den von Steinbeis veröffentlichten Zahlen hervor, dass in Baden-Württemberg ein Gymnasialschüler 7.017 Euro p.a. kostet, während das Land von 4.916 Euro ausgeht (Stand 2002). Hingegen verursachen Grundschüler in Hessen nach Berechnungen der Gutachter weniger Kosten (3.267 Euro), als vom Land angenommen (3.510 Euro). Besonders gravierend sind die Unterschiede bei den hessischen Förderschulen: Statt 26.872 Euro berechnet das Land 9.101 Euro. So wird aus einer ca. 90-prozentigen Gesamtbeihilfe de facto eine 30-prozentige. Unter Zugrundelegung der von Steinbeis ermittelten Zahlen müssten die Länder Hessen demzufolge 40 Mio. Euro, Baden-Württemberg 130 Mio. Euro und Nordrhein-Westfalen 238 Mio. Euro an Mehrkosten für Schulen in Freier Trägerschaft aufbringen.

Da Schulen in Freier Trägerschaft lediglich einen prozentualen Anteil der Finanzmittel öffentlicher Schulen erhalten, sind sie gemäß den vorliegenden Ergebnissen z.T. erheblich unterfinanziert. Prof. Dr. Hufen (Uni Mainz) resümiert daher in seinem von der Software AG-Stiftung mitfinanzierten Rechtsgutachten "... dass schon jetzt die finanzielle Förderung ... den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entspricht".

Das Anliegen der Software AG-Stiftung bei der Initiierung dieser Gutachten, an denen sich auch die Zukunftsstiftung Bildung bei der GTS in Bochum finanziell beteiligt hat, ist es, Transparenz in der Kostenstruktur im deutschen Bildungswesen herzustellen. Damit können Schulen in Freier Trägerschaft ihre finanzielle Situation mit den politisch Verantwortlichen zukünftig auf der Basis objektiver und nachvollziehbarer Daten verhandeln.

Prof. Dr. Dirk Randoll | Quelle: Software AG. Weitere Informationen: [www.software-ag-stiftung.de](http://www.software-ag-stiftung.de). Nach: [http://www.innovations-report.de/html/berichte/bildung\\_wissenschaft/bericht-36728.html](http://www.innovations-report.de/html/berichte/bildung_wissenschaft/bericht-36728.html)

## Gegenwärtige Finanzierung der Freien Schulen in der BRD

In der BRD kann immerhin von der Faustformel "2/3 Staat, 1/3 Eltern" ausgegangen werden, die Schulen erhalten "durchgängig staatliche Finanzhilfe, die bis zu 80% der Kosten eines Trägers gehen kann. Diese Entwicklung ist auf eine Reihe höchstrichterlicher Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes zurückzuführen. Das Gericht hat infolge einer Reihe von Klagen in Einzelfällen die Länder dazu verurteilt, die Errichtungsgarantie freier Schulen (Art. 7 GG) dadurch zu gewährleisten, daß staatliche Finanzhilfe zu gewähren ist. Weil der Verfassungsgeber ausdrücklich eine Sonderung der Schüler nach dem Besitzstand der Eltern untersagt, folgt für das Gericht, daß bei heutigen Kosten der Bildung die freien Träger zu Schulgeldern in solcher Höhe gezwungen wären, daß eine Sonderung eintreten müßte; dies ist aber contra legem. Als Konsequenz ergibt sich, daß die Errichtungsgarantie als Grundrecht unbemerkt ausgehöhlt würde."<sup>7</sup>

Das Finanzhilfeturteil des Bundesverfassungsgerichts von 1987 hat ausdrücklich bekräftigt, daß der Staat den Bestand der Privatschulen auch in finanzieller Hinsicht sicherzustellen habe. In dem Urteil heißt es u.a. "Der Staat muß den schulischen Pluralismus auch gegen sich in der Weise garantieren, daß er auf eigenen Akten beruhende Beeinträchtigungen dieses Pluralismus durch staatliche Förderung neutralisiert ... Sollen solche Maßnahmen [Hebung des schulischen Standards und der Lehrerbeseoldung] nicht indirekt zu einer durch Art. 7

---

<sup>5</sup> Stefan Leber, Die Sozialgestalt der Waldorfschule. Ein Beitrag zu den sozialwissenschaftlichen Anschauungen Rudolf Steiners. Praxis Anthroposophie 10. Stuttgart 1991 (1974).

