



## AUTORIN



**Dr. Christina Boll**  
Senior Researcher im HWWI  
Tel: 040 - 34 05 76 - 668

## BILDUNGSPOLITIK

### Die Bildungskarte schafft Bildungschancen, aber noch nicht unbedingt mehr Bildung

**Ein hohes Bildungsniveau ist unverzichtbar für dauerhaften Wohlstand in Deutschland.**

Unsere weltweit verflochtene Volkswirtschaft hat ein hohes Wohlstandsniveau erreicht. Hohe Einkommen und Lebensstandard auch in Zukunft zu halten, gelingt nur, wenn die Produktivität auch künftig wachsen wird. Dazu braucht es mehr denn je ein hohes Bildungsniveau breiter Bevölkerungskreise. In einer Parallelstrategie müssen hierzu einerseits verfügbare, aber bisher ungenutzte Potenziale gehoben werden. Andererseits gilt es, der heranwachsenden Generation, die den Wohlstand der Zukunft erwirtschaften muss, eine gute Bildungsgrundlage zu verschaffen.

**Bildung ist nicht nur für den Einzelnen gut, sondern für die Gesellschaft als Ganzes.**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Neugestaltung der Hartz IV-Regelsätze in der Grundsicherung eine wichtige gesellschaftliche Richtungsentscheidung darüber gefällt, was Lebensqualität in Deutschland im Jahr 2010 bedeutet. Neben der materiellen Sicherung der Lebensgrundlagen hat das Gericht Kindern und Jugendlichen aus Bedarfs-Gemeinschaften einen Anspruch auf Bildungsförderung und soziale Teilhabe zuerkannt. Lebensqualität ist eben mehr als Konsummöglichkeiten: Glück entsteht durch gesellschaftliche Integration, durch kulturelle und soziale Teilhabe, durch Gesundheit und Selbstentfaltung im Beruf. Für vieles davon ist Bildung der Schlüssel. Bildung bedeutet, den Zusammenhang der Dinge zu verstehen und

sich deshalb in der Welt besser zurechtzufinden. Daher verfügen gebildete Menschen auch über mehr Selbstwirksamkeit – die Erfahrung, ihr Leben selbst aktiv steuern und die Folgen ihres Handelns kontrollieren zu können. Das Gegenstück zu Selbstwirksamkeit ist Statusfatalismus, dem eine negative Energie mit Eigendynamik innewohnt, die die Gesellschaft spalten kann. Bildung ist daher nicht nur für den Einzelnen gut, sondern für die Gesellschaft als Ganzes: Bildung hat eine enorme Sozialisationsfunktion. Gebildete Menschen sind in der Regel gesünder, lösen Konflikte friedlicher und setzen mit ihrer Produktivität Kräfte für Wachstum und Beschäftigung frei. Aber sind die gewaltigen positiven sozialen Effekte von Bildung eine ausreichende Rechtfertigung dafür, Bildungsprozesse staatlich zu organisieren?

**Es spricht viel dafür, einen gewissen Standard an Allgemeinbildung, der auch ein Mindestmaß an kultureller und sozialer Teilhabe umfassen muss, als staatliche Aufgabe zu formulieren und aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren.**

Was geschähe, wenn Bildungsprozesse vollends Privaten überantwortet würden? Die hiermit verbundenen Konsequenzen lassen sich in zwei Gruppen einteilen – Probleme in Verbindung mit einer mangelnden Investitionsbereitschaft einerseits und mangelnder Investitionsfähigkeit andererseits. Private entscheiden sich für eine Investition, wenn die zu erwartenden künftigen Erträge hieraus den sicheren heutigen Aufwand zumindest ausgleichen. Je höher die Erträge bei gegebenem Aufwand aus-

fallen, desto höher ist die Investitionsbereitschaft. Dies setzt voraus, dass die Erträge individuell zurechenbar sind.

Der Nutzen daraus, Menschen zu verantwortlichen Mitgliedern der Gesellschaft zu erziehen, entsteht in erster Linie der Gesellschaft selbst. Zwar sind durchaus auch nennenswerte private Erträge aus Allgemeinbildung und sozialer Teilhabe vorhanden. Eine private Vollfinanzierung aller Bildungsprozesse von Beginn an würde jedoch zu deutlich niedrigeren Bildungsrenditen führen, als dies bei isolierter Betrachtung der individuellen Bildungsanstrengungen im berufsqualifizierenden tertiären Bereich möglich ist. Hinzu kommt, dass auch die Bewertung der privat zu vereinnahmenden Bildungserträge vom bereits erreichten sozialen Status abhängig ist: Zum einen haben Personen mit geringem Einkommen tendenziell eine höhere Präferenz für Gegenwart als Gutsituierte; der heutige Konsum wird dem künftigen vorgezogen, zumal dann, wenn der künftige Nutzen ein indirekter ist, weil er nicht aus dem eigenen, sondern aus dem Wohlergehen der Kinder gespeist wird. Zum anderen werden auch die nichtmonetären Begleiterscheinungen von Bildung wie Erweiterung des geistigen Horizonts, finanzielle Unabhängigkeit oder Selbstentfaltung von gebildeten Personen höher geschätzt als von ungebildeten. Der private Nutzen aus Bildung ist also vom bereits erreichten Bildungsniveau abhängig. Wegen dieser Pfadabhängigkeit kommt es auf den Start der Bildungskarriere ganz entscheidend an. Und schließlich mangelt es in vielen Elternhäusern nicht nur an der Bereitschaft, sondern auch an den nötigen Ressourcen für Bildungsinvestitionen in ihre Kinder. Das Ressourcendefizit ist materieller Art – armen Familien fehlt schlicht das Geld, kostenpflichtige Freizeitaktivitäten ihrer Kinder zu bezahlen –, besteht aber auch im subjektiv erlebten Unvermögen, den Bildungsaufstieg des eigenen Kindes adäquat begleiten zu können.

In der Summe gilt: Würden Bildungsprozesse vollends in das Belieben der Privaten

gestellt, wäre – gemessen am sozialen Optimum – ein gesamtwirtschaftlich zu geringes Investitionsvolumen die Folge. Zusätzlich käme es zu einer Verschärfung der Bildungs- und Einkommensungleichheit zwischen verschiedenen sozialen Gruppen.

Es gibt daher gute Argumente dafür, Bildungsprozesse, die in erster Linie eine Sozialisationsfunktion erfüllen, aus staatlichen Mitteln zu finanzieren. Über den gewünschten Umfang eines solchen staatlichen Bildungsauftrags ist ein gesellschaftlicher Konsens herzustellen. Kann oder soll dieser Umfang nicht vollends vom staatlichen Schulsystem abgedeckt werden, können außerschulische, freiwillige Bildungsangebote einen Teil dieser Bildungs- und Sozialisationsleistung übernehmen. Unter der Voraussetzung, dass die privaten Träger entsprechend qualifiziert (zertifiziert) sind, muss sich die staatliche Förderung analog auf sie erstrecken.

#### **Aus Gründen der Allokations- und Produktionseffizienz spricht vieles für eine direkte Förderung freiwilliger Bildungsprozesse.**

Dabei muss die Gesellschaft darauf achten, dass die zugewendeten Mittel bei der Zielgruppe auch ankommen. Die Förderung muss effektiv sein, da ansonsten Steuergelder verschwendet werden. Jenseits der Schulpflicht, die den Konsum von Schulbildung per Gesetz verordnet, muss bei freiwilligen Bildungsprozessen darüber nachgedacht werden, welche Formen von Bildung als gleichwertig nebeneinander zu stellen sind und wie sichergestellt werden kann, dass diese Bildungsleistungen auch tatsächlich nachgefragt werden. Das Gebot der Effektivität verlangt, Umwege in der Förderung möglichst zu vermeiden. Marktverträgliche Maßnahmen wirken über Anreize. Der Staat hat dabei prinzipiell die Wahl zwischen Objekt- und Subjektförderung: Er kann das Angebot von Bildungsleistungen subventionieren und dadurch für weite Bevölkerungsteile erschwinglich machen, oder er kann die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen stimulieren, indem er über finanzielle Zuwendungen die Kaufkraft der Nachfrager

stärkt. Die Objektförderung krankt am Informationsnachteil des Staates gegenüber den Privaten: Möglicherweise – sogar sehr wahrscheinlich – wird am Bedarf vorbei gefördert, es kommt zu einer Fehlallokation von Ressourcen. Wegen des fehlenden Wettbewerbs der Anbieter untereinander fehlt außerdem der Rationalisierungsdruck, der eine effiziente Produktion der Bildungsleistungen sicherstellen könnte.

#### **Die Zweckbindung gewählter monetärer Transfers ist gerechtfertigt, wenn individuelle und soziale Rationalität der privaten Verwendungsentscheidung so weit auseinanderfallen, dass die Gesellschaft die mit dem Transfer intendierte Sozialisationsfunktion als nicht mehr erfüllt sieht.**

Innerhalb der direkten Förderung stellt sich die Frage: Sollen die zugewendeten Mittel zweckgebunden oder in das Verwendungsbelieben des Empfängers gestellt werden? Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen dem marktwirtschaftlichen Ansatz der Konsumentensouveränität einerseits und dem staatlichen Lenkungsziel andererseits. Zweckungebundene finanzielle Zuwendungen lassen sich rechtfertigen, wenn die auf der Basis des dergestalt erweiterten Budgets getroffene Konsumententscheidung keine nennenswerten negativen externen Effekte im Sinne eines gesellschaftlichen Schadens produziert. Der gesundheitliche Schaden und die daraus entstehenden gesellschaftlichen Kosten aus übermäßigem Tabak- und Alkoholkonsum sind jedoch hinreichend transparent. Daher ist es richtig, die Ausgaben für Tabak und Alkohol aus der Ermittlung der Hartz IV-Regelsätze für Erwachsene heraus zu rechnen.

Treffen Erwachsene Entscheidungen für ihre Kinder und unterlassen sie die mit den zugewendeten staatlichen Mitteln intendierte Bildungsförderung, ist die Situation eine andere: Das Fehlen einer ausreichenden paternalistischen Handlungsmotivation auf Seiten der Eltern rechtfertigt die Beschneidung der elterlichen Konsumentensouveränität im Wege einer Zweckbindung eines Teils der zugewendeten Mittel für die mit dem Len-

kungsziel verbundenen Ausgaben. Dies gilt allemal, wenn es sich – wie bei der Bildungskarte der Fall – um eine sozialpolitische Zusatzleistung handelt, die über den zur Abdeckung des Existenzminimums gezahlten Regelsatz hinaus gewährt wird.

**Das Gutschein-Modell hat bedeutsame Vorteile gegenüber der Objektförderung von Bildung einerseits und der zweckungebundenen direkten Förderung andererseits.**

Gegenüber der Objektförderung von Bildungsträgern ist das Gutscheinmodell unter den genannten Aspekten der Allokations- und Produktionseffizienz überlegen. Es belässt dem Konsumenten ein gewisses Maß an Wahlfreiheit. Auf lokal unterschiedliche Verfügbarkeiten von Bildungsangeboten kann flexibel reagiert werden. Zudem besteht die Möglichkeit, die individuellen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen bei der Konsumwahl zu berücksichtigen. Gegenüber der zweckungebundenen direkten Förderung weist das Gutschein-Modell den Vorteil auf, das Lenkungsziel effektiver zu erreichen.

**Dennoch sind mit dem Gutschein-Modell nichttriviale Schwierigkeiten verbunden.**

Die mit den Gutscheinen gestärkte Kaufkraft der Nachfrager muss ausreichend bemessen sein, um unternehmerische Anreize zum Angebot der Dienstleistungen zu setzen. Mit anderen Worten: Es muss ein gewinnbringendes Engagement der Bildungsträger und freier Marktzugang möglich sein. Auch darf es keine Selektion der Nachfrager geben. Weiterhin besteht die Notwendigkeit, die Gutscheinelösung anschlussfähig für Kinder aus Nicht-Bedarfs-

Gemeinschaften mit kleinem Einkommen zu gestalten. Denn auch viele dieser Familien sind nicht in nennenswertem Ausmaß in der Lage, ihre Kinder aus eigener Kraft über das Existenzminimum hinaus zu fördern.

**Der Staat hat eine Bringschuld, gleiche Chancen auf Bildung sicherzustellen. Eltern (und Kinder) haben allerdings eine Holschuld, diese Chancen zu ergreifen, das heißt, die Gutscheine tatsächlich einzulösen.**

Der Gutschein bringt die Bildungsleistung noch nicht zum Kind bzw. zum Jugendlichen, sondern erhöht zunächst einmal die Chancengleichheit auf Bildung und soziale Teilhabe. Ob diese Chancen ergriffen werden, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Ein hemmender Faktor ist beispielsweise in dem Such- und Informationsaufwand zu sehen, den Eltern zur Ausübung ihrer Nachfragemacht auf sich nehmen müssen. Da das Informationsdefizit der Eltern erfahrungsgemäß mit sinkendem Bildungsniveau steigt, ist die Einführung der Bildungskarte nicht nur mit logistischen, sondern auch mit kommunikativen Herausforderungen verbunden. Hinzu kommen Motivations-Schwierigkeiten: Die Erfahrung von Selbstwirksamkeit ist nicht nur unter Kindern, sondern auch unter Eltern eine Frage der Bildung.

**Es besteht die Notwendigkeit flankierender Maßnahmen, um das Gutschein-Modell zum Erfolg zu führen.**

Die genannten Herausforderungen sprechen für sich genommen nicht gegen den Gutschein, sondern verdeutlichen die Not-

wendigkeit flankierender Maßnahmen, damit aus Bildungschancen Bildung wird. So ist sorgfältig zu prüfen, ob das Gutscheinmodell nicht auf den frühkindlichen Bereich erweitert werden kann. Da Bildungsprozesse oftmals kumulativ ablaufen, könnte der frühzeitige Bildungseinstieg von Hartz IV-Kindern den Bildungserfolg dieser Kinder insgesamt erhöhen. Zugleich würden Eltern frühzeitig an die Ausübung von Nachfragemacht, die mit der Gutschein-Nutzung verbunden ist, gewöhnt. Vorbehalte und Hemmschwellen würden abgebaut, die Gewöhnungseffekte würden die Akzeptanz der Gutscheine auch in anderen Bildungszusammenhängen erleichtern.

Zweitens: Eine internationale Studie zeigt, dass das Gelingen intergenerationalen Bildungsaufstiegs nicht nur vom Ausmaß politisch-institutionell garantierter Chancengleichheit, sondern maßgeblich auch vom Ausmaß aktueller Bildungs- und Einkommensungleichheit in der Elterngeneration abhängig ist (Raitano, 2009). Die Bildungsgutscheine werden daher ihr Lenkungsziel, Bildung und soziale Teilhabe bedürftiger Kinder zu erhöhen, nur erreichen, wenn in einer Parallelstrategie die Handlungsfähigkeit und Handlungsmotivation der Eltern gestärkt wird. Eine Herausforderung in diesem Zusammenhang dürfte die bessere Erwerbsintegration von Eltern, speziell von Müttern, sein. Wenn die Gesellschaft will, dass Kinder ihr Leben in die Hand nehmen, braucht es dafür den Erfahrungshintergrund von Eltern, die sich selbst als handlungsfähig erleben und mit beiden Beinen fest im gesellschaftlichen Leben stehen.