

Dieter Dohmen

Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen:  
Was können wir von den Erfahrungen anderer  
Länder für die deutsche Diskussion lernen?

Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss  
des Vereins für Socialpolitik, 18. März 2005, Nürnberg

FiBS-Forum Nr. 27

Köln, Juli 2005

ISSN 1610-3548



W  
B  
B  
O  
W

© 2005 Forschungsinstitut für Bildungs-  
und Sozialökonomie, Köln

Nachdruck und Vervielfältigung – auch aus-  
zugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf  
sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Ge-  
nehmigung der Verfasser gestattet.



FiBS - Forschungsinstitut für  
Bildungs- und Sozialökonomie

Platenstraße 39

50825 Köln

Tel.: 0221/550 9516

Fax: 0221/550 9518

E-Mail: [fibs@fibs-koeln.de](mailto:fibs@fibs-koeln.de)

URL: [www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Grundzüge von Bildungsgutscheinen und Pro-Kopf-Zuweisungen.....</b>	<b>6</b>
2.1 Begriffsdefinition und Abgrenzung .....	6
2.2 Ziele und Erwartungen an Gutscheine .....	7
2.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten von Gutscheinen .....	10
2.3.1 Einheitlicher Nennwert für alle Nachfrager.....	10
2.3.2 Differenzierter Nennwert .....	12
<b>3. Implementierte Gutscheinmodelle.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen.....</b>	<b>19</b>
4.1 Effizienzsteigerungen durch Bildungsgutscheine.....	21
4.1.1 Führen Gutscheine zu besseren „Bildungsleistungen“? .....	21
4.1.2 Produktivitätssteigerungen und sinkende Bildungsausgaben .....	32
4.2 Sozialpolitische Effekte .....	33
4.3 Wahlverhalten von Eltern, Schülern und Studierenden .....	37
4.3.1 Entscheidungsverhalten und Qualitätsbeurteilung durch die Eltern im Kita-Bereich .....	38
4.3.2 Die Nutzung von Qualitätsinformationen im Schulbereich .....	40
4.3.3 Zusammenfassung.....	43
4.4 Ergänzende Betrachtungen.....	43
4.5 Zusammenfassung: Erfüllen Gutscheine die Erwartungen?.....	44
<b>Literatur .....</b>	<b>45</b>

## 1. Einleitung

Von den meisten Ökonomen geliebt, von den meisten Pädagogen und vielen anderen gehasst, so könnte man etwas pointiert die Reaktionen auf Bildungsgutscheine zusammenfassen; auch wenn es natürlich keine einheitliche Meinung in den Professionen gibt. Betrachtet man die Pro- und Contra-Argumente etwas genauer, dann fällt auf, dass viele normative Aussagen getroffen werden, die selten empirisch untermauert werden, und die oft auf bestimmten Annahmen bzw. Modellvarianten aufbauen, die aber häufig weder zwingend oder gar unabdingbar für die Implementation eines Gutscheinsystems sind noch automatisch für alle (anderen) Ausgestaltungsformen gelten. Damit besteht aber einmal die Gefahr, dass man aneinander vorbei redet - was im übrigen nicht nur für Diskussionen zwischen Gegnern und Befürwortern gelten muss, und zum anderen, dass bestimmte Pauschalaussagen getroffen werden, also Gutscheine per se positiv oder negativ eingeschätzt werden.

Während die politische und wissenschaftliche Diskussion über die Einführung von Bildungsgutscheinen in Deutschland bis vor wenigen Jahren eher die Ausnahme war (siehe etwa Vogel 1972; van Lith 1985; Dohmen 1989/1995; Maurer 1994), können einige andere Länder, u.a. die USA, Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Chile und Kolumbien auf eine lange Debatte und teilweise auch Erfahrungen zurück blicken. Eine breitere Diskussion kam hierzulande erst Ende der 1990er Jahre vor allem durch Arbeiten von Kreyenfeld/Spieß/Wagner (2000, 2001), Kreyenfeld/Wagner/Tillmann (1998), Spieß (2002) sowie die geplante Einführung von Kita-Gutscheinen in Hamburg (u.a. Birtsch 2002) und die FiBS-Konferenz 2001 „Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule“ (Dohmen/Cleuvers (Hrsg.) 2002) in Gang. Verstärkt wurde die Debatte dann noch einmal durch die misslungene Einführung der Kita-Card in Hamburg bzw. des Weiterbildungsgutscheins im Rahmen der SGB III-Förderung der Bundesagentur für Arbeit. Weit weniger öffentlich bzw. bundesweit war die Diskussion über das markt- und qualitätsorientierte Steuerungssystem für die Kindertageseinrichtungen in Bayern (siehe etwa Krauß 2002), auch wenn es dem Gutscheinsystem sehr ähnlich ist.

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern ist der hohe normative Gehalt zu konstatieren, der auch einen Großteil der wissenschaftlichen Literatur durchzieht (siehe hierzu auch Levin 2001). Dies erschwert zugleich die Einschätzung der Validität der (empirischen) Ergebnisse von Modellversuchen und damit die Analyse der

'letzlichen' Vor- und Nachteile bzw. Erfolge und Misserfolge oder Identifikation der notwendigen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Implementation.

Der vorliegende Beitrag zielt auf eine sachliche Analyse der Vor- und Nachteile von Gutscheinen anhand der vorliegenden empirischen Evidenz ab. Im Unterschied zu anderen Meta-Evaluationen von Belfield und Levin (2002) sowie Levin und Belfield (2003), die sich vor allem auf den Schulbereich konzentrieren, werden in dieser Arbeit die Erfahrungen aus unterschiedlichen Bildungsbereichen dargestellt. Gegenüber Wolter (2001) wird einerseits eine Aktualisierung vorgenommen, andererseits werden auch ergänzende Fragestellungen, insbesondere im Hinblick auf die praktische Umsetzung von Gutscheinen in Deutschland untersucht.

Was aber auf den ersten Blick wie ein vergleichsweise klar abgegrenztes Thema aussieht, stellt sich bei genauerem Hinsehen als eines mit verschiedenen Facetten bzw. Thematiken dar, was sich einerseits daraus ergibt, dass die Rahmenbedingungen in den Ländern, die Gutscheine implementiert haben, sehr unterschiedlich sind. Andererseits werden in den Studien, in denen die Wirkungen von Gutscheinen untersucht werden, meist auch andere Fragestellungen mitbehandelt. So kann Wettbewerb, Markt oder Schulwahl, ggf. zwischen privaten und öffentlichen Schulen, neben Gutscheinen auch durch andere Instrumente erreicht werden. Selbst innerhalb des unmittelbaren Themas „Gutscheine“ führen die unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten dazu, dass man nicht von *den* Wirkungen von Gutscheinen sprechen kann. Dadurch werden auch die Analysen und Ergebnisse weniger eindeutig bzw. verlieren ihre „Allgemeingültigkeit“, so dass immer die jeweiligen Rahmenbedingungen und konkreten Ausgestaltungsmerkmale berücksichtigt werden müssen.

Weiterhin ist auch darauf hinzuweisen, dass gerade die stark diskutierten und evaluierten Gutscheinmodelle in den USA eher kleine und begrenzte Ansätze sind, die auf ausgewählte Zielgruppen fokussieren. Diese begrenzte Reichweite legt aber zugleich die Vermutung nahe, dass deren Wirkungen schwächer sein könnte als bei systemweiten Gutscheinmodellen. Auf beide Aspekte wird weiter unten noch genauer einzugehen sein.

Die vorliegende Studie konzentriert sich dabei auf Gutscheine und ihre Wirkungen auf einige zentrale Fragestellungen:

- Verbessert Gutschein-induzierter Wettbewerb die Leistungen der Schüler und Studierenden sowie die Qualität des Bildungssystems? Verbessern Gutscheine die Produktionseffizienz?

- Entscheiden Schüler, Studierende bzw. deren Eltern auf der Grundlage von Qualitätskriterien?
- Welche Auswirkungen haben Gutscheine auf soziale Segregation und Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit?
- Führen Gutscheine zu Umverteilungen zwischen Individuen, Institutionen oder Regionen, unabhängig von Qualitätsunterschieden?
- Welche Rahmenbedingungen sind erforderlich, damit Gutscheinsysteme funktionieren können?

Bevor sich der Beitrag auf die empirischen Befunde konzentriert, soll zunächst ein kurzer Überblick über die verschiedenen Ansätze und die verfolgten Intentionen gegeben werden. Anschließend werden die theoretischen Erwartungen an Gutscheine und die wesentlichen Ausgestaltungsparameter skizziert.

## 2. Grundzüge von Bildungsgutscheinen und Pro-Kopf-Zuweisungen

### 2.1 Begriffsdefinition und Abgrenzung

Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen unterscheiden sich faktisch nur in Nuancen, was sich auch in der Bezeichnung „Quasi-Voucher“ für letztere ausdrückt. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die marginalen Unterschiede Einfluss auf die Wirksamkeit haben können.

Bei der Pro-Kopf-Zuweisung erhält die Bildungseinrichtung die Finanzaufweisung direkt durch den Staat auf der Grundlage der gemeldeten Teilnehmerzahlen. Das heißt, die Einrichtung teilt dem zuständigen Ministerium die Anzahl der Teilnehmer mit und erhält im Gegenzug den entsprechenden Finanzbetrag überwiesen.

Beim Bildungsgutschein erhalten die Bildungsnachfrager bzw. deren Eltern den Gutschein vom Staat ausgehändigt. Mit diesem gehen sie dann zu dem Anbieter, für den sie sich entschieden haben, und übergeben ihn zusammen mit der Anmeldung. Die Bildungseinrichtung ihrerseits leitet diesen Gutschein an das zuständige Ministerium<sup>1</sup> weiter und erhält dafür im Gegenzug den entsprechenden Geldbetrag.

---

<sup>1</sup> Der Gutschein kann auch durch andere Einrichtungen wie etwa die Bundesagentur für Arbeit oder private Stiftungen ausgegeben werden.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Instrumenten besteht somit in dem Coupon (vinkuliertes Namenspapier), den die Nachfrager im Gutscheinsystem erhalten und der bei Pro-Kopf-Zuweisungen nicht ausgegeben wird. Betrachtet man ausschließlich diesen formalen Aspekt, so könnte man versucht sein, sich für die Pro-Kopf-Zuweisungen auszusprechen, da sie in der Administration etwas weniger aufwendig zu sein scheinen.

Andererseits stellt sich jedoch die Frage, ob der Coupon durch die aktive Übergabe einen psychologischen Vorteil erhält. Hierdurch wird der Zusammenhang zwischen der Entscheidung für eine bestimmte Bildungseinrichtung und der Finanzierung im Vergleich zu Pro-Kopf-Zuwendungen offensichtlicher. Zugleich dürfte die verbesserte Transparenz bedeuten, dass die Entscheidung für oder gegen einen Bildungsanbieter in der Regel ebenfalls bewusster erfolgt, etwa dergestalt: „Ich entscheide mich für diesen Anbieter, weil er meines Erachtens besser ist als andere“ oder „weil dessen Fächerangebot mir am besten gefällt“. Wenn der Zusammenhang transparenter und die Entscheidung bewusster getroffen wird, dann würde dies eine etwas rationalere Entscheidung auf Seiten der Beteiligten für oder gegen einen bestimmten Anbieter bedeuten. Dieser Zusammenhang ist bei der Pro-Kopf-Zuweisung nicht unmittelbar erkennbar, sodass in diesem psychologischen Effekt ein Vorteil der Gutscheine zu sehen sein könnte.

Unabhängig von diesem Unterschied wird im Folgenden der Begriff Gutschein verwendet, sofern eine Differenzierung nicht erforderlich ist, da die dargestellten Grundprinzipien uneingeschränkt für beide Instrumentarien, Gutscheine i.e.S. und Pro-Kopf-Zuweisungen gelten.

## 2.2 Ziele und Erwartungen an Gutscheine

In der internationalen Diskussion werden vor allen Dingen drei Erwartungen bzw. Ziele mit der Einführung von Gutscheinen verbunden:

1. Effizienzsteigerung durch Wettbewerb zwischen Einrichtungen (bessere Schülerleistungen und/oder Produktivitätssteigerung),
2. Sozialpolitische Ziele,
3. Mehr Wahlfreiheit.

Die erstgenannte Erwartung speist sich aus zwei Überlegungen. Einerseits wird unterstellt, dass sich Bildungsnachfrager rational verhalten und für die bestmögliche Einrichtung - im erreichbaren Umfeld - entscheiden. Bessere Einrichtungen erzielen somit eine größere Nachfrage und c.p. eine bessere Budgetausstattung, wohingegen die schwächeren mit einer unzureichenden Nachfrage und einer zu geringen Budgetausstattung konfrontiert

sind. Letzteres motiviert sie, ihre Leistungen zu verbessern. Da gleichzeitig auch die leistungsstärkeren Einrichtungen wiederum Abwanderungen befürchten müssen, wenn sie sich nicht ebenfalls verbessern, kommt ein Qualitätswettbewerb in Gang, der letztlich den Nachfragern zugute kommt. Gleichzeitig haben die Einrichtungen einen Anreiz ihre Kosten durch Produktivitätssteigerung zu verringern.

Desweiteren besteht in vielen Ländern ein Nebeneinander von öffentlichen und privaten Schulen, wobei häufig unterstellt wird, dass die privaten Schulen besser sind als die öffentlichen Einrichtungen. Der Begriff „privat“ kann dabei sowohl kirchliche bzw. religiöse, aber auch andere gewinnorientierte oder nicht-gewinnorientierte Einrichtungen umfassen. Diese privaten Anbieter können i.d.R. in unterschiedlichem Umfang Gebühren verlangen, die entweder über die öffentliche Finanzierung hinausgehende oder aber die gesamten Kosten abdecken. Teilweise entsprechen diese Gebühren auch dem Marktwert der jeweiligen Einrichtung. Die konkrete Ausgestaltung ist dabei von Land zu Land unterschiedlich.

Dieses Erfordernis der (teilweisen) privaten Finanzierung schließt aber die Nachfragergruppen aus, die nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, aus dem sie diese Gebühren finanzieren können. An dieser Stelle setzen dann die sozialpolitischen Intentionen von Bildungsgutscheinen an. Durch sie soll den interessierten Nachfragern, meist Schülern, die Möglichkeit eröffnet werden, eine private Einrichtung besuchen zu können. Dies bedeutet zugleich, dass der Gutscheinnennwert entweder einkommensabhängig ist oder aber die Ausgabe nur an bestimmte Einkommensgruppen erfolgt.

So werden Bildungsgutscheine in einigen Städten und Bundesstaaten der USA nur an einkommensschwächere Familien vergeben, damit deren Kinder Zugang zu besseren und meist teureren (Privat-)Schulen erhalten können (Rouse 1997 1998; Witte/Thorn/Sterr 1995, Witte et al. 1994, Witte 1997; Belfield 2002). Auch in Kolumbien wurden Gutscheine eingeführt, um Schülern aus einkommensschwachen Familien den Schulbesuch an häufig besseren und teureren Privatschulen zu ermöglichen (West 1996; Calderón1996; Angrist et al. 2002). Chile führte ein umfassenderes Pro-Kopf-Finanzierungssystem ein (Gauri 1998).

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Privatschulen und Schulgebühren in all diesen Ländern ein wesentliches Element des (schulischen) Bildungssystems sind und diese Argumentation daher nicht ohne weiteres auf Deutschland, aber auch etliche andere europäische Länder übertragen werden kann, da auch für die meisten privaten Schulen keine Gebühren gezahlt werden müssen; zumindest nicht, wenn es sich um kirchliche Einrichtungen handelt. Für die meisten Ländern Europas dürften daher Gutscheine für diese Form

des Nachteilsausgleichs für einkommensschwache Familien von untergeordneter Bedeutung sein.