<sup>6</sup> Leber, Sozialgestalt, S. 170.

<sup>7</sup> Leber, a.a.O., S. 169.

Abs. 4 GG verbotenen Benachteiligung der Ersatzschulen führen, so muß der Staat sicherstellen, daß die Verwirklichung seiner bildungs- und sozialpolitischen Ziele nicht auf Kosten der Lebensfähigkeit des privaten Ersatzschulwesens geht" (II,c). "Kennzeichnend für die Privatschule ist, daß in ihr ein eigenverantwortlich geprägter und verantworteter Unterricht erteilt wird ... Die darin zum Ausdruck kommende Absage an ein staatliches Schulmonopol enthält zugleich eine der freiheitlich demokratischen Grundordnung entsprechende Entscheidung gegen eine Benachteiligung gleichwertiger Ersatzschulen im Verhältnis zu staatlichen Schulen allein wegen andersartiger Erziehungsformen und -inhalte" (II,1).<sup>8</sup>

Die Verwaltungen versuchen allerdings, durch Privatschulgesetznovellierungen wie in Baden-Württemberg (wo FDP, Grüne und SPD Verfassungsklage erhoben haben), das Urteil zu unterlaufen.<sup>9</sup> Streitpunkt ist auch immer wieder die Frage, wieweit Finanzansprüche in der Entstehung oder im Aufbau begriffener Schulen unter die genannten Grundsätze zu subsumieren sind.<sup>10</sup>

Im Prinzip existieren in der BRD heute 2 Bezuschussungsverfahren:

1. Das *Defizitdeckungsverfahren*: Das Verfahren besteht vor allem nördlich der Mainlinie. Seine Gefahr liegt in der bürokratischen Handhabbarkeit (übersteigt die Ausgabe für eine Steckdose um 1 Pfennig die bei öffentlichen Schulen übliche, wird u.U. die "Verschwendung" moniert und der Pfennig abgezogen - auch wenn insgesamt alles billiger ist). Orientierungspunkt ist immer das bei Staatsschulen Übliche, z.B. in der Lehrer-Schüler-Relation. Daraus ergeben sich gewisse gleichmacherische Tendenzen und Konfliktmöglichkeiten.

2. Die *Bezuschussung nach der Schülerzahl*. Sie existiert z.B. in Baden-Württemberg und weist dem Träger "für jeden Schüler (u.U. nach dem Alter gestaffelt) dieselbe finanzielle Quote"<sup>11</sup> zu, was mehr Freiheit in der Mittelverwendung gibt und über die gesetzlichen Möglichkeiten hinausgehende Einflüsse auf die Lehrerberufung verhindert.<sup>12</sup>

"Schulgeldfreiheit" (wenn sie auch gelegentlich das Mißverständnis suggerieren mag, Schule koste nichts) ist ein positives Ziel als Sicherstellung des Rechts auf Bildung durch die Allgemeinheit. Sie bietet dem Staat aber auch Möglichkeiten des - mehr oder weniger verschleierte - Einflusses (Wer die Kapelle bezahlt, bestimmt die Musik). Die Frage ist, wie erstens wirkliche Chancengerechtigkeit zu erreichen ist (Schulgeldfreiheit für alle) und wie zweitens die Finanzierung so erfolgen kann, daß Elternwillen und Unterrichtstätigkeit vor fremdbestimmenden Einflüsse geschützt werden.

## Erziehungseinkommen, Bildungsgutschein-Modell

Als ersten Schritt zur Chancengleichheit zwischen staatlichem Schulsektor und dem in freier Trägerschaft funktionierenden schlagen heute BildungsökonomInnen verschiedener Couleur ein Erziehungseinkommen vor, wie es bereits R. Steiner 1919 gefordert hatte.

Hierbei gibt es zum einen die Möglichkeit der direkten Widmung eines zweckgebundenen Einkommensanteils an die Eltern: Diese würden für jedes Kind im schulpflichtigen Alter direkt (ergänzend zum Kindergeld) den entsprechenden Betrag erhalten, der dann an eine Bildungseinrichtung abzuführen wäre.

Die andere Möglichkeit für die "Zuwendung der Mittel, die über das Steueraufkommen vom Staat oder durch die Wirtschaft aufgebracht werden", besteht "in der Aushändigung eines Wertpapiers (Voucher) an den Erziehungsberechtigten, an den volljährigen Schüler oder Studenten."<sup>13</sup> Der Gutschein wird an die betreffenden Bildungseinrichtungen weitergereicht, "welche die Scheine wiederum bei der öffentlichen Hand einlösen".

"Der finanzielle Gegenwert des Bildungsgutscheins berechnet sich nach dem Wert des durchschnittlichen Betrages (nach Schulform und Bildungsweg differenziert), der pro Schüler (Student) vom Staat aufzuwenden

---

<sup>8</sup> Zit nach: Leber, Stefan, Zur Problematik von Schule und Staat. In: Freie Schule. Flensburger Hefte 6/90, Heft 29, S. 140ff., S. 147.

<sup>9</sup> Vgl. Leber, a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. Leber, Sozialgestalt, S. 169.

<sup>11</sup> Leber, Sozialgestalt, S. 170.

<sup>12</sup> Relevant ist die Schülerzahl am Stichtag.

<sup>13</sup> Aus einem von Matthias Maurer für das Kolloquium "Freie Schule und Staat I" 1989 in Witten angefertigten Arbeitspapier "Der Bildungsgutschein (Education Voucher). Wie kann ein freies Bildungswesen finanziert werden?"

wäre.<sup>14</sup> So kann jeder Bildungsnachfrager die Bildungseinrichtungen und Schulen besuchen, die seinen pädagogischen, wissenschaftlichen oder religiösen Präferenzen entsprechen. Damit ermöglicht der Bildungsgutschein die freie Schulwahl, und so können die bürgerlichen Freiheitsrechte im Schul- und Bildungswesen voll ausgeschöpft werden, gewinnen die Schulträger in ihrer Selbstverwaltung finanzielle Unabhängigkeit, kann der Staat weltanschauliche Neutralität wahren."<sup>15</sup>

"Der Bildungsgutschein wird als ein flexibles und technische unterschiedlich ausgestaltbares Instrument der teilweisen oder kompletten Nachfragefinanzierung von Bildung über Steuergelder oder andere Mitgliedsbeiträge einer Solidargemeinschaft vorgestellt."<sup>16</sup> Er "zielt auf die Unabhängigkeit des Bildungswesens von staatlicher und wirtschaftlicher Bevormundung und Einflußnahme. Deshalb ist es nicht verwunderlich, daß bisherige Versuche in den USA und Großbritannien, Bildungsgutscheine einzuführen, im Vorfeld politischer und ministerieller Auseinandersetzungen, nicht etwa an ökonomisch rationalen Effizienzgründen, scheiterten (Sheldon 1986, Lith 1985)."<sup>17</sup>

Der Bildungsgutschein würde zwischen den Schulen freien Wettbewerb um Gunst und Vertrauen der Eltern etablieren. Die über die eingelösten Gutscheine den Schulen zukommenden Beträge dürfen freilich nicht als Obergrenze festgeschrieben werden: Individuelle Schenkungen und solche von Stiftungen über diesen notwendigen Sockelbetrag hinaus müssen möglich sein.

"Wettbewerb", dies bedeutet natürlich per definitionem eine gewisse unternehmerische Autonomie der Einzelschule, die nun z.B. selber über die Lehrer-Schüler-Relationen - und damit über Mehreinstellungen, Einkommen usw. entscheidet. Es könnte ein Kollegium z.B. einvernehmlich die Deputate senken, neue Kollegen einstellen und die Einkommen entsprechend nach unten anpassen. Genauso ist aber auch das Umgekehrte denkbar.

In jedem Fall ist Schulfinanzierung ein Feld der Selbstverwaltung: Die Finanzierung muß die pädagogischen Leistungen ermöglichen, die im Prinzip Gegenstand eines Vertragsverhältnisses zwischen Eltern und Schule sind - insofern stehen hier insbesondere die Eltern in der Pflicht.

Auf längere Sicht sollte die Verwaltung des Kulturfonds ganz aus der staatlichen Oberhoheit in entsprechende Kulturorgane (Kulturrat o.ä.) verlagert werden. Theoretisch wäre natürlich auch eine direkte Zuweisung (in rechtlich vorzugebender Höhe) von einem entsprechenden Fonds der Wirtschaft an einen zentralen Fonds des Kulturlebens möglich, die Wirtschaft wäre insoweit steuerlich zu entlasten. Letztlich werden beim Zustandekommen der Höhe von Beiträgen zu Kulturfonds immer die drei Bereiche des sozialen Organismus in dieser oder jener Form zusammenwirken müssen, geht es doch um die Vereinbarung des kulturell Wünschenswerten mit dem wirtschaftlich Möglichen und sozial Gerechten.

## Hochschulfinanzierung

Gegenwärtig mehren sich die Stimmen, die dafür plädieren, die Hochschulfinanzierung im Sinne des Gutscheinprinzips umzugestalten. (In den USA gibt es solche Forderungen schon länger.)

So plädierte der Kanzler der Universität Leipzig, Peter Gutjahr-Löser, in der FAZ vom 24.4.92 für ein solches Modell. Seiner Meinung nach hat die Qualität der Lehre nachgelassen, als man Studiengebühren und Hörgeld abschaffte (etwa nach dem Motto: "Was nichts kostet, kann auch nichts wert sein"). Damit seien die letzten Marktelemente in diesem Bereich eliminiert worden. Da die Wiedereinführung aus sozialpolitischen Gründen ausscheide, solle der Staat nun einen Teil der von ihm ohnehin für das Hochschulwesen aufzuwendenden Mittel den Absolventen als zweckgebundenes "Nachfragepotential übergeben. Hierzu solle jeder Mensch nach Vollendung seiner Schulzeit über ein Guthaben von ca. 40.000 DM verfügen können."<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Letztlich wäre der Wert so zu bemessen, daß z.B. die Schulen damit auch ihre eigene Lehrerausbildung finanzieren können, C.S.

<sup>15</sup> Maurer, a.a.O.

<sup>16</sup> Maurer, a.a.O.

<sup>17</sup> Maurer, a.a.O. In den USA wird das Modell u.a. von Milton Friedman propagiert. Bei den praktischen Versuchen damit (Kalifornien) spielte auch der Gedanke einer Finanzierung durch kommunale Fonds aus Grundbesitzabgaben eine Rolle. Vgl. Leber, 'Sozialgestalt', S. 167. Milton Friedman, Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 115ff.

<sup>18</sup> Nach "Erziehungskunst", Heft 5, Mai 1992, S. 504. Weitere Vorschläge macht Behrens in dem zitierten Heft der "Fragen der Freiheit", S. 37-44 (Mehr Wettbewerb der Hochschulen im Bereich der Lehre durch ökonomische Anreize für die Fakultäten).

## Unterschiedliche technische Ausgestaltbarkeit des Bildungsgutscheins

"In der anglo-amerikanischen Literatur findet sich eine Vielzahl von diskutierten Gutscheinsystemen, die sich in ihrem Grundansatz zur Festlegung ihres Wertes in drei Hauptgruppen zusammenfassen lassen:

Der Bildungsgutschein

- a) mit fixiertem Nennwert, der unabhängig vom Vermögen und Einkommen des Nachfragers staatlich festgelegt wird (egalitärer Bildungsgutschein)
- b) mit gegenläufig zum Vermögen und Einkommen der Bildungsnachfrager gebildetem Wert (z.B. kompensatorischer Bildungsgutschein)
- c) mit schulartbezogenem Nennwert, der sich nach den durchschnittlichen Kosten vergleichbarer staatlicher Schulen richtet.

Der Bildungsgutschein als Gutscheinpapier kann direkt bei den Anbietern (Schulen, Hochschulen) oder beim Staat eingelöst werden; möglich ist auch die Verrechnung als Steuerabzug bzw. -gutschrift mit der jährlichen Lohn- und Einkommenssteuer in Höhe des Schulgeldes (tax credit)."<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Maurer, a.a.O.