Die Zielsetzung eines solchen Modells für den Schulbereich in Europa besteht dann vor allem darin, über den Ansatz „mehr Schüler gleich mehr Geld“ die Einrichtungen zu besseren Leistungen zu motivieren. Dies setzt aber voraus, dass die Nachfrager bzw. deren Eltern auf der Grundlage von qualitativen Kriterien über die zu besuchende Einrichtung entscheiden. Ob somit die intendierten Wirkungen erreicht werden, hängt damit vor allem davon ab, ob Nachfrager bzw. Eltern den Anbieter wirklich aufgrund von Qualitätskriterien auswählen, worauf in Kapitel 4.3 eingegangen wird.<sup>2</sup>

Die dritte mit der Einführung von Gutscheinen verbundene Forderung bzw. Erwartung, die Erhöhung der Wahlfreiheit, wird vor allen Dingen in den USA angeführt und hat dort einen bisweilen ideologischen Charakter. Wahlmöglichkeiten bzw. Entscheidungsfreiheit werden dabei als wünschenswertes Gut sui generis angesehen, was eine normative Festlegung ist, so dass darauf hier nicht weiter eingegangen werden soll. Da diese normative Position zum Teil aber auch Einfluss auf die wissenschaftliche Diskussion und Evaluation nimmt, ist es jedoch hilfreich, wenn man die entsprechende Grundposition des jeweiligen Verfassers kennt.

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich ganz überwiegend auf den Schulbereich. Da in dieser Arbeit aber nicht nur der Schulbereich betrachtet werden soll, auch wenn sich die meiste Literatur auf diesen Bereich bezieht, müssen für die anderen Bildungsbereiche ggf. einige Anpassungen vorgenommen werden.

So müssen im frühkindlichen Bereich die Eltern in den meisten deutschen Bundesländern einkommensabhängige Gebühren entrichten, deren Höhe für die öffentlichen und meist auch für die kirchlichen Einrichtungen vorgegeben sind. Da aber von den nicht-öffentlichen Trägern meist ein Eigenanteil bei der Finanzierung erwartet wird, bedeutet dies entweder die Finanzierung aus dem Kirchensteueraufkommen, was mittlerweile dazu führt, dass sich Kirchengemeinde oder Bistümer aus dem Kita-Bereich zurückziehen (wollen), oder aber für andere private Träger höhere Elternbeiträge.<sup>3</sup> Davon unabhängig besteht aber im frühkindlichen Bereich in Deutschland prinzipielle Wahlfreiheit.

---

<sup>2</sup> In vielen Arbeiten wird Wettbewerb mit der Existenz privater Einrichtungen gleichgesetzt bzw. dadurch gemessen. Dies ist jedoch nicht unbedingt notwendig, da Wettbewerb grundsätzlich auch zwischen öffentlichen Einrichtungen erreicht werden kann, indem das Budget der Einrichtungen von Nachfrageindikatoren abhängig ist.

<sup>3</sup> Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die konkreten Regelungen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sind, so dass die vorstehenden Ausführungen nicht in jedem einzelnen Bundesland gelten müssen.

Dies gilt grundsätzlich auch für den Hochschulbereich, für den weltweit Gutscheine i.e.S. eine untergeordnete Rolle spielen. Hingegen gibt es diverse Länder, die ihre Hochschulen in unterschiedlichem Umfang nach der Anzahl der eingeschriebenen Studierenden finanzieren. Die in einigen Bundesländern diskutierten Studienkontenmodelle entsprechen vom Ansatz her grundsätzlich Gutscheinmodellen.

## 2.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten von Gutscheinen

Ein wesentliches Ausgestaltungsmerkmal von Gutscheinen ist der Nennwert, d. h. der Betrag, den die Einrichtungen je Teilnehmer vom Staat überwiesen bekommen. Er kann für alle Teilnehmer einheitlich sein oder aber nach bestimmten Kriterien differieren. Angesichts der manchmal aufkeimenden Diskussion über die Einführung eines Schulgeldes sei an dieser Stelle bereits betont, dass auch unterschiedliche Nennwerte nicht notwendigerweise die Forderung nach einem Schulgeld enthalten (siehe unten). Vielmehr kann unter bestimmten Umständen ein unterschiedlicher Nennwert notwendig werden, um genau dieses zu verhindern.

Der Nennwert kann einem Geld- oder Zeitwert entsprechen, d. h., er ist entweder mit einem bestimmten Geldbetrag ausgestattet oder aber er umfasst eine bestimmte Anzahl von Stunden (pro Tag, Woche oder Jahr), Jahren oder anderen Einheiten.<sup>4</sup> Solche Zeiteinheiten können je nach Bildungsbereich unterschiedlich spezifiziert sein. Im Kita-Bereich werden üblicherweise Tages- oder Wochenstunden mit und ohne Mittagessen festgelegt, was im Schulbereich nicht erforderlich ist. Im Hochschulbereich können z.B. Semesterwochenstunden bzw. Creditpunkte oder Semester festgelegt werden. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass der Nennwert für jeden Bildungsbereich separat festgelegt werden.<sup>5</sup>

### 2.3.1 Einheitlicher Nennwert für alle Nachfrager

Ein für den jeweiligen Bildungsbereich einheitlicher Nennwert für alle Einrichtungstypen erscheint auf den ersten Blick als ein nahe liegendes Konzept. Hierbei kann man sich an den minimalen, den durchschnittlichen oder den maximalen Kosten orientieren. So würde der Mini-Voucher im Kita-Bereich dem Umfang des Rechtsanspruchs, im Schulbereich et-

---

<sup>4</sup> Zugleich sei darauf hingewiesen, dass die Zahl oder der Gesamtnennwert der Gutscheine etwa bei Klassenwiederholungen oder Schulwechsel erhöht werden kann. Diese Aspekte sind bei der konkreten Gestaltung eines Gutscheinsystems zu beachten, an dieser Stelle aber von untergeordneter Bedeutung.

<sup>5</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen bietet sich dies auch bei Gutscheinen für lebenslanges Lernen von der Kita bis zur Weiterbildung an (siehe hierzu etwa Dohmen 2004a)

wa den Kosten eines Hauptschülers und bei den Hochschulen einem geisteswissenschaftlichen Bachelorstudium entsprechen. Alle darüber hinaus gehenden Kosten müssten dann durch die Eltern bzw. Bildungsteilnehmer selber getragen werden. Demgegenüber würde der Maxi-Voucher die Kosten eines Ganztagesplatzes mit Mittagessen, eines Gymnasiasten in der Oberstufe oder eines Medizin-Studierenden umfassen.

Der Mini-Voucher entspricht im Wesentlichen den Vorstellungen Milton Friedmans (1955), der als einer der Väter des Gutscheingedankens gilt. Da er aber nur die Grundkosten abdeckt, wären für jeden weiterführenden oder teureren Bildungsgang Gebühren zu zahlen. Ein solcher Ansatz hat erhebliche Lenkungs- und sozialpolitische Wirkungen, da viele Nachfrager sich für einen kürzeren oder kostengünstigeren Bildungsweg entscheiden dürften. Dies dürfte insbesondere für Kinder aus einkommensschwächeren Familien gelten, sodass das Ziel der Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit verletzt würde.<sup>6</sup> Dies gilt umso mehr als in allen, insbesondere aber in den vorgelagerten Bildungsbereichen ein Kapitalmarktversagen die Aufnahme von Bankkrediten verhindert.

Auch ein „Midi-Voucher“, der die durchschnittlichen Kosten eines Kita- oder Schulbesuchs bzw. Studiums abdeckt, hätte Lenkungswirkungen, die allerdings etwas schwächer ausfallen würden.

Ein Maxi-Voucher, der für alle Nachfrager die Kosten des jeweils längsten oder teuersten Bildungsweges abdeckt, entfaltet zwar – wie auch das bestehende Bildungssystem – keine unmittelbaren Lenkungswirkungen. Sofern er jedoch nicht mit Anreizen zur sparsamen Verwendung versehen wird, besteht die Gefahr, die Kosten des Bildungssystems in die Höhe zu treiben, ohne die Qualität zu verbessern. Anreize zur sparsamen Verwendung könnten z.B. darin bestehen, dass sie für andere (nachgelagerte) Bildungsaktivitäten verwendet werden können, z. B. für Studium oder Weiterbildung. Hierfür sind allerdings übergeordnete Finanzierungskonzepte erforderlich (siehe hierzu etwa Dohmen 2004a).

Etwas modifiziert könnte ein Gutschein allerdings faktisch einem Maxi-Voucher entsprechen, wenn er als Volumengutschein für alle Nachfrager einen Grundanspruch auf den jeweils kostenintensivsten Bildungsweg ermöglichen würde und somit einem Ganztagsplatz in einer Kita, einer bis zu 13-jährige Schulzeit oder einem Medizinstudium ent-

---

<sup>6</sup> Unerwünschte Lenkungswirkungen dürfte auch das bestehende Schulfinanzierungssystem entfalten, da die Opportunitätskosten der Eltern für den Besuch der Sekundarstufe II der Ausbildungsvergütung eines Lehrlings entsprechen. Hierauf müsste die Familie nämlich verzichten, wenn das Kind anstelle einer Ausbildung im dualen System die Sekundarstufe II besuchen würde (Dohmen 1999). Auch wenn die Entscheidung über den Besuch der Sekundarstufe II nicht erst am Ende der Sekundarstufe I fällt, so dürfte dies dennoch ein nicht zu vernachlässigender Faktor sein, der weiterführende Bildungswege insbesondere für Kinder aus einkommensschwachen Familien erschwert, wenn nicht gar in vielen Fällen verhindert.

sprechen würde. D. h., wie im heutigen System würde kein Schüler längere Bildungswege aus der „eigenen Tasche“ finanzieren müssen. Gleichwohl hätte der Gutschein aber einen differenzierten (Nenn)Wert für alle Schüler in Abhängigkeit von der gewählten Schule oder Schulform. Dies würde damit faktischen einem Volumengutschein ohne Spezifikation des materiellen Gegenwertes für die Nachfrager entsprechen. Für die einzelne Bildungseinrichtung würden die mit dem jeweiligen Bildungsgang verbundenen Kosten finanziert.

Für Schule und Hochschule entspräche dies im Prinzip dem heutigen System, allerdings mit dem Unterschied, dass jeder Schüler bzw. Studierende unmittelbare Budgetrelevanz hätte. Etwas abgewandelt würde dies im Hochschulbereich einem Volumen von mindestens 180 Creditpunkten für ein Bachelor- und von 120 Punkten für ein Masterstudium entsprechen. Alternativ könnten damit auch - wie etwa derzeit in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz - bestimmte Studienzeiten (Semester) gebührenfrei gestellt werden.

### 2.3.2 Differenzierter Nennwert

Der Gutschein-Nennwert kann einmal in Abhängigkeit von der gewählten Kita, Schule bzw. Schulform oder dem Studienfach und zum anderen nach dem elterlichen Einkommen differenziert werden.

Die einkommensbezogene Differenzierung würde die unterschiedliche Fähigkeit der Eltern ausgleichen, den Besuch einer Bildungseinrichtung selbst finanzieren zu können, bzw. diese – z. B. im Sinne einer Schaffung zusätzlicher Einnahmequellen – abzuschöpfen.<sup>7</sup> Bei einer teilweise privaten Finanzierung wäre eine einkommensabhängige Differenzierung eine notwendige Ergänzung, um eine soziale Selektion zu verhindern. Praktiziert wird ein solcher Ansatz in unterschiedlicher Form im Kita-Bereich, in dem die Eltern einkommens- und teilweise auch nutzungsabhängige Beiträge zahlen.

Eine solche Differenzierung lässt sich etwa durch unterschiedlich hohe Kosten unterschiedlicher Einrichtungsformen bzw. fachlicher oder sonstiger Ausrichtungen begründen. So dürfte ein mathematisch-naturwissenschaftliches Gymnasium höhere Kosten verursachen als ein auf Sprachen ausgerichtetes. Auch dürften Kitas oder Schulen in sozialen Brennpunkten oder mit einem hohen Ausländeranteil in der Regel aufgrund des höheren

---

<sup>7</sup> Dieser Ansatz geht davon aus, dass viele Eltern auch in einem privat zu finanzierenden Bildungssystem Bildungsleistungen nachfragen würden. Soweit der Staat die Finanzierung in diesem Fall übernimmt, entlastet er nur die Eltern, schafft aber keine zusätzliche Bildungsnachfrage. Es stellt sich somit in diesem Zusammenhang die Frage, warum der Staat die Finanzierung von Bildungsangeboten subventionieren soll, die auch ohne sein Zutun nachgefragt würden. Im Sinne einer optimalen Allokation begrenzter staatlicher Ressourcen wäre eine entsprechende Abschöpfung privater Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft vorteilhaft. Siehe zu einer solchen Argumentation für den Kindergartenbereich Spieß (2002).

Betreuungsbedarfs oder zusätzlicher Angebote mit höheren Kosten verbunden sein. In diesen Fällen dürften Gutscheine mit einem einheitlichen Zeitwert – aber faktisch unterschiedlich hohen Finanzausweisungen – vorteilhaft sein, da sie diese Unterschiede unbürokratisch ausgleichen können, ohne das Gutscheinkonzept mit Nebenzielen zu überfrachten.

Weiter gehende Differenzierungen könnten etwa die unterschiedlichen Kosten je Einrichtung mit einer einkommensabhängigen Regelung verknüpfen. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass mit zunehmendem Differenzierungsgrad sowohl der Regelungsbedarf als auch die Verwaltungskosten steigen, wie sich etwa im Kita-Bereich beobachten lässt.

Denkbar erscheint demgegenüber jedoch eine Variante, die – ohne die Intention Schulgeld einzuführen – eine soziale Differenzierung vorsieht, um Benachteiligungen unterschiedlicher Art (Migration oder sprachliche Defizite, körperliche und geistige Behinderungen) auszugleichen, um eine soziale Durchmischung der Schülerschaft zu erreichen. So könnten z. B. erziehungsschwierige oder lernschwache Schüler ebenso wie viele ausländische Schüler einen Gutschein mit einem höheren Nennwert erhalten, wodurch die Kita oder Schule die Möglichkeit hätte, die mit deren Aufnahme verbundenen höheren Betreuungs- und Ausbildungskosten abzudecken. Ansätze für eine solche Differenzierung gibt es z. B. im bayerischen Kita-Finanzierungsmodell (Krauß 2002) ebenso wie im Gutscheinmodell im schwedischen Nacka (Ahlberg 2002) bzw. in den Niederlanden (Ritzen et al. 1997; de Vijlder 2002; Patrinos 2002).

Daneben verbleiben noch zwei weitere Ansätze. Entweder wird ein nach Schultypen und Schulformen differenzierter Gutschein eingeführt oder aber ein Zeitgutschein, bei dem die unterschiedlichen Kosten pro Schule über die unterschiedliche Festsetzung der Finanzausweisung geregelt wird.

Begründen lassen sich unterschiedliche Regelungen auch mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die durch die Bildungseinrichtung nicht unmittelbar beeinflusst werden können. Dies können z.B. steuerliche Regelungen sein, aber auch regionale Bedingungen. So können ländliche Schulen in Entwicklungsländern u.U. nur bedingt die Anzahl der Schüler erhöhen, woraus bei sprunghaften Kosten möglicherweise ungünstige bzw. nicht-kostendeckende Schüler-Lehrer-Relationen resultieren, so dass die Schule ohne geeignete Kompensationsmechanismen schließen müsste (siehe etwa Dohmen 2005b).

### **Aufstockungsmöglichkeiten**

Soweit die Gutscheine nicht die vollen Kosten abdecken können oder sollen, muss die Differenz zu den tatsächlichen Kosten bzw. Preis durch private Mittel aufgestockt werden

können. Solche Regelungen können z.B. aus Steuerungsgründen gewünscht werden, um eine „übermäßige“ Inanspruchnahme oder Umverteilungswirkungen wie z.B. im Hochschulsystem (siehe etwa Gröske 1994) oder anderen Bildungsbereichen (siehe etwa Dohmen 2004a, 2005d; Ehmman 2001) zu verhindern.

Soweit private Finanzierungsanteile erwartet werden bzw. zur Nachfrage nach bestimmten Bildungsangeboten erforderlich sind, zählen auch die Möglichkeiten der privaten oder öffentlichen Kreditaufnahme zu den zu beachtenden Rahmenbedingungen. Sind diese nicht gegeben, werden bestimmte Gruppen faktisch von der Nachfrage nach solchen kostenintensiveren Angeboten ausgeschlossen.

Unabhängig von den gewünschten Intentionen ist in jedem Fall die detaillierte Analyse der konkreten Wirkungen erforderlich, um unerwünschte Nebenwirkungen verhindern zu können, worauf an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen wird.

### **Weitere Gestaltungsparameter**

Folgt man Levin und Belfield (2003), dann gibt es über Finanzierungsumfang und -ausgestaltung hinaus noch zwei weitere grundlegende Gestaltungsparameter, Regulierung und ergänzende Unterstützungsleistungen.

- **Regulierung:** Sie betrifft die Frage, welche Voraussetzungen Bildungseinrichtungen erfüllen müssen, damit sie in das Gutscheinsystem einbezogen werden können, ebenso wie die Frage, welche Bildungsnachfrager den Gutschein bekommen können. Dies können sowohl individuelle Kriterien, wie z.B. Wohnort, sozialer Hintergrund oder Familieneinkommen als auch andere Voraussetzungen sein. So mussten z.B. beim Weiterbildungsgutschein der Bundesagentur für Arbeit fortbildungsspezifische Voraussetzungen erfüllt werden, wie z.B. eine Übergangswahrscheinlichkeit von 70 % in ein Beschäftigungsverhältnis. Auch im Bereich der Kita-Gutscheine kommen häufig weitere Zuteilungskriterien in Betracht wie Alter der Kinder, die entweder einen Gutschein begründen oder ausschließen können, oder aber den Gutscheinumfang beeinflussen können.

Darüber hinaus müssen meist auch die Einrichtungen formal akkreditiert sein bzw. bestimmte Voraussetzungen erfüllen, so dass etwa Tagesmütter oder manche private Träger in Hamburg oder Bayern keine öffentlichen Zuwendungen erhalten. In Chile können beispielsweise neben den öffentlichen auch privat subventionierte, d.h. meist kirchliche Schulen Gutscheine annehmen. Ausgeschlossen sind hingegen private, nicht subventionierte Schulen, unabhängig davon, ob sie kostendeckend oder gewinnorientiert arbeiten (Sapelli/Vial 2002). Einen ganz anderen Ansatz hat beispielsweise der

Bundesstaat Florida in den USA gewählt. Hier ist die Voraussetzung für den Erhalt der Gutscheine, dass die bisher besuchte Schule in den vergangenen vier Jahren mindestens zweimal unzureichende Leistungen ausgewiesen hat (Greene 2001; Greene/Winters 2003).

- **ergänzende Leistungen/Rahmenbedingungen:** hierunter verstehen Levin und Belfield (2003) Leistungen, die die Effizienz des Systems verbessern. Hierzu zählt z.B. die Bereitstellung oder Verfügbarkeit von Qualitätsinformationen der Einrichtungen, aber auch die Frage, ob der öffentliche Personennahverkehr (für Schüler) ausreichend verfügbar ist, was in den USA, aber auch vielen Entwicklungsländer nur eingeschränkt der Fall ist. In einer anderen Studie, die sich mit der praktischen Umsetzbarkeit eines Gutscheinsystems für benachteiligte Jugendliche in Sri Lanka befasste, hat der Verfasser der vorliegenden Studie einige Rahmenbedingungen formuliert, die nach seiner Ansicht die Effizienz eines Gutscheinsystems verbessern können: Bildungsanbieter-Informationen, Beratung, Akkreditierung/Qualitätssicherung, Monitoring und Evaluation, ggf. Arbeitsmarktinformation (Dohmen 2003a).<sup>8</sup>

### 3. Implementierte Gutscheinmodelle

Versucht man sich einen Überblick zu verschaffen, wo in welchem Bildungsbereich und in welcher Form Gutscheine eingeführt worden sind, dann ergibt sich ein recht heterogenes Bild. Im folgenden soll daher versucht werden, ein Überblick über die Ansätze nach Bildungsbereichen zu geben.

#### Frühkindlicher Bereich

Neben Hamburg haben in Deutschland auch Bayern und Berlin zumindest gutscheinähnliche Instrumente (Pro-Kopf-Finanzierung) zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen eingeführt, in Bayern nach einem längeren Pilotversuch (Krauß 2002). International wurden Nursery vouchers etwa in Großbritannien (West/Sparkes 2002), und in den USA (Besharov/Samari 2000) eingeführt. Anders als die meisten anderen Bildungsbereichen ist der frühkindlichen Bereich nicht Bestandteil der Bildungspflicht, d.h. die Eltern können meist selbst darüber entscheiden, ob und in welche Einrichtung sie ihr Kind geben. Dennoch sind die Versorgungsquoten in diesen Ländern meist höher als in Deutschland, wobei

---

<sup>8</sup> Davon unabhängig sind diese Rahmenbedingungen geeignet, die Funktionsfähigkeit eines jeden marktwirtschaftlichen Bildungssystems zu verbessern.

der privat finanzierte Anteil in Deutschland vergleichsweise hoch ist, sich allerdings auf Eltern und Träger verteilt.<sup>9</sup>

In Großbritannien wurde unter der konservativen Regierung von John Major das ‚Nursery Education Voucher Scheme‘ eingeführt. Darin war vorgesehen, dass alle Eltern vierjähriger Kinder Betreuungsgutscheine erhalten. Versuchsweise sind die Gutscheine im April 1996 in fünf englischen Bezirken eingeführt worden. Im April 1997 wurden sie dann flächendeckend in England und Wales eingesetzt. Die gerade neu amtierende Labour-Regierung schaffte die Kinderbetreuungsgutscheine im Juni 1997 wieder ab und ersetzte es durch ein „Quasi-Voucher“-System (siehe hierzu ausführlich West/Sparkes 2002; Dohmen 2005e).

Die Modelle in Hamburg, Berlin und Bayern verfolgen zwar prinzipiell ähnliche Ansätze, sind aber recht heterogen ausgestaltet. Während Hamburg einen für die Einrichtungen im Prinzip einheitlichen Gutschein in Abhängigkeit vom festgestellten Bedarf ausgibt, erhalten die Kitas in Bayern und Berlin unterschiedliche Zuwendungen, die sich nach Alter, Benachteiligung etc. differenzieren und damit faktisch den unterschiedlichen Aufwand berücksichtigen, der zur Betreuung dieser Kinder erforderlich ist (siehe ausführlicher Dohmen 2005e). Dies ist m.E. ein unverzichtbarer Ansatz, wenn man benachteiligte Kinder in das „normale“ Bildungssystem integrieren will.

## Schule

Betrachtet man die internationale Literatur, die sich ganz überwiegend auf Schulvouchers bezieht, könnte der Eindruck entstehen, dass dies das zentrale Reformelement der Schulfinanzierung weltweit ist. Allerdings ist der Implementierungsumfang sehr unterschiedlich, so dass sich dieser Eindruck zumindest etwas relativiert.

So werden Bildungsgutscheine in einigen Bundesstaaten und Städten der USA nur an einkommensschwächere Familien vergeben, damit deren Kinder Zugang zu besseren und meist teureren (Privat-)Schulen erhalten können. Hierzu zählt etwa der Modellversuch in Milwaukee (Wisconsin), der 1990 mit einem Anteil von 1,5 % der Schüler begonnen hat und 1998 auf 15 % ausgedehnt wurde (Rouse 1997 1998; Witte/Thorn/Sterr 1995, Witte et al. 1994, Witte 1997; Belfield 2002). Ähnlich auch der Gutschein für einkommensschwache Schüler in Cleveland (Ohio) (Peterson/Howell/Greene 1999; Metcalf u.a. 2003a, 2003b, 2004) sowie in New York (Howell/Peterson 2002; Peterson u.a. 2003), Dayton/Ohio und Washington D.C. (Peterson u.a. 2003).

---

<sup>9</sup> Siehe für einen zusammenfassenden internationalen Vergleich etwa Dohmen 2005c.

In New York vergibt die School Choice Scholarship Foundation (SCSF) seit 1997 1.300 Stipendien mit einem Wert von bis zu \$ 1.400 pro Jahr für Schüler aus einkommensschwachen Familien, mit denen sie private Schulen besuchen können. Neben dem Antrag mussten Veranstaltungen besucht werden, bei denen die wesentlichen Angaben zu Einkommen verifiziert werden mussten. Insgesamt waren 225 Schulen daran beteiligt, die letztlich 75 % der ausgewählten Schüler aufnahmen (Peterson u.a 1999a). Scheinbar hatte das Programm aber auch mit erheblichen Schwundquoten zu kämpfen. Ladd (2002) berichtet, dass nach drei Jahren nur noch 53 % der Schüler partizipierten, denen Gutscheine angeboten worden waren.

Einen anderen Ansatz hat der Bundesstaat Florida gewählt. Hier ist die Zielgruppe Schüler an Schulen mit einer unzureichenden Qualität (Greene 2001; Greene/Winters 2003). Die Schüler erhalten diesen Gutschein, wenn ihre bisherige Schule innerhalb von vier Jahren mindestens zweimal als mit unzureichenden Leistungen auf der Basis von allgemeinen Lernstandserhebungen bewertet wird. Sie können sich dann mit diesem Gutschein an einer anderen, privaten Schule anmelden.

Die beiden Programme in Dayton und Washington hatten eine Zielgröße von 515 bzw. 460 Schülern, wobei die Verbleibsquote in Washington nach drei Jahren nur noch bei 29 % gelegen haben soll (Ladd 2002).

Auch in Kolumbien wurden Gutscheine eingeführt, um Schülern aus einkommensschwachen Familien den Schulbesuch an häufig besseren und teureren Privatschulen zu ermöglichen (West 1996; Calderón Z. 1996; Angrist et al. 2002). Demgegenüber wurden in Schweden auf lokaler Ebene (Ahlberg 2002; Carnoy 1997) und Chile (landesweit) umfanglichere Gutschein- bzw. Pro-Kopf-Finanzierungssysteme eingeführt (Gauri 1998), wie auch in den Niederlande (de Vijlder 2002), Großbritannien (Woods/Bagley/Glatte 1998; Levacic 2001) oder Neuseeland (Fiske/Ladd 2000). Auf Betreiben internationaler Organisationen haben darüber hinaus verschiedene Entwicklungsländer Gutscheine oder Pro-Kopf-Finanzierungen eingeführt oder planen dies, wie etwa Tajikistan, das Anfang 2005 einen Pilotversuch in ausgewählten Distrikten gestartet hat (Dohmen 2005b).

## **Hochschule**

Im Hochschulbereich scheinen trotz vieler Diskussionen und Vorschläge (Vossensteyn 2002; Ahonen 1995; West 1998) noch keine „originären“ Gutscheine eingeführt worden zu sein. Einen Modellversuch gab es in den Niederlanden (Vossensteyn 2002), während in Dänemark ein Pro-Kopf-Finanzierungsmodell implementiert wurde. Dort wurde allerdings als ergänzendes Instrument eine Art Gutscheinmodell für die Ausbildungsförderung einge-

führt (Anthony 2002). Pro-Kopf-Finanzierungssysteme wurden zudem u.a. in Neuseeland (Küchler u.a. 1998; Bätzel 2003) und Chile eingeführt.

Gutscheinähnlich sind die in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eingeführten Studienkonten. Sie ermöglichen den Studierenden ein im Rahmen bestimmter Semesterzahlen gebührenfreies Studium, haben allerdings bisher allenfalls marginale Steuerungseffekte auf die Hochschulen (Dohmen 2002). Die Studierenden erhalten dabei ein virtuelles Studienkonto von rund 200 Semesterwochenstunden, von dem pro Semester pauschal die Hälfte des üblichen Vollzeit-Studienvolumens abgebucht wird. Die Hochschulen erhalten pro SWS einen Betrag von € 12,50, d.h. rund € 125 pro Semester und Studierenden.

Stärker auf die tatsächliche Nachfrage abhebende (nutzungsabhängige) Studienkonten-Modelle sind für Baden-Württemberg und Berlin (Dohmen 2003b, 2003c) entwickelt. Sie sehen vor, dass die zur Verfügung stehenden Creditpunkte bei Anmeldung zu einer Veranstaltung in Abhängigkeit von der jeweiligen Creditbewertung abgebucht werden. Den Hochschulen wird entsprechend der nach Fächern differenzierte Finanzbetrag überwiesen.

### **Berufliche und Weiterbildung**

Hier sind etwa die im Rahmen der SGB III-Förderung von der Bundesagentur für Arbeit ausgegebenen Weiterbildungs-Gutscheine anzuführen. Zum Jahresbeginn 2003 wurden einschneidende Veränderungen in der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) vorgenommen. Einerseits wurde das für Weiterbildung zur Verfügung stehende Budget um rund ein Drittel gekürzt und gleichzeitig die Anforderung an die Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt für förderfähige Kurse auf 70 % erhöht. Darüber hinaus wurde dann der Weiterbildungsgutschein eingeführt, der zu einer erhöhten Nachfrageorientierung in der beruflichen Weiterbildung führen sollte.

Mittels dieser Maßnahmen sollte ein effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden, der zur Entlastung der Sozialversicherungskassen und des Bundeshaushalts sowie zur Senkung der Lohnnebenkosten führen sollte. Eine externe Zertifizierung der Anbieter und Maßnahmen sollte eine hinreichende Qualität gewährleisten und der freie Wettbewerb der Träger sollte zu mehr Markttransparenz, „marktgerechten“ Kosten und mehr Entscheidungsfreiheit der TeilnehmerInnen führen (siehe etwa Kühnlein/Klein 2003).

In Spanien hat die Stadt Bilbao ein Gutscheinmodell zur Finanzierung der Weiterbildung eingeführt (Diputación Foral de Gipuzkoy 2003).

Weitere Beispiele sind die so genannten Trainings Vouchers in England und Wales oder die Weiterbildungskonten in Österreich (West/Sparkes/Balabanov 1999). Als gutschein-

ähnliches Finanzierungsinstrument kann man auch das individuelle Lernkonto in Großbritannien ansehen (Cheesman 2002). Auch in anderen Ländern, wie z.B. Sri Lanka, gab es zumindest zeitweise Überlegungen Gutscheine zur Finanzierung von Trainingsmaßnahmen für benachteiligte Jugendliche einzuführen (Dohmen 2003a).

Darüber hinaus wurden in verschiedenen Ländern Gutscheinmodelle zur Finanzierung betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen implementiert (Pukkinnen, Romijn, Elson-Rogers 2001), auf die hier allerdings nicht weiter eingegangen werden soll.

#### **4. Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen**

In diesem Abschnitt werden die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Erwartungen einer kritischen Analyse unterzogen und die Rahmenbedingungen diskutiert, die für die Wirksamkeit von Gutscheinen von Bedeutung sind bzw. sein können. Soweit möglich werden dabei die Betrachtungen und Befunde auf die einzelnen Bildungsbereiche fokussiert.

Es scheint angemessen, die einzelnen Bewertungsebenen bzw. Bewertungskriterien noch einmal etwas genauer zu spezifizieren. Auch diesbezüglich kann man zumindest für den Schulbereich auf die umfangreichen Vorarbeiten von Levin (1999) und Levin und Belfield (u.a. 2003) sowie Belfield und Levin (2002) und die dort entwickelten Kriterien zurückgreifen, die m.E. allerdings nur teilweise auf die deutsche Situation übertragen werden sollten.

Sie schlagen vier Kriterien vor, (1) Wahlfreiheit, (2) Effizienz, (3) Gerechtigkeit und (4) Sozialer Zusammenhalt, an denen sie die unterschiedlichen Gutscheinmodelle messen. Allerdings verweisen sie auch darauf, dass die Bewertungskriterien teilweise im Widerspruch zueinander stehen, wenn es um die Erreichung bestimmter Ziele geht. So könnte etwa das Ziel der sozialen Kohäsion mit dem der Wahlfreiheit konfliktieren wie u.U. Effizienz und Gerechtigkeit etc.

Ausgehend von der aktuellen deutschen Situation erscheinen die Bewertungskriterien von unterschiedlicher Relevanz, da hier zum Teil andere Rahmenbedingungen vorherrschen als in den USA. Ferner sind auch die Unterschiede zwischen den Bildungsbereichen zu beachten.

So haben die Eltern im Kita-Bereich heute bereits ein Wahlrecht zwischen öffentlichen und privaten Trägern, wobei die Finanzierungsfolgen für die Einrichtungen sehr unterschiedlich sind. Soweit die Nachfrage nach einer Einrichtung größer ist als das Platzange-

bot können die Einrichtungen die aufzunehmenden Kinder nach eigenem Gusto auswählen. Dies dürfte insbesondere bei den Eltern-Kind-Initiativen zu sozialer Segregation führen, möglicherweise auch in anderen Einrichtungen, u.a. durch höhere Gebühren.

Hinsichtlich des Kita-Bereichs ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Eltern zwar einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bei Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren haben, es allerdings (bisher) keine Partizipationspflicht gibt. Auch zahlen die Eltern meist Gebühren, die nach Einkommen und/oder Nutzungsumfang differieren.

Im Grundschulbereich gilt üblicherweise das Wohnortprinzip, von dem aber in Einzelfällen, häufig auf Wunsch der Eltern und nach Auswahl- bzw. Aufnahmegesprächen abgewichen wird.<sup>10</sup> Darüber hinaus gibt es auch den Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Schulen nicht in der Form wie in vielen anderen Ländern, in denen häufig Gebühren beim Besuch von privaten Schulen gezahlt werden müssen. Allerdings gibt es auch hier einzelne Ausnahmen. Indirekte Änderungen können sich jedoch im Zuge des demografischen Wandels ergeben, wenn die Schülerzahlen sinken, sofern nicht unmittelbare Anpassungen in Form von Kapazitätsverringierungen bzw. Schulschließungen vorgenommen werden.

Etwas größer scheinen die Wahlmöglichkeiten im Sekundarbereich zu sein, ohne dass m.W. aber empirische Analysen vorliegen, die dessen Ausmaß untersuchen. In allen weiteren Bildungsbereichen besteht prinzipiell die Möglichkeit, sich die gewünschte Bildungseinrichtung auszusuchen, sofern ausreichend Kapazitäten vorhanden sind. Spezifizierte Zulassungsregelungen gibt es lediglich im Hochschulbereich, in dem es eine Mischung aus Auswahl der Studierenden, Selbstauswahl der Hochschule sowie Fremdauswahl durch die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) bei übergroßer Nachfrage gibt. Bei letzterer spielen vor allem soziale Kriterien eine Rolle.

Im Weiterbildungsbereich findet meistens eine Wahlentscheidung der Nachfrager statt, wobei dies bisher im Bereich der durch die Arbeitsagentur geförderten Maßnahmen eingeschränkt war. Der Weiterbildungsgutschein sollte auch hier ein marktwirtschaftliches Prinzip einführen, das in den anderen Bereichen prinzipiell gegeben ist.

Hinsichtlich der o.g. Evaluationskriterien sei darauf hingewiesen, dass das Kriterium der Wahlfreiheit hier keine normative Bewertung erhalten soll. D.h. es wird nicht gesondert

---

<sup>10</sup> Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass im Koalitionsvertrag der CDU-FDP-Regierung in Nordrhein-Westfalen die Abschaffung der Schulbezirke ab 2008 vorgesehen ist, was darauf hinauslaufen würde, dass Eltern die Schule für ihre Kinder ohne Einschränkungen aussuchen könnten. Es wäre dabei naheliegend, dies auch durch ein entsprechendes Finanzierungssystem zu unterstützen.

betrachtet, sondern im Kontext anderer Fragen indirekt berücksichtigt. So ist z.B. eine Frage, ob und in welchem Umfang Eltern bzw. Bildungsteilnehmer von ihren Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen. Eine andere Frage ist, ob mit Wahlfreiheit verbundene wettbewerbliche Systeme mit besseren Bildungsleistungen verbunden sind, woraus sich dann ableiten ließe, dass die Bildungsnachfrager von mehr Wahlfreiheit profitieren könnten. Ferner scheinen Fragen der sozialen Kohäsion im Rahmen der Evaluation bisher von vergleichsweise geringer Bedeutung zu sein, da etwa Säkularisierungsbemühungen in Deutschland etc. – anders als in den USA – vergleichsweise marginal sind.<sup>11</sup> Die zentralen Fragen hinsichtlich der Effekte von Gutscheinen dürften sich hingegen auf die Effizienz sowie die soziale Gerechtigkeit beziehen.

Die vorstehenden Ausführungen können m.E. durchaus begründen, dass ein etwas modifiziertes Analyseraster als in anglo-amerikanischen Untersuchungen angezeigt sein dürfte, so dass man sich auf Effizienz (Schülerleistungen und Produktionseffizienz) sowie soziale Auswirkungen konzentrieren kann. Darüber hinaus wird allerdings noch einer weiteren Fragestellung nachgegangen, die in der gesamten Diskussion über marktwirtschaftliche Steuerungselemente weitgehend vernachlässigt zu werden scheint, nämlich die der Entscheidungskriterien von Eltern bzw. Bildungsnachfragern und der häufig implizit unterstellten ökonomischen Rationalität.

## **4.1 Effizienzsteigerungen durch Bildungsgutscheine**

Effizienzsteigerungen können auf zwei unterschiedlichen Wegen erreicht werden. Einmal durch bessere Schülerleistungen bei gleichem Mitteleinsatz oder durch Produktivitätssteigerungen, die bei gleichen Schülerleistungen zu einem geringeren Mitteleinsatz führen.

### **4.1.1 Führen Gutscheine zu besseren „Bildungsleistungen“?**

Die zentrale ökonomische Erwartung im Hinblick auf die Einführung von Gutscheinen ist die Annahme, dass mehr Wettbewerb zu einer Leistungssteigerung des Bildungssystems führt. Dies ist einmal durch die Annahme bedingt, dass Eltern sich bei der Auswahl der Bildungseinrichtung auch und gerade von deren Bildungsqualität leiten lassen und

---

<sup>11</sup> Als Ausnahmen seien allerdings vereinzelte islamische Schulen wie etwa die König-Fahd-Schule in Bonn oder die Weigerung von so genannten „bibeltreuen Christen“ genannt, ihre Kinder an herkömmlichen Schulbetrieb teilnehmen zu lassen.

somit „bessere“ Einrichtungen bevorzugen.<sup>12</sup> Dies müsste sich dann in den Schülerleistungen widerspiegeln, wobei im Rahmen von Evaluationen für sozio-ökonomische und andere relevante Einflussfaktoren kontrolliert werden muss. Fraglich ist aber auch, was unter besseren Bildungseinrichtungen zu verstehen ist. Sind dies Einrichtungen, deren Schüler<sup>13</sup> bei Leistungsstandserhebungen oder internationalen Vergleichsuntersuchungen besser abschneiden als andere Schulen oder sind dies Schulen, deren Schüler größere Lernfortschritte zwischen zwei Messzeitpunkten oder im Laufe eines Schuljahres verzeichnen? Betrachtet man die internationale Literatur, dann zeigt sich, dass fast ausschließlich auf die Ergebnisse von Lernstandserhebungen rekurriert wird und weniger auf Leistungsveränderungen. Dies bedeutet aber aufgrund des weltweit zu beobachtenden starken Zusammenhangs zwischen Schülerleistungen und sozio-ökonomischen Herkunftsbedingungen, dass Schulen, deren Schülerschaft aus höheren sozio-ökonomischen Schichten kommt, quasi automatisch bessere Schulen wären bzw. einen erheblichen Wettbewerbsvorteil haben.

Eine differenzierte Betrachtung nach Bildungsbereichen ist hierbei nicht ganz unproblematisch, da im Kita-Bereich beispielsweise bisher kaum „wirkliche“ Leistungen gemessen worden sind. Allerdings gibt es auch diesbezüglich Hilfsvariablen, die Leistungsmessungen ermöglichen bzw. mit diesen vergleichbar sind.

### **Gutscheine im Kita-Bereich**

Wie bereits erwähnt, wurden in drei deutschen Bundesländern Gutscheine oder Gutschein-ähnliche Finanzierungsinstrumente eingeführt, bei denen es allerdings bisher keine Evaluationen hinsichtlich des Effekts auf die pädagogischen Leistungen der Einrichtungen gibt. Im bayerischen Modellversuch wurde lediglich die Einschätzung der Eltern hinsichtlich der 'Leistungsqualität' erfragt. Nach den Ergebnissen der Elternbefragung 2002 nehmen – in Abhängigkeit von der jeweiligen Fragestellung – zwischen 15 und 25 % der Eltern Verbesserungen bei der Leistungserstellung wahr. Im Durchschnitt sehen rund zwei Drittel der Eltern eine unveränderte Qualität bei der Leistungserstellung, während bei den meisten Fragen nur etwa 2 % eine Verschlechterung gegenüber früher registrieren (siehe <http://www.iska-nuernberg.de/kita-bayern/index.htm>).

---

<sup>12</sup> Johnes (1993, S. 121) formuliert dazu: „Schools which are better (as perceived by the market) will experience a rise in demand for their services and will, in response, increase their provision. Schools which are worse (again, as perceived by the market) will suffer a fall in demand and will therefore cut back their provision.“

<sup>13</sup> Der Term Schüler wird hier exemplarisch benutzt, da in der internationalen Literatur in diesem Zusammenhang meist über den Schulbereich diskutiert wird. Die anderen Bildungsbereiche werden damit aber ebenso umfasst.

Betrachtet man die Bewertung der Leistungserstellung, dann bescheinigen über 85 % der Eltern den Einrichtungen eine mindestens gute Leistung; dies gilt auch für die pädagogische Leistung. Man könnte auf der Basis dieser Ergebnisse zwar annehmen, dass die Umstellung auf eine nachfrageorientierte Steuerung zu einer Verbesserung der Leistungserstellungsqualität der Kindertageseinrichtungen geführt haben könnte, allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Eltern eher ihr eigenes Wahlverhalten beurteilen. Ein klarer Rückschluss ist vor diesem Hintergrund bestenfalls sehr begrenzt möglich, zumal keinerlei Hinweise auf die Signifikanz etc. vorliegen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass empirische Studien erhebliche Divergenzen zwischen der von Eltern und Fachleuten wahrgenommenen Bildungsqualität identifizieren (Tietze u.a. 2001; Honig u.a. 2002; Mocan 2002, 2003). Danach bewerten Eltern die pädagogische Qualität deutlich besser als die Fachleute.

Soweit ersichtlich liegen bisher weder für die USA noch für Großbritannien konkrete Leistungsevaluationen bezogen auf die Einführung von Bildungsgutscheinen vor. Eine Beantwortung der Frage, ob Gutscheine oder auch Wettbewerb im Kita-Bereich zu besserer pädagogischer Erstellungsqualität führt, ist daher an dieser Stelle nicht möglich.

Abschließend sei im Gesamtkontext des Themas Leistungssteigerung bzw. -messung im frühkindlichen Bereich darauf hingewiesen, dass etwa Tietze (1998) zu dem Ergebnis kommt, dass eine bessere pädagogische Qualität von Kindertageseinrichtungen mit einem Entwicklungsvorsprung von bis zu einem Jahr verbunden sein können. Allerdings ist dabei nicht ganz eindeutig, inwieweit ausreichend für andere Einflussfaktoren kontrolliert wurde (Dohmen 2005; Spieß 1998).

### **Gutscheine im Schulbereich**

Die Diskussion über die angeblich höhere Leistungsfähigkeit wurde in den 1980er und Anfang der 1990er Jahr insbesondere durch die Arbeiten von Coleman et al. (1981; 1982) sowie Chubb und Moe (1990) angestoßen. Sie hatten in ihren Arbeiten gezeigt, dass private Schulen eine höhere Leistung oder Qualität aufweisen könnten, wenn die Charakteristika ihrer Schüler miteinbezogen würden. Die daraus resultierende Forderung, insbesondere von Chubb und Moe (1990) war, dass eine Expansion des Privatschulsystems erforderlich sei, damit das gesamte Bildungssystem leistungsfähiger werde. Um diesen Wettbewerb in Gang zu setzen, sollten Bildungsgutscheine eingeführt werden.

Ihre empirischen Arbeiten sind von anderen Wissenschaftlern wegen ihrer methodischen Schwächen und auch Fehler heftig kritisiert worden (siehe etwa Weiß 1992). Wür-

den diese Mängel beseitigt, dann waren die gezeigten Leistungsvorteile nicht mehr aufzeigbar oder nur noch minimal.

Auch Hoxby (1994) kommt zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Schulen zu einer besseren Leistung auch der öffentlichen Schulen führe. Sie untermauert ihre Resultate sowohl mit theoretischer als auch empirischer Evidenz. Die wettbewerbsbedingte Leistungssteigerung könne dabei auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: Zum einen könne Wettbewerb öffentliche Schulen dazu zwingen, ihre Qualität zu verbessern, und zum anderen steige die (freiwillige, gewählte) Zuordnung (sorting) der Schüler zu den einzelnen Schulen, je mehr private Schulen zu einer wirklichen Alternative für öffentliche Einrichtungen würden. Diese Zuordnung könne z.B. durch Fähigkeit und Persönlichkeit der Schüler oder durch den Geschmack oder die Vorlieben der Eltern bedingt sein.

Aber auch ihre Arbeit ist vor allem aus methodischen Gründen kritisiert worden. So wird moniert, dass die zugrunde liegenden empirischen Daten aus unterschiedlichen Quellen und mit divergierenden Abgrenzungen seien, einschließlich „a very crude estimate of school subsidies as a proxy for vouchers, and she lacks direct measures for many key variables in her model“ (Levin 1998, S. 376). In die allgemeine Kritik geriet auch die von ihr verwendete statistische Technik (Levin 1998; The New Yorker 1999), worauf an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden soll (siehe hierzu etwa Bound/Jaeger/Baker 1995; Heckman 1997). Weiterhin hat Kane (1996) gezeigt, dass ihr Modell auf einer Reihe von willkürlichen Annahmen aufbaue, die zu ihren Ergebnissen und Interpretationen führen (Levin 1998, S. 376).

Anders als im frühkindlichen Bereich gibt es im Schulbereich eine ganze Reihe von empirischen Studien, die den Einfluss von wettbewerbsorientierten Modellen und Gutscheinen auf die Schülerleistungen untersuchen. Allerdings kommen sie zu unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Ergebnissen. Ferner wird an nahezu allen Arbeiten aus methodischen Gründen Kritik geübt. Es scheint daher am sinnvollsten die Ergebnisse anhand der jeweiligen Modelle zu präsentieren.

Für das Milwaukee Parental Choice Program konnte Witte (1994, 1995, 2000) sowohl nach vier Jahren als auch nach fünf Jahren keine Veränderungen in den Ergebnissen der ‚Choice Schüler‘ gegenüber den Schülern von öffentlichen Schulen feststellen. Greene u.a. (1996) kritisieren diese Ergebnisse Wittes, da er keine vergleichbaren Untersuchungsgruppen benutzt habe, so dass seine Ergebnisse nicht repräsentativ seien. Die Kontrollgruppe habe aus Schülern mit höherem sozialem Hintergrund bestanden, die mit einer Gruppe sozial schwächerer Schüler verglichen wurde. Greene u.a. kamen statt dessen zu dem

Ergebnis, dass ‚Choice-Schüler‘ bessere Ergebnisse in Mathematik und Lesen erreichten als Schüler der öffentlichen Schulen. Rouse (1997, 1998), die nach verschiedenen Einschätzungen die methodisch bisher ausgewogenste Arbeit vorgelegt hat (siehe etwa Levin 1998), kann zwar die Verbesserung in Mathematik bestätigen, nicht jedoch im Lesen. Ferner wendet sie ein, dass es sich um ein sehr kleines Programm handle, so dass es sich schwierig gestalten, Aussagen über den potentiellen Nutzen des Choice-Programms zu treffen. Ähnlich geringe Leistungsverbesserungen bzw. uneinheitliche Ergebnisse misst auch McEwan (2000) für Kinder aus armen Minderheitenfamilien.

Alle Evaluationen des Milwaukee Voucher-Systems beziehen sich auf den Zeitraum bis 1995. Da die Schule seither nicht mehr verpflichtet sind, die Schülerleistungen offen zu legen, sind weitere Evaluationen nicht möglich (Levin/Belfield 2003), was insofern bedauerlich ist, als das Programm 1998 auf 15 % der Schüler ausgeweitet wurde, so dass man neben der Evaluation der Leistungsergebnisse evtl. auch hätte feststellen können, ob der Umfang der beteiligten Schüler zu unterschiedlichen Ergebnissen führt.

Allerdings kommt Hoxby (2002a) in einer neuen Arbeit für drei School-choice Projekte in den USA (Milwaukee, Arizona und Michigan) zu dem Ergebnis, dass die Einführung bzw. Verbesserung der Schulwahlmöglichkeiten zu erheblichen Produktivitätssteigerungen und teilweise auch Leistungsverbesserungen geführt habe. Würden diese Produktivitätseffekte vernachlässigt, dann würden die positiven Wirkungen von Gutscheinen unterschätzt. Zumindest bezogen auf die Ergebnisse für Milwaukee, bei dem die Entwicklungen vor und nach der Programmausdehnung gegenüber gestellt wurden, kritisiert Ladd (2002), dass Hoxby die veränderte Gruppenzusammensetzung zwischen der Treatment und der Kontrollgruppe nicht ausreichend hätte kontrollieren können. So wären nach einer früheren Untersuchung von Witte (1999) die durchschnittlichen Testergebnisse der (für den Gutschein ausschließlich in Betracht kommenden) Schüler aus einkommensschwachen Familien deutlich niedriger gewesen als die bei anderen Schülern. „Provided that pattern continued with the 1998 expansion of the Milwaukee program, we would expect to see a movement of relatively low performing students out of the treatment group of schools and a potentially large corresponding increase in the average achievement of students remaining within those schools even with no change in the productivity of the public schools“ (Ladd 2002, S. 16).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Weiterhin verweist Ladd (2002, S. 16) auf die Ergebnisse „cruder“ eigener Betrachtungen, wonach sich die Gruppenzusammensetzung der 12 Schulen der Kontrollgruppe möglicherweise erheblich vom Rest der Schulen im Bundesstaat unterscheidet. Dies ließe sich aber nicht mit allerletzter Sicherheit feststellen, da die genauen Schulen der Analyse von Hoxby nicht bekannt seien.

Nicht eindeutig sind auch die Ergebnisse bezüglich des Cleveland Scholarship Modells. Während die ersten beiden Evaluationen von Metcalf u.a. (2003a, 2003b) keine Leistungsunterschiede zwischen Voucher und nicht-Voucher Schülern vom Kindergarten bis zur vierten Klasse ergaben,<sup>15</sup> zeigen sich zwar in der dritten Evaluation von Metcalf u.a. (2004) in den meisten Evaluationsbereichen ebenfalls keine Leistungsunterschiede. Allerdings zeigen sich zu verschiedenen Zeitpunkten Leistungsunterschiede, die allerdings in der Regel auch kleiner werden oder aber verschwinden, wobei sich häufig keine konkreten Ursachen identifizieren lassen. So zeigen sich zu Beginn des ersten Schuljahres erhebliche und signifikante Vorteile für Kinder, die für den Kita-Besuch einen Gutschein erhalten hatten gegenüber den Kindern, die diesen nicht erhalten haben. Im Laufe des ersten Schuljahres verschwanden diese Vorteile.<sup>16</sup> Statistisch signifikante Leistungsunterschiede von geförderten gegenüber nicht-geförderten Antragstellern zeigten sich anschließend noch am Ende des dritten und vierten Schuljahres in der Gesamtbewertung sowie in Sozialwissenschaften am Ende des vierten und fünften Schuljahres. Schüler von öffentlichen Schulen, die keinen Aufnahmeantrag für das Stipendienprogramm gestellt hatten, hatten generell signifikant schlechtere Schülerleistungen gegenüber Stipendiaten und teilweise auch gegenüber nicht-geförderten Antragstellern. Zusammenfassend folgern Metcalf u.a. (2004, S. 12), dass die Ergebnisse nach statistischer Kontrolle für soziale Merkmale leichte akademische Vorteile für geförderte Schüler ausweisen könnten, deren Persistenz allerdings noch unklar und inkonsistent sei. Interessant ist wiederum, dass einst geförderte Schüler, die das Programm verlassen hatten, keine signifikant schlechteren Leistungen aufwiesen. Insgesamt lassen die dargestellten Befunde daher kaum verlässliche Rückschlüsse hinsichtlich der leistungsbeeinflussenden Effekte des Cleveland Scholarship-Programms zu.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> In einer früheren Evaluation des Programms kommen Peterson u.a. (1999b) auf der Basis von Elternbefragungen sowie den Testergebnissen von (nur) zwei Schulen zu einem (vorläufigen) positiven Ergebnis. Neben der m.E. berechtigten Frage, ob Eltern die Leistungsfähigkeit von Schulen (oder anderen Bildungseinrichtungen) wirklich hinreichend beurteilen können (siehe unten), verbietet die schwache Datengrundlage eine weitergehende Berücksichtigung.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass sich die Teilnehmerstruktur am Programm von der öffentlicher Schulen unterscheidet. Scheinbar partizipieren weniger Schüler aus Minderheiten, stattdessen kommen überproportional viele aus etwas höheren Einkommenschichten. D.h. es gibt beachtenswerte demografische Unterschiede, die allerdings möglicherweise darauf zurückzuführen sind, dass ein Teil der Schüler von öffentlichen Schulen ihren Gutschein nicht nutzen und dieser dann in einer zweiten Runde überdurchschnittlich häufig an Schüler vergeben wird, die bereits Privatschulen besuchen (Metcalf u.a. 2003a).

<sup>16</sup> Dieser Befund ist teilweise konsistent mit anderen Studien, die die Langzeiteffekte von frühkindlichen Fördermaßnahmen für benachteiligte Kinder in den USA untersuchten (siehe zusammenfassend Dohmen 2005a).

<sup>17</sup> Ein anderer Befund erscheint generell jedoch interessant. Danach sind die Leistungen von Schülern, die bereits während der Kindergartenzeit einen Gutschein erhielten, etwas besser, jedoch statistisch nicht signifikant, als die von anderen Schülern, allerdings letztlich unabhängig davon, ob sie nun an einer öffentlichen oder privaten Schule sind (Metcalf u.a. 2003a). Dies deutet auf die zentrale Bedeutung einer frühzeitigen Bildungspartizipation hin.

Für das Gutscheinmodell in Florida, das Schülern aus schlechten Schulen einenutschein zu Verfügung stellt, damit sie die Schule wechseln können, kommen Greene (2001) sowie Greene und Winters (2003) zu dem Ergebnis, dass Schulen, die durch die Zuteilung von Gutscheinen an ihre Schüler bedroht sind, ihre Leistungen stärker verbessern als andere Schulen. Dies belegt nach ihrer Ansicht die These, dass diese Art von Wettbewerb die Schulen zu besseren Leistungen motiviere. Ladd (2002) verweist allerdings darauf, dass die festgestellte Verbesserung nicht ausschließen könne, dass dies eher auf die Benotung der Schulen an sich als durch die Anreizeffekt des Gutscheinsystems bedingt sei, was sie für plausibler halte.<sup>18</sup> Sie verweist dabei darauf, dass sich in North Carolina nahezu identische Entwicklungen gezeigt hätten wie in Florida, nachdem ein Schulbewertungssystem eingeführt worden wäre, aber ohne die Gutscheinsanktionierung.

Für die anderen drei, eher kleineren Gutscheinmodelle in New York, Dayton und Washington D.C. haben vor allem Peterson, Howell und Kollegen Leistungsevaluationen vorgelegt (Howell/Peterson 2002; Peterson u.a. 2003). Da auch hierbei die Auswahl der Gutscheinemphänger nach dem Lotterieprinzip erfolgt, wird dies häufig auch als nahezu idealtypisches Experiment angesehen.

Im Ergebnis können die Evaluationen signifikante Leistungsunterschiede zwischen Empfängern und Nicht-Empfängern nur für afro-amerikanische Schüler in New York identifizieren. Für alle anderen Gruppen, d.h. weißer oder hisspanischer Herkunft sowie für die Schüler insgesamt, ergeben sich keine signifikanten Leistungsdifferenzen (Howell/Peterson 2002; Peterson u.a. 2003). Auch in früheren Evaluation ergaben sich teilweise widersprüchliche Ergebnisse, die kein klares Bild vermitteln konnten (Peterson u.a. 1999). In allen Untersuchungen lassen sich auch Jahrgangsstufen oder Teilpopulationen bei den geförderten Schülern identifizieren, deren Testergebnisse unter denen der Kontrollgruppe liegen. Die Autoren können keine Erklärung für die widersprüchlichen Ergebnisse bzw. für die Unterschiede anbieten.

Darüber hinaus haben Krueger und Zhu (2003) die Studien auch aus methodischen Gründen kritisiert, da die Ergebnisse nicht robust waren und bereits kleinere Modifikationen zu anderen Ergebnissen führten. Darüber hinaus verweist Ladd (2002) darauf, dass die Leistungsverbesserungen unter denen eines Modellversuchs in Tennessee lagen, bei dem die Klassengröße zielgruppenbezogenen für afro-amerikanische Schüler verringert wurde. Ferner sollen letztlich auch die Bedingungen für ein wirkliches Zufallsexperiment

---

<sup>18</sup> Die Schulen werden in Abhängigkeit von den Schülerergebnissen in Leistungstests mit A, B, C, D oder F (Failure) bewertet. Schulen, die innerhalb von vier Jahren zweimal mit F bewertet, werden dadurch sanktioniert, dass ihre Schüler mittels Gutscheinen die Option erhalten, an private Schulen zu wechseln.

nicht vorgelegen haben, da sozio-ökonomische Faktoren die tatsächliche Teilnahme am Programm beeinflusst haben. So habe die die Abhängigkeit der Mutter von Sozialleistungen die Annahmewahrscheinlichkeit des Gutscheins um 8 % reduziert, wie auch die Verbleibsquote im zweiten Jahr um weitere 7 Punkte etc.

Entsprechende Untersuchungen zu den leistungsverändernden Wirkungen von Gutscheinen liegen auch aus einigen anderen Ländern vor. Aber auch hier sind die Ergebnisse keineswegs so eindeutig, wie man erwarten oder wünschen könnte.

West und Pennell (1997) kommen für die Bildungsreformen in England und Wales zwar zu dem Ergebnis, dass sich das Leistungsniveau der Schüler am Ende der Sekundarschule verbessert habe, verweisen aber darauf, dass nicht klar sei, in welchem Umfang dies tatsächlich auf die Reformen zurückzuführen sei. So war beispielsweise bereits seit 1975, also deutlich vor Beginn der Bildungsreformen 1988, ein Leistungsanstieg der Schüler festzustellen.

Parry (1997) kommt für Chile zu dem Ergebnis, dass einerseits öffentliche Schulen ein höheres Leistungsniveau ausweisen können, wenn die Variablen Ressourcen und eingeschriebene Schüler kontrolliert werden. Andererseits stellt er letztlich eine Art Spezialisierung zwischen privaten und öffentlichen Schulen fest. Während öffentliche Schulen ein höheres Leistungsniveau bei schwächeren Schülern erreichen könnten, würden private Schulen bessere Ergebnisse bei leistungsstärkeren Schülern liefern. Ferner sei der leistungssteigernde Effekt des Wettbewerbs an privaten Schulen stärker spürbar als an öffentlichen Schulen.

Auch in den meisten anderen Studien lassen sich für Chile keine wesentlichen Leistungsunterschiede feststellen. McEwan/Carnoy (2000) und McEwan (2001) ermitteln leicht bessere Leistungen für katholische Schulen, wenn die Schülercharakteristika kontrolliert werden, während keine relevanten Unterschiede zwischen öffentlichen und nicht-religiösen Privatschulen festgestellt werden können. Manchmal deuten die Ergebnisse gar darauf hin, dass letztere sogar leicht schwächere Ergebnisse aufweisen.

Mizala und Romaguera (2000) können keine signifikanten Unterschiede zwischen öffentlichen und subventionierten Privatschulen, die am Gutscheinsystem teilnehmen dürfen, feststellen. Allerdings zeigen sich Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Regionen. Während die subventionierten Privatschulen in städtischen Umgebungen besser wären als ihre öffentlichen Mitstreiter, wäre dies in ländlichen Regionen nicht der Fall. Als Erklärungsansätze für diese Unterschiede kommen unterschiedliche Aspekte in Betracht: unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen; bessere Ausstattung der öffentlichen Schulen

in ländlichen Gebieten, obwohl dies eigentlich vermieden werden sollte, oder aber schlechtere Rahmenbedingungen für die subventionierten Privatschulen (geringere Unterstützungsmöglichkeiten durch Eltern, weniger Wahlmöglichkeiten bezogen auf Lehrer und Schüler).

Den Leistungsunterschied zu den unsubventionierten Privatschulen, die vom Gutscheiprogramm ausgeschlossen sind, führen Mizala und Romaguera auf die unterschiedliche Finanzausstattung zurück. Allerdings sehen sie hier auch Leistungsannäherungen, die auf qualitätsverbessernde Maßnahmen zurückgeführt werden.

Keine wesentlichen Leistungsunterschiede können auch Hsieh und Urquiola (2002) feststellen. Sie verweisen darauf, dass die Umstellung zu erheblichen Sorting-Effekten geführt habe. Von den über 1.000 neu gegründeten Privatschulen war ein erheblicher Teil keine eigentliche Neugründung, sondern eine Umdeklaration bisheriger öffentlicher Schulen. Dies sei insofern für die Frage der leistungsbeeinflussenden Wirkungen von Bedeutung, als diese Schulen regelmäßig die besten Privatschulen gewesen wären. Die Folge dieses Sorting-Effektes wäre aber, dass man die Leistungseffekte nicht mehr anhand eines einfachen Vergleichs zwischen den Leistungen von öffentlichen und privaten Schulen, sondern nur durch Messung der aggregierten Ergebnisse auf Systemebene messen könne.<sup>19</sup> Auf diesen Sorting-Aspekt wird weiter unten noch zurück zu kommen sein.

Wichtig ist in diesem Kontext auch der Hinweis, dass die Testergebnisse von Schüler in Privatschulen deutlich besser sind als die von öffentlichen Schulen, wenn die Sortingeffekte unzureichend berücksichtigt werden. Werden sie aber ausreichend berücksichtigt, dann zeigen sich keine leistungssteigernden Effekte eines Schulgutscheins. Hsieh und Urquiola (2002) ziehen die Schlussfolgerung, dass der wesentliche Effekt des Gutscheinsystems der Auszug der Mittelschicht-Familien aus den öffentlichen Schulen sei, ohne die durchschnittlichen Schülerleistungen zu verbessern.

Auch in einer nachfolgenden Studie (Hsieh und Urquiola 2003), bei der sie versuchen, leistungssteigernde Effekte auf der Basis unterschiedlicher starker Wettbewerbseffekte in städtischen und ländlichen Kommunen zu identifizieren, lassen sich keine entsprechenden Wirkungen identifizieren. „Specifically, we find that average test scores did *not* rise any faster in communities where the private sector made greater inroads, and that average

---

<sup>19</sup> Hsieh und Uquiola (2002) verweisen selbst darauf, dass sich Chiles Rangplatz in internationalen Leistungsstandsmessungen wie Timss zwischen 1970 und 1999 verschlechtert habe. Auch wenn hieraus nicht unmittelbar auf tatsächliche Leistungsverschlechterungen rückgeschlossen werden kann, deuten weitere Betrachtungen in Hsieh und Urquiola (2003) darauf hin, dass sich die relative Leistung chilenischer Schüler in diesem Zeitraum tatsächlich verschlechtert haben könnte.

repetition and grade-for-age measures *worsened* in such areas (relative to other communities) (S. 2; Hervorhebungen im Original). Ferner kommen sie zu dem Ergebnis, dass das Leistungsniveau öffentlicher Schulen (gemessen durch Testergebnisse und Wiederholungs-raten der Schulen in den jeweiligen Kommunen im Verhältnis zum Landesdurchschnitt) in den Kommunen überproportional verschlechtert habe, in denen der Wettbewerb besonders stark gewesen sei.

Diesen Ergebnissen stellen Sapelli/Vial (2002) und Sapelli (2003) Befunde aus neueren Arbeiten gegenüber, die im Unterschied zu den vorher genannten Studien nicht mit schulischen Durchschnittsergebnissen, sondern mit Individualdaten arbeiten, was für Untersuchungszeiträume vor 1998 nicht möglich gewesen sei. Danach hätten private Schulen bessere Ergebnisse, wenn sie mit ähnlichen Budgets ausgestattet seien, wie öffentliche Schulen. Wäre der Unterschied in der Finanzausstattung kleiner als 25 %, dann wäre der Average Treatment Effect für Privatschulen mit Gutscheinberechtigung positiv, ansonsten negativ. Die unterschiedliche Finanzausstattung zwischen öffentlichen und subventionierten Privatschulen ergäbe sich daraus, dass öffentliche Schulen faktisch die Abwanderung von Schülern nicht in vollem Umfang in ihrem Budget wiederfänden, sondern teilweise zusätzliche Finanzleistungen erhalten würden, die ihre relative Position verbessern würden. Ferner wären sie auch nicht von Schließung bedroht, so dass die intendierten Wirkungseffekte von Gutscheinen deutlich abgeschwächt würden. Dies könnte u.U. auch die in den anderen Studien nicht oder nur marginal feststellbaren Leistungsunterschiede erklären.

Belfield und Levin (2002) haben im Rahmen einer Meta-Evaluation insgesamt 25 Studien hinsichtlich der Effekte von mehr Wettbewerb auf die akademische Leistungsfähigkeit der Schüler ausgewertet. Danach zeigten zwar ein Drittel der 206 separaten Schätzungen statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen erhöhtem Wettbewerb und Schülerleistungen, einige Studien zeigten negative Effekte und eine beachtliche Anzahl keine Effekte. Zusammenfassend kommen sie daher zu einem vorsichtig positiven Ergebnis: "Increased competition and higher educational quality are positively correlated. ... However, ... the effects of competition on educational outcomes appear substantively modest" (S. 39).<sup>20</sup> In einer neueren Arbeit kommen Levin und Belfield (2003a, 2003b) -

---

<sup>20</sup> Interessant ist die Schlussfolgerung allerdings mit Blick auf frühere Arbeiten von Belfield, in denen er die vergleichsweise geringen Leistungseffekte etwas skeptischer bewertet hat (siehe etwa Belfield 2002). Dies könnte darauf hindeuten, dass sich die statistische Evidenz für Leistungsverbesserungen durch Gutscheine verbessert hat, ohne dass dies überbewertet werden soll.

Allerdings sei darauf hingewiesen, dass sich die Ergebnisse durch vergleichsweise geringe Modifikationen der zugrundeliegenden Annahmen bzw. Betrachtungen verändern können. So berichten verschiedene Studien z.B. das insbesondere Schüler aus Minderheiten-Familien bessere Leistungen vorweisen, wenn sie Gutscheine zur Verfügung haben (z. B. Ladd 1999). Hierbei wird häufig auf die Nationalität der Mutter abgehoben. In einer neuen Untersuchung kom-

unter Beibehaltung der vorstehenden Einschränkung - ferner zu dem Schluss, dass die Testergebnisse mit dem Umfang des Wettbewerbs zunehmen.

Wichtig erscheint in diesem Kontext aber auch die Tatsache, dass die Leistungsfähigkeit von Schülern deutlich positiv mit sozioökonomischen Faktoren korreliert. Können die Schulen die Schüler ausschließlich nach eigenem Gusto auswählen, dann dürfte dies fast zwangsläufig zu einer unerwünschten sozialen Selektion führen. Man könnte dies jedoch dadurch verhindern, dass die Schulen einem Kontrahierungszwang unterliegen, d. h. jeden Schüler annehmen müssen, der sich an dieser Schule anmelden möchte.<sup>21</sup>

## Zusammenfassung

Fasst man die vorstehenden empirischen Ergebnisse zusammen, dann deuten diese zwar darauf hin, dass Wettbewerb zu moderaten Verbesserungen der Schülerleistungen führt, allerdings gilt dies - soweit ersichtlich - nur mit weiteren Einschränkungen hinsichtlich der Einführung von Gutscheinen. Dies kann allerdings darauf zurückzuführen sein, dass deren Effekte auf die Schülerleistungen vor allem in den USA untersucht worden, wo die Zielgruppen eingeschränkt waren. Die Folge wäre, dass stärkere Leistungsverbesserungen dann zu erwarten wären, wenn die Gutscheinmodelle großflächiger, z.B. systemweit, implementiert werden. Dies würde den Wettbewerb verstärken, der nach Levin und Belfield (2003a, 2003b) durchaus mit moderat höheren Testergebnissen verbunden ist.

Darüber hinaus stellt sich aber auch die Frage, ob es systemimmanent eine plausible Erklärung für den allenfalls moderaten Leistungsanstieg gibt.

Rangazas (1997) leitet seine Überlegungen zur leistungsverbessernden Wirkung eines marktwirtschaftlichen Bildungssystems zwar aus einer Gegenüberstellung von privaten und öffentlichen Schulen ab, dennoch ist eine Übertragung auf einen mehr oder weniger ausschließlich öffentlichen Sektor möglich. Er betont hierbei, dass sich die Ergebnisse nicht auf mögliche Spezialfälle begründeten, sondern drei partielle Gleichgewichtsgründe hierfür maßgeblich seien. Um seine Überlegungen deutlicher herausarbeiten zu können, wird

---

men Krueger und Zhu (2003) für das New York City School Voucher Experiment zu dem Ergebnis, dass sich diese positiven Befunde deutlich relativieren, wenn stattdessen auf die Nationalität des Vaters abgehoben wird. Dieses Ergebnis bestätigt die Aussage von Belfield und Levin (2002), dass die statistische Signifikanz durch leichte Veränderungen der Annahmen bzw. Betrachtungsebene beeinflusst werden kann und somit nicht als uneingeschränkt gültig anzusehen ist.

<sup>21</sup> Sollte diese Schule keine freien Kapazitäten mehr haben, dann muss durch ein im Vorhinein festzulegendes Verfahren sichergestellt werden, dass eine Auswahl nach sozialen Kriterien unterbleibt. So könnte etwa die Besetzung nach Einkommen und sozialen Gruppen getrennt stattfinden, d. h. die aufgenommenen Schüler müssen dann der Zusammensetzung aller Anmeldungen entsprechen. In Kolumbien oder auch im Modellversuch in Alum Rock (USA) erfolgte die Vergabe bei begrenzten Kapazitäten ebenso durch ein Losverfahren wie in Milwaukee (van Gendt 1980; Rouse 1997).

erst seine Argumentation unter Einbeziehung eines privatwirtschaftlichen Bildungssektors dargestellt. Eine Übertragung auf einen fast ausschließlich öffentlichen Sektor erfolgt daran anschließend.<sup>22</sup>

- (1) Bildungsgutscheine können die Abhängigkeit der qualitätsorientierten Nachfrager von öffentlichen Bildungseinrichtungen verringern. Als potentielle Nachfrager nach einer besseren (privaten) Schul- und Hochschulqualität (und damit einem Wechsel der Einrichtung) kommen nur die Nachfrager in Betracht, die quasi „auf der Kippe stehen“, d.h. mit der Qualität der eigenen Einrichtung sehr unzufrieden sind. Ökonomisch handelt es sich um die Grenznachfrager. Die Einführung von Bildungsgutscheinen würde ihnen die Möglichkeit eröffnen, die Bildungseinrichtung zu wechseln.<sup>23</sup>
- (2) Die Entscheidung für oder gegen den Wechsel ist abhängig von den daraus resultierenden Kosten und Erträgen, er wird nur dann vorgenommen, wenn die Erträge der besseren Qualität über den damit verbundenen Kosten (Fahrtkosten, ggf. höhere Miet- und Lebenshaltungskosten) liegen. Damit könnte eine Antwort der leistungsschwächeren Einrichtungen auf potentiell wechselwillige Nachfrager auch in einer Preisreduktion bestehen. Eine Verbesserung der Qualität ist somit nicht zwingend. Auch wenn eine Kostenverringerung bei gleicher Qualität eine Effizienzsteigerung darstellt, so ist der Kernsatz dennoch, dass Wettbewerb nicht zwingend zu einer Verbesserung der Qualität des Bildungsangebots führt.
- (3) Geht man nun von gewinnmaximierenden Anbietern aus, dann könnte die Einführung von Bildungsgutscheinen (auch) zu höheren Preisen und / oder schlechterer Qualität führen. Voraussetzung hierfür ist, dass die privaten Bildungsanbieter eine relativ starke (regionale) Marktstellung haben.

#### **4.1.2 Produktivitätssteigerungen und sinkende Bildungsausgaben**

Die vorstehenden Ausführungen deuten darauf hin, dass die Einführung von Gutscheinen - unter den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen - allenfalls moderate Leistungssteigerungen bewirkt haben. Aber selbst im ungünstigsten Fall unveränderte Schülerleis-

---

<sup>22</sup> Rangazas (1997) legt eine Reihe von Annahmen zugrunde, die vor allem auf den anglo-amerikanischen Bereich zutreffen. Hierzu zählt, dass auch öffentliche Bildungseinrichtungen Gebühren erheben (können). Weiterhin hat er anscheinend auch eine mehr oder weniger starke räumliche Zuweisung im Blick, die – mit Blick auf die Bundesrepublik – zumindest auf den Schulbereich zutrifft. Nimmt man den Hochschulbereich unter Einbeziehung der ZVS und der stark regional geprägten Studienortwahl, dann sind diese Ausführungen grundsätzlich auch auf den Hochschulbereich übertragbar.

<sup>23</sup> Auf Einschränkungen wird im Folgenden noch einzugehen sein.

tungen könnten mit einer Effizienzsteigerung verbunden sein, wenn die Ausgaben je Teilnehmer verringert werden können.

Levin und Belfield (2003a, 2003b) fassen die Ergebnisse verschiedener Studien dahingehend zusammen, dass die vorliegende Evidenz „suggests that competition raises test scores modestly, but does not raise expenditures“. Weiterhin zeigen ihre Ergebnisse, dass ein Anstieg der Einschreibungen an privaten Schulen um eine Standardabweichung die Effizienz öffentlicher Schulen um 0,2 Standardabweichungen erhöht, gemessen am Verhältnis der Testergebnisse zu den Ausgaben je Schüler.

Dies würde bedeuten, dass wettbewerbliche Finanzierungsinstrumente durchaus mit einer Effizienzsteigerung verbunden sind, wenn auch nur mit moderaten. Auch hier gilt allerdings wiederum die Einschränkung, dass aus den dargestellten Ergebnissen nicht unmittelbar auf Bildungsgutscheine zurückgeschlossen werden kann. Wichtig scheint aber tatsächlich der Umfang, in dem Systemveränderungen vorgenommen werden; großflächige Veränderungen scheinen mit größeren Leistungssteigerungen einherzugehen (Levin/Belfield 2003a, 2003b).

## 4.2 Sozialpolitische Effekte

Sozialpolitische Effekte können sich aus unterschiedlichen Gründen ergeben. Einmal kann unterschiedliches Entscheidungs- oder Wahlverhalten die Ursache sein. Zum zweiten können auch die Rahmenbedingungen des Programms dafür verantwortlich sein und als dritter Faktor kann das Aufnahmeverhalten der gewünschten Bildungseinrichtung soziale Disparitäten begünstigen.

So zeigen Untersuchungen in Milwaukee (Wisconsin), wo der Gutschein eingeführt wurde, um Kindern aus unteren Einkommenschichten den Besuch von Privatschulen zu ermöglichen, dass die Inanspruchnahme des Programms positiv mit dem Bildungsniveau der Eltern korreliert. D. h., dass die Eltern (insbesondere die Mütter) von Kindern, die für das Gutschein-Programm optiert hatten, ein höheres Bildungsniveau hatten als andere (Witte et al. 1994; Witte/Thorn 1996). Dies wird auch aus Großbritannien (West/Pennell 1997; West/Sparkes 2002) und Chile (Gauri 1998) berichtet. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang auch Hinweise darauf, dass ein Teil der Eltern ihre vorhandenen Wahlmöglichkeiten nicht ausnutzt (West/Pennell 1997, m.w.N.) oder viele Eltern nicht einmal über die Qualität der Schulen in ihrer näheren Umgebung informiert sind (Gauri 1998).

Auch aus dem Scholarship-Programm in Cleveland ergeben sich Hinweise auf sozial möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen. So verweisen Metcalf u.a. (2003a) dar-

auf, dass sich die Struktur der Teilnehmer am Programm von der öffentlicher Schulen unterscheidet. Scheinbar partizipieren weniger Schüler aus Minderheiten, dafür kommen mehr aus etwas höheren Einkommenschichten, d.h. es gibt beachtenswerte demografische Unterschiede, die allerdings darauf zurückzuführen zu sein scheinen, dass ein Teil der Schüler von öffentlichen Schulen ihre Gutscheine nicht nutzt und diese dann in einer zweiten Runde überdurchschnittlich häufig an Schüler vergeben werden, die bereits Privatschulen besuchen (Metcalf u.a. 2003a).

In einer nachfolgenden Studie (Metcalf u.a. 2003b) wird dieser Aspekt weiter ausgeführt. Zwar erscheine das ursprüngliche Lotterieverfahren effektiv zu sein, da von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Ausgewählten ein geringeres Einkommen hätten als die nicht ausgewählten. Zwei Faktoren führten aber dazu, dass sich dieses anschließend wieder ändere. Einerseits hätten diese Schüler anschließend häufig Schwierigkeiten an der gewünschten Schule, die meist in Wohnortnähe läge, einen Platz zu erhalten, sei es, weil kein Platz in der jeweiligen Altersgruppe vorhanden sei oder die Schule die gewünschten Leistungen (services), die das Kind benötige, nicht bereitstellen könne. Aus diesem Grund würden sich viele Eltern dann für den Verbleib an der öffentlichen Schule entscheiden, anstatt nach einer anderen privaten Schule Ausschau zu halten. Andererseits stelle der geforderte Eigenanteil von 10 % der Gebühren, der durch das Stipendium nicht abgedeckt würde, ein Hindernis dar. Weil dieser scheinbar niedrige Betrag von den einkommensschwachen Familien nicht gezahlt werden könne, stelle er ein prohibitives Hindernis dar und die Kinder verblieben im öffentlichen Schulsystem. „The combination of limited availability and cost diminish the program’s effectiveness in providing educational options to these very low-income families“ (S. 20). Daraus resultiere ein dritter Effekt, nämlich dass der ungenutzte Gutschein für andere Schüler verfügbare würde und dann letztlich - häufig erst nach Beginn des Schuljahres - Kindern aus einkommensstärkeren bzw. nicht-Minderheiten Familien zugute komme, die bereits an Privatschulen eingeschrieben seien. Dies bedeutet zugleich, dass ein wesentliches Ziel des Programms, die Förderung von benachteiligten Schülern, nicht erreicht wird.

Die deutliche Folge dieser Selektionsprozesse ist, dass die Familien, die das Stipendium annehmen, demografisch erheblich von der durchschnittlichen Bevölkerung in Cleveland abweichen (Metcalf u.a. 2004).

Ähnliches scheint - soweit ersichtlich - auch für das New Yorker Experiment zu gelten. So verweist Ladd (2002) unter Bezugnahme auf Howell und Peterson (2002) darauf, dass sich die Wahrscheinlichkeit des Privatschulbesuchs um 8 % reduziere, wenn die Mutter von Sozialleistungen abhängig sei. Ferner reduzierte sich die Verbleibswahrscheinlichkeit

im zweiten Jahr um weitere 7 Punkte. Lernbeeinträchtigte Schüler hätten eine um 14 und 13 Prozentpunkte verringerte Partizipationswahrscheinlichkeit. Umgekehrt beeinflusste religiöse Aktivität („being religiously observant“) oder die afro-amerikanische Herkunft die Teilnahmewahrscheinlichkeit im ersten Jahr positiv (+15 Prozentpunkte) und im zweiten negativ (-2 Prozentpunkte). Letzteres zeige sich bezogen auf Washington D.C. noch wesentlich ausgeprägter (-27 Prozentpunkte).

Ähnlich wie in Milwaukee zeigt sich bei den Modellversuchen in Dayton und Washington, dass das Bildungsniveau der Mutter einen signifikanten Einfluss auf die Partizipationschance der Kinder hat. Für Washington zeigte sich eine signifikant negative Korrelation zwischen Familiengröße und Verbleib im Programm nach zwei Jahren (Howell/Peterson 2002).

Um Missverständnisse zu vermeiden: bei diesen Aussagen geht es nicht um Zuteilungsprobleme bei den Gutscheinen im Rahmen des Selektionsverfahrens, sondern um unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Partizipation. Diese Hinweise sind insoweit von Relevanz als sie auf mögliche Problembereiche bei der Umsetzung von Gutscheinmodellen hinweisen. Nicht immer eindeutig ist dabei, ob die Ursachen für die letztliche Nicht-Teilnahme in den drei Projekten bei den Familien bzw. den Schülern oder in den jeweiligen Schulen liegen, in denen die Schüler mit ihren Eltern Aufnahme gesucht haben. In welchem Umfang dies letztlich der Fall ist, lässt sich anhand der vorliegenden Informationen nicht eindeutig beurteilen.

Auch Howell und Peterson (2002) verweisen auf „gelegentliche“ Skimming-Effekte, d.h. die Schulen hätten Schüler aus bestimmten Gründen abgelehnt bzw. ausgewählt. Aus diesen Ausführungen könnte man schließen, dass dieses Problem bedeutender ist, als vordergründig dargestellt: „it does not seem that vouchers will substantially increase the selectivity of of the American educational system“ (S. 89); „even the presence of a learning disability did not present a strong barrier to using a voucher“ (ebd.). Auch scheint es regionale Unterschiede zu geben, da in Washington D.C. partiell größere Skimming-Effekte beobachtet wurden. Zusammenfassend heißt dies aber auch, dass sich Skimming-Effekte gegenüber dem bestehenden System auch verstärken können, woraus man mit Blick auf die sozialen Effekte von Gutscheinen durchaus schließen kann, dass die einfache Implementierung negative Auswirkungen haben kann, dem durch eine geeignete Gestaltung entgegen gewirkt werden sollte. Dieser Eindruck wird durch andere Befunde verstärkt.

Bezogen auf Chile berichten Hsieh und Urquiola (2002, S. 4), dass die Einführung des Gutscheins zu „einem massiven Exodus von Familien mit höheren sozio-ökonomischen Hintergrund aus den öffentlichen Schulen“ geführt habe. „Specifically, we show that mu-

municipalities with large increases in private participation display: 1) significant declines in the relative socioeconomic status of students in public schools; 2) large declines in public schools test scores (relative to the municipal average); and 3) increases in the relative repetition rates in public schools. In addition, we demonstrate that if one does not take sorting into account, then one could erroneously conclude that private schools are better than public schools, and that public schools do worse in regions where the private enrollment share is larger“.

Sapelli (2003) bietet vor diesem Hintergrund eine naheliegende Erklärung für die vorgefundenen Sorting-Effekte. Faktisch sinke der Aufwand, den eine Schule betreiben müsse, um die Leistungen der Schüler zu verbessern, mit der Humanausstattung des jeweiligen Schülers. Mit anderen Worten, es besteht eine negative Korrelation zwischen Humankapitalausstattung und „Kompensationsaufwand“ der Schule und damit den Kosten, die ein Schüler verursache. Bei einem einheitlichen Gutscheine hätten die Schulen aber dann einen Anreiz, die Schüler auszuwählen, die eine größere Humankapitalausstattung hätten bzw. die Schüler abzulehnen, die eine geringere Ausstattung hätten. Ökonomisch formuliert würden letztere zu einer negativen Rendite führen, erstere aber zu einer positiven, wodurch Sorting praktisch begünstigt wird.<sup>24</sup>

Wenn Sapelli und Vial (2002) daher zu dem Schluss kommen, „that the voucher system works to provide better education to those that use it“ (S. 1), dann bedeutet dies bei Entscheidungsfreiheit der Schulen und (zumindest teilweise) sozio-ökonomischen bedingten Leistungsunterschieden aber eine negative soziale Auslese zu Lasten einkommensschwacher und bildungsferner Schichten. Will man u.U. kostenintensive Leistungstests vermeiden, dann reichen „oberflächliche“ Indikatoren wie Einkommen, Bildungshintergrund der Eltern etc., wodurch zugleich die soziale Selektivität eines Bildungssystems begünstigt wird. Will man dies verhindern, dann erfordert dies staatliche Regulierung, z.B. Kontraktionszwang.

Allerdings sollte durch die vorstehenden Ausführungen nun nicht der Eindruck erweckt werden, dass staatliche Zuweisungssysteme, die sich ausschließlich oder ganz überwiegend nach dem Wohnortprinzip richten, eine soziale Selektivität verhindern könnten. Ein Gutscheinsystem (oder vergleichbare Instrumente) hätte immerhin den Vorteil, dass Eltern die prinzipielle Option erhalten, ihr Kind an einer anderen Schule anzumelden, was z.B. durch Kontraktionszwang abgesichert werden könnte.

---

<sup>24</sup> Im chilenischen System werden die Anreizwirkungen zulasten schwächerer Schüler noch dadurch verstärkt, dass öffentliche Schulen angebotsseitige Subventionen erhalten, die über den eigentlichen Gutscheinwert hinausgehen (Sapelli 2003).

Ein ähnlicher Effekt ist u.a. auch im deutschen Kita-System und nach Kenntnis des Verfassers auch im Hamburger Kita-Card-System zu beobachten. So können alle Träger prinzipiell frei über die Aufnahme von Kindern entscheiden, z.B. in Eltern-Kind-Initiativen durch Auswahlgespräche mit den Eltern. In Hamburg sollen Einrichtungen aus sozialen Problembezirken in andere Bezirke umgezogen sein.

Insgesamt scheinen diese Befunde die These von Levin (1975) zu bestätigen, der davon ausging, dass die Vorteile der Wahlmöglichkeit durch Bildungsgutscheine einseitig zugunsten der höheren sozioökonomischen Schichten verteilt sind.<sup>25</sup>

Diese unterbleibende Nutzung der vorhandenen Wahlmöglichkeiten dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass im Zusammenhang mit Gutscheinen oder wettbewerblich orientierten Finanzierungsmodellen immer wieder auf Segregationswirkungen verwiesen wird. Darüber hinaus dürfte auch die Kombination mit Schul- und Studiengebühren hierbei eine wichtige Rolle spielen, wenn dies z.B. für Chile berichtet wird (Lohmann 2002).<sup>26</sup> Allerdings ist auch daraufhin zu weisen, dass auch rein staatlich organisierte Bildungssysteme, wie insbesondere etwa das deutsche, es nicht vermögen, dieses Phänomen ausreichend zu bekämpfen. Vielmehr ist Deutschland nach den PISA-Ergebnissen (OECD 2001) das Land mit dem stärksten Zusammenhang zwischen dem Leistungsvermögen der Schüler und ihrem sozioökonomischen Hintergrund. Insoweit entbehrt es nicht einer gewissen Pikanterie, wenn gerade deutsche Pädagogen oder Gewerkschafter auf die sozialen Probleme von Bildungsgutscheinen oder stärker wettbewerblich verfassten Bildungssystemen verweisen.

Diese Effekte würden die Wirksamkeit von Gutscheinen ebenso beeinflussen wie etwa Peer-group-Effekte (Adnett/Davies 2001), bei denen die eigene Wahlentscheidung von dem Wahlverhalten von Freunden und Bekannten bzw. Personen bestimmter Statusgruppen abhängig gemacht wird.

### 4.3 Wahlverhalten von Eltern, Schülern und Studierenden

Die Frage nach dem Wahlverhalten und den Entscheidungskriterien von Eltern und Bildungsbeteiligten ist eine der zentralen, wenn nicht gar die zentrale Frage im Kontext

---

<sup>25</sup> Allerdings sehen Epple/Romano (2002) die Möglichkeit, entsprechende Effekte durch eine gezielte Ausgestaltung zu verhindern bzw. zumindest zu minimieren.

<sup>26</sup> Bezüglich Chile wird aber mehrfach von allenfalls geringen positiven Effekten auf die Leistungsfähigkeit der Schüler bzw. insbesondere deren soziale Selektion berichtet (McEwan 2001; Carnoy/McEwan 2001; Hsieh/Urquiola 2002). Es ist daher davon auszugehen, dass das Voucher in Chile zu problematischen Ergebnissen geführt haben, was auf die konkrete Ausgestaltung im chilenischen Kontext zurückzuführen sein könnte.

wettbewerblicher Finanzierungssysteme und damit auch von Gutscheinen. Denn nur dann, wenn Eltern bzw. Nachfrager sich im erwarteten Sinne „ökonomisch rational“ verhalten, sind auch die unterstellten Wirkungen zu erwarten. Dabei ist eine strikte Abgrenzung erforderlich, da die Anforderungen und Erwartungen stark differenzieren und im Kita-Bereich andere sind als in Schule, Hochschule oder Weiterbildung. Hinzu kommt, dass in den ersten beiden Bereichen die Eltern die wesentlichen Entscheidungen treffen, während dies in Hochschule oder Weiterbildung die Bildungsnachfrager (meist) selbst sind.

#### **4.3.1 Entscheidungsverhalten und Qualitätsbeurteilung durch die Eltern im Kita-Bereich**

Betrachtet man die Literatur, dann gibt es viele Hinweise darauf, dass die Beurteilungsfähigkeit der Eltern eingeschränkt ist (siehe etwa Spieß 1998; Blau 2001; Mocan 2003). Neben den von Spieß und Tietze (2001) erwähnten asymmetrischen Informationen sind auch Nutzen- bzw. Interessensinterferenzen sowie begrenzt rationales Verhalten anzuführen.

Aber selbst, wenn man zunächst einmal – streng-ökonomisch – von rationalem Verhalten ausginge, ließe sich begründen, warum die Entscheidung nicht optimal zugunsten der Wahl der besten Einrichtung ausfallen muss bzw. wohl auch nicht wird. In diesem Fall würden die Kosten der Informationsbeschaffung und -auswertung (z.B. Informationen über Struktur- und Prozessqualität der Einrichtungen, Besuch der Einrichtungen und ggf. Transportkosten, Zeit etc.) dazu führen, dass die Entscheidung suboptimal ausfällt. Dies würde bedeuten, dass die Eltern sich über die wesentlichen strukturellen und pädagogischen Aspekte von Kinderbetreuungseinrichtungen sachkundig machen und die Qualität der in Betracht kommenden Einrichtungen inspizieren müssten. Dies wäre mit relativ hohem zeitlichem Aufwand und somit (Opportunitäts-)Kosten verbunden. Hinsichtlich der grundsätzlichen Fähigkeit, wesentliche Aspekte oder Qualitätsfaktoren von Kinderbetreuungseinrichtungen einzuschätzen, zeigen verschiedene Studien zudem ein eher vorsichtiges bis skeptisches Bild. So wird die Bedeutung einzelner Qualitätsmerkmale, wie sie sich im Kita-Bereich z.B. in der KES-R oder dem amerikanischen Vorbild ECERS-R widerspiegeln, von den Eltern noch vergleichsweise ähnlich wie von Fachleuten eingeschätzt (siehe etwa Tietze u.a. 2001; Mocan 2002, 2003). Stellt man dann aber die Einschätzungen von Eltern und Fachleuten bei konkreten Einrichtungen gegenüber, dann bewerten die Eltern die Qualität deutlich höher als die Fachleute (Tietze u.a. 2001; Honig u.a. 2002; Mocan 2002, 2003).

Bei der Inspektion von in Betrachtung kommenden Einrichtungen orientieren sich Eltern überwiegend an den „leicht zu erkennenden Faktoren“, die für sie als Qualitätsindizien geeignet erscheinen (Mocan 2002, 2003; Checchi 2004). Dies könnten aber geschickte Anbieter ausnutzen, indem sie genau bei diesen Faktoren auf die Einhaltung achten, während sie auf die für die tatsächliche Qualität wichtigeren Faktoren weniger Wert legen. Wäre Qualität mit höheren Kosten verbunden, könnte dies dazu führen, dass die qualitativ schlechten Anbieter im Markt verbleiben, während die qualitativ besseren Anbieter ausscheiden würden (adverse selection).

Darüber hinaus kommt Mocan (2003) auch zu dem Ergebnis, dass die Genauigkeit der Beobachtung von individuellen Persönlichkeitsmerkmalen abhängt, wie Bildung oder verheiratet sein.<sup>27</sup> Auch für Deutschland werden in Abhängigkeit von sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen unterschiedliche Anforderungen z.B. an Kindertageseinrichtungen gestellt. So kommen Honig u.a. (2002) für Eltern katholischer Kindergärten in Rheinland-Pfalz etwa zu dem Ergebnis, dass Elternhäuser mit viel Bildung im Vergleich zu den weniger begüterten im Schnitt geringere Anforderungen an die Einrichtungen hätten. Der Kindergarten bekäme eine Kompensationsfunktion „insbesondere für die Eltern, deren Bildungs-Ressourcen als relativ gering eingestuft werden müssten“ (S. 14).<sup>28</sup>

Weitere Aspekte, die im vorliegenden Kontext zu berücksichtigen sind, betreffen das generelle Entscheidungsverhalten von Eltern bei der Wahl von Bildungseinrichtungen für ihre Kinder. So deuten verschiedene Untersuchungen darauf hin, dass die Wahlbereitschaft und auch das Informationsverhalten vom Bildungsniveau der Eltern beeinflusst wird. Untersuchungen in Milwaukee (Wisconsin), wo Bildungsgutscheine im Schulsystem eingeführt wurden, um Kindern aus den unteren Einkommensschichten den Besuch von Privatschulen zu ermöglichen, zeigten, dass die Inanspruchnahme des Programms positiv mit dem Bildungsniveau der Eltern korreliert, d.h., dass die Eltern von Kindern, die für das Gutscheinsystem optierten, ein höheres Bildungsniveau hatten (Witte et al. 1994). Ähnliches wird auch aus Chile (Gauri 1998) und für den Kita-Bereich aus Großbritannien

---

<sup>27</sup> Für die USA kommt Mocan (2003) auch zu dem Ergebnis, dass Rasse und deren Gleichartigkeit zwischen Eltern und Erzieherin von Bedeutung sind.

<sup>28</sup> Die Ausführungen von Honig u.a. (2002) müssen in dieser Form verwundern. Zwar dürfte unbestritten sein, dass Kindertageseinrichtungen eine Kompensationsfunktion für unzureichende familiäre Unterstützung haben, allerdings erscheint zweifelhaft, dass dies den bildungsferneren Eltern in der oben beschriebenen Form bewusst ist. Dies würde eine negative Korrelation zwischen Bildungshintergrund der Eltern und deren eigener Kompensationserwartung bezogen auf die Kindertageseinrichtung bedeuten. Dies würde aber quasi die anderen Studien „auf den Kopf stellen“, die eine deutlich höhere Bildungsaspiration und -erwartung bildungsnäherer Eltern ausweisen. Es erscheint daher m.E. plausibler, dass den meisten bildungsfernen Eltern diese Kompensationsfunktion gerade nicht bewusst ist, sondern eher bildungsnähere Eltern eine höhere Bildungserwartung an die Kindertageseinrichtungen haben.

(West/Pennell 1997) berichtet. Ferner gibt es auch Hinweise darauf, dass ein Teil der Eltern ihre vorhandenen Wahlmöglichkeiten nicht ausnutzt (West/Pennell 1997) oder nicht einmal über die Qualität der Kindergärten oder Schulen in ihrer näheren Umgebung informiert ist (Gauri 1998).

#### 4.3.2 Die Nutzung von Qualitätsinformationen im Schulbereich

Wie bei den anderen Fragestellungen, so gibt es auch hinsichtlich des Entscheidungsverhaltens von Eltern widersprüchliche Ergebnisse.

So macht Elacqua (2004) auf einen interessanten Widerspruch zwischen den in Befragungen angegeben Entscheidungsvariablen und dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten für Chile aufmerksam. Nach den Kriterien der Schulwahl befragt, gaben rund die Hälfte der Eltern von Erstklässlern in Santiago de Chile die akademische Umgebung/Curriculum an. Nur rund halb so viele erwähnten den Schulstandort bzw. Kosten, rund ein Sechstel nannte Wertvorstellungen. Vergleichsweise unbedeutend waren Klassen- oder Schulgröße und Schülerdemografie.

Teilweise erhebliche Unterschiede zeigten sich ferner, wenn man nach dem Bildungshintergrund der Eltern differenziert. So legen Eltern mit einem höheren Bildungshintergrund (High School oder College) etwas mehr Wert auf die akademischen Kriterien,<sup>29</sup> wohingegen rund ein Drittel der Eltern ohne High School-Abschluss auf Standort und Kosten rekurrierte, aber weniger als ein Viertel der Eltern mit höherem Bildungsniveau. Selbst wenn man berücksichtigt, dass diese Unterschiede nicht signifikant sind, dann deuten sie doch auf sozio-ökonomisch unterschiedliches Wahl- bzw. Entscheidungsverhalten hin.

Bezogen auf die Schultypen (öffentlich, subventionierte und unsubventionierte Privatschulen<sup>30</sup>) zeigt sich, dass Eltern an öffentlichen Schulen die akademischen Aspekte deutlich schwächer gewichten als Eltern von Schüler an Privatschulen (40 % zu über 50 %). Umgekehrt sind Standort und Kostenaspekte deutlich überproportional bewertet (über 50 % zu max. 22 %). Bedeutsam ist auch, dass das Kriterium „Moral/Werte“ bei Eltern öffentlichen Schulen marginal, bei Eltern an unsubventionierten Privatschulen (zu über ein Drittel religiöse Schulen) mit 25 % deutlich gewichtiger ist.

---

<sup>29</sup> Bei den Eltern mit niedrigerem Schulabschluss, d.h. unterhalb eines High School-Abschlusses, waren es rund 48 %, bei denen mit High School- bzw. College-Abschluss ca. 53-54 %.

<sup>30</sup> Zur Erinnerung: Subventionierte Privatschulen sind gutscheinberechtigt und dürfen keine Gebühren erheben, was die unsubventionierten zwar dürfen, dafür sind sie aber nicht in das Gutscheinsystem einbezogen.

Die vorgenannten Ergebnisse werden überwiegend auch im Rahmen einer multivariaten Betrachtung bestätigt. Insbesondere hinsichtlich der akademischen Bewertungsrelevanz zeigen sich keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Bildungsniveaus der Eltern; anders hingegen bezüglich der Kategorie „Werte“, die von Eltern mit High School- und College-Abschluss signifikant höher gewichtet wird, und Standort/Kosten, der von Eltern mit einem niedrigeren Bildungsabschluss signifikant höher bewertet wird. Letzteres gilt in noch stärkerem Umfang hinsichtlich des Besuchs von privaten Schulen, ob subventioniert oder nicht.

Diese Ergebnisse scheinen die Befürworter von Gutscheinen oder marktwirtschaftlichen Instrumenten zu bestätigen. Dies dürfte sich aber ändern, wenn man sich das tatsächliche Wahlverhalten ansieht.

Zunächst einmal zogen über die Hälfte aller Eltern nur die eine Schule in ihre Überlegungen ein, an der ihr Kind auch angemeldet wurde, ohne dass sich hier Unterschiede nach Bildungsniveau, Schulform oder Angebotsdichte identifizieren lassen würden.

Über die Hälfte der Eltern, die mindestens eine zweite Schule in die Überlegungen einbezogen hatten, konzentrieren sich auf einen bestimmten Schultyp und 60 % auf Schulen mit einer bestimmten religiösen Ausrichtung. Letzteres ist nach Ansicht von Elacqua konsistent mit der hohen Bedeutung des Werte-Kriteriums.

Noch wesentlich höher war allerdings mit 90 % der Anteil an Eltern, die nur Schulen mit einer ähnlichen sozialen Schülerzusammensetzung betrachteten. Elacqua sieht daher einen Widerspruch zwischen den bekundeten und den „tatsächlichen“ Kriterien, die zudem weitgehend unabhängig vom Bildungshintergrund der Eltern sind. Zwar zeigen sich leicht positive Zusammenhänge zwischen Leistungskriterien und negative beim Kriterium „Religion“. Eltern mit einem High-School-Abschluss bewerten demografische Aspekte der Schülerschaft etwas höher, aber insgesamt sind die Unterschiede vergleichsweise gering.

Im Rahmen einer multivariaten Analyse zeigen sich einige leichte Unterschiede. So haben Eltern, die sich für eine private Voucherschule entschieden haben, eine etwas höhere Wahrscheinlichkeit auch die von der Leistung her beste Schule in ihrem Portfolio zu wählen als Eltern von Schülern an öffentlichen Schulen. Dies gilt aber insgesamt gesehen für die meisten Eltern letztlich nicht. „These findings suggest that stated preferences in surveys are not congruent with actual behavior“ (Elacqua 2004, S. 20).

Da zudem die meisten Eltern nur Schulen mit einer ähnlichen Sozialstruktur in Betracht zögen, obwohl dies angeblich nahezu keine Rolle spiele, würde sich ein stark schichtspezifisches Bildungssystem ergeben. Wenn dies aber richtig ist, dann haben Schulen einen

noch stärkeren Anreiz als weiter oben bereits angemerkt, ihre Schüler nach sozio-demografischen Merkmalen auszusuchen, sofern sie daran nicht durch entsprechende Regelungen gehindert werden. Weiterhin sind auch die Anreize zur Leistungssteigerung durch Wettbewerb deutlich geringer als bei „ökonomisch rationalem Wahlverhalten“ zu erwarten.

Insgesamt kommt Elacqua daher zu dem Schluss, dass uneingeschränkte Schulwahlfreiheit zu einem sozial selektiven Bildungssystem führen würde.

Zu einem ähnlichen Ergebnis wie Elacqua kommen auch Schneider und Buckley (2002). Sie betrachten das Zugriffsverhalten einer Internetseite mit Informationen über alle Schulen im District of Columbia (USA). Nahezu 30 % aller Zugriffe beziehen sich auf die Daten zur Schülerschaft, etwas weniger als ein Viertel auf den Standort, und rund 18 % auf die Testergebnisse der Schulen und ungefähr ein gleicher Anteil auf die Informationen zu den Basisprogrammen. Mit höchstens rund 5 % sind Informationen über die Lehrerschaft oder Einrichtungen vergleichsweise unbedeutend. Schneider und Buckley verweisen zudem darauf, dass sich aus den Informationen zum Standort der Schule weitere wichtige Informationen zur sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft ableiten lassen. Die vergleichsweise geringen Zugriffsraten auf Informationen über die Lehrerschaft deuten darauf hin, dass diese angeblich so wichtigen Kriterien doch nicht so bedeutsam seien.<sup>31</sup> Hinsichtlich des Zugriffsvolumens auf die Testergebnisse sehen Schneider und Buckley durchaus eine recht große Relevanz, die allerdings deutlich unterhalb des in Umfragen bekundeten Bedeutungsniveaus läge.

Bezieht man den Bildungshintergrund der Eltern mit ein, dann zeigen sich einige beachtliche und meist signifikante Unterschiede. So sind Demografie der Schülerschaft und Testergebnisse von erheblich größerer Relevanz für Eltern mit Collegeabschluss als ohne (31 % zu 23 % bzw. 18 % zu 7 %). Für letztere sind hingegen die Basisprogramme deutlich und der Standort etwas wichtiger (25 % zu 17 % bzw. 26 % zu 24 %). „In short, the presented ... suggest that parents value demographic information much more highly than they admit when responding to surveys“ (Schneider/Buckley 2002, S. 138).

Auf der Basis weiterer Analysen finden sie zudem Hinweise darauf, dass die Seiten von Schulen mit größeren Minderheitenanteilen systematisch und auch signifikant weniger besucht werden als die von Schulen, die dieses Merkmal nicht aufweisen. Insofern sehen

---

<sup>31</sup> Darüber hinaus ist auch darauf hinzuweisen, dass hierbei möglicherweise nur auf formale Qualifikationen abgehoben wird, die nur bedingte Hinweise auf die letztliche Unterrichtsqualität geben. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass das formale Qualifikationsniveau von Lehrern in den USA stärker differenziert als in Deutschland.

die Autoren eine relativ starke Evidenz dafür, dass neben der Leistung auch und vielleicht sogar insbesondere die ethnische Zusammensetzung ein erhebliches Selektionskriterium für Schulen sei, auch wenn dies in direkten Befragungen nicht zugegeben werde.

### 4.3.3 Zusammenfassung

Fasst man die vorstehenden Ausführungen zum tatsächlichen Wahlverhalten von Eltern bei der Wahl des Kindergartens oder der Schule zusammen, dann zeigen sich deutliche Indizien dahingehend, dass das Wahlverhalten weniger rational i.e.S. ist als es die ökonomische Theorie i.e.S. nahelegt. So wird offenbar weniger auf die eigentlich pädagogische Qualität geachtet, sondern es werden, wenn überhaupt eher „leicht zu beobachtende“ Kriterien als „tatsächlich relevante“ erfasst. Hinzu kommt, dass die pädagogische Qualität weder im Kindergarten noch in der Schule unmittelbar durch die „Kunden“, d.h. die zu betreuenden bzw. zu erziehenden und zu bildenden Kinder bzw. Schüler beurteilt wird, sondern stellvertretend durch die Eltern.

## 4.4 Ergänzende Betrachtungen

Über die vorstehenden Punkte hinaus werden noch einige andere Punkte diskutiert, die im Rahmen dieser Arbeit von untergeordneter Bedeutung sind und deshalb hier nur kurz behandelt werden sollen.

So wird z.B. behauptet, dass die Kosten eines Gutscheinsystems wesentlich höher seien als die des heutigen Systems (so etwa Mangold, Rhyn und Oelkers 1998, 2000; Rhyn 2002). Die m.W. einzige Kostenberechnung für ein umfassendes Bildungsgutscheinmodell im Schulbereich wurde von Levin und Driver (1997) vorgenommen. Unter Bezugnahme auf die Situation in den USA ermitteln sie um 25 % höhere Kosten, wobei insbesondere die veranschlagten Transport- und Unterbringungskosten zu Buche schlagen. Diese sind nach ihrer Auffassung zu berücksichtigen, um allen Schülern die Möglichkeit zu geben, sich auch für entfernte Schulen zu entscheiden. Nur dadurch würden sie die wirkliche Schulwahlfreiheit haben.

Allerdings schränken Levin und Driver (1997) ihre Berechnung selbst insofern ein, als sie darauf hinweisen, dass es weder möglich ist, allgemein gültige Berechnungen anzustellen noch allgemein gültige Schlussfolgerungen zu ziehen, da beides von den konkreten Spezifikationen und Rahmenbedingungen des Einzelfalles abhängig ist. Es ist daher m. E. nicht zulässig, pauschal zu behaupten, dass ein Gutscheinsystem notwendigerweise teurer würde als das heutige System. Es sind jedoch ergänzende Institutionen erforderlich (Beratung, Informationen etc.), die die Funktionsfähigkeit von markt- und wettbewerbsorientierten

Finanzierungssystemen erst gewährleisten. Umgekehrt ist allerdings auch zu fragen, ob das Fehlen entsprechender Institutionen im heutigen System nicht mit suboptimaler Funktionsfähigkeit verbunden ist. Dies heißt, es wären die jeweiligen vollen Kosten miteinander zu vergleichen. Dennoch ist durchaus wahrscheinlich, dass Gutscheine oder Wettbewerb nicht kostenlos zu haben sind, wie dies Mayer und Peterson (1999) behaupten.

#### **4.5 Zusammenfassung: Erfüllen Gutscheine die Erwartungen?**

Betrachtet man die vorliegenden Ausführungen, dann bestätigen sich die bereits einleitend formulierte Feststellung, dass Gutscheine weder eindeutig besser noch eindeutig schlechter als andere Finanzierungsinstrumente abschneiden.

Geht man von den konkreten Wirkungen von Gutscheinen bzw. vergleichbaren Finanzierungsmodellen auf die Schülerleistung aus, dann ergibt sich ein vergleichsweise geringer Effizienzgewinn im Vergleich zu herkömmlichen Modellen. Wettbewerb, ob mit oder ohne Gutscheine scheint die Schülerleistungen positiv zu beeinflussen (vgl. auch Wolter 2001). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Auffassung auch unter Bildungsökonomien nicht unumstritten ist. So vertritt etwa Weiß (1998, 1999, 2003) wiederholt die Auffassung, dass die Evidenz für leistungssteigernde Effekte durch Wettbewerb sehr begrenzt ist (so auch Levacic/Woods 2000). Keineswegs ist jedenfalls der leistungssteigernde Effekt so groß, wie viele Befürworter gerne vorgeben.

Nicht zu vernachlässigen sind ferner mögliche sozialpolitische Probleme, die durch Ausgestaltung oder das unterschiedliche Wahlverhalten bzw. die Bereitschaft hierzu resultieren können. Gutscheine müssen daher die unterschiedliche Finanzkraft der Familien, aber auch unterschiedliche Belange der Schüler ausreichend berücksichtigen. Allerdings besteht m.E. auch kein Anlass, Gutscheine grundsätzlich und mit der Heftigkeit abzulehnen, wie dies beispielsweise Lohmann (2002) tut. Viele markt- oder wettbewerblicher ausgerichtete Bildungssysteme haben bei internationalen Leistungsvergleichen besser abgeschnitten als Länder mit staatlichen verwalteten Bildungssystemen. Information und Beratung (gerade für bildungsferne Familien) sind aber wichtige Bestandteile, die bei der Einführung berücksichtigt werden müssen (Dohmen 2003a).

Es spricht insgesamt gesehen daher vieles dafür, dass die alleinige Einführung von Wettbewerb – ob mit oder ohne Gutscheine – weniger effektiv ist, wenn dies nicht mit anderen Elementen kombiniert wird.

Betrachtet man die Effekte, die von einer Neugestaltung der Finanzierung in Richtung auf Gutscheine oder Pro-Kopf-Zuweisungen ausgehen, d.h. mit (bedingtem) Wettbewerb

zwischen Bildungseinrichtungen verbunden sind, dann scheinen auch sie mit leistungsstimmulierenden Wirkungen verbunden zu sein. Allerdings ist die Korrelation mit den Schülerleistungen weniger stark ausgeprägt, als theoretisch zu erwarten wäre.

Aus einer sinnvollen gleichzeitigen Modifikation von strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen könnte somit ein stärkerer Impuls für eine Effizienzsteigerung von Bildungssystemen ausgehen. Wenn die Höhe der Ressourcen, die einer Schule zur Verfügung stehen, zumindest teilweise von der Anzahl der Schüler abhängt, und deren Leistungen zentral überprüft werden, dann haben Eltern und Schüler, aber auch Lehrer und Administratoren einerseits eine Kontrolle und andererseits auch Informationen über die Schülerleistungen an dieser Schule. Es erscheint höchst unwahrscheinlich, dass Eltern und Schüler, aber auch Lehrer hierauf kollektiv nicht reagieren werden.<sup>32</sup> Es werden auf allen Ebenen, einschließlich der Lehrer, Diskussionen einsetzen, an welche Schule man gehen soll bzw. wie man die Lehrqualität und damit die Schülerleistungen verbessern kann.

## Literatur

- Adnett, N. & Davies, P. (2001). Schooling Reform in England: From Quasi-Markets to Competition. European Conference of Educational Research. Paper. September 5-8. Lille.
- Ahlberg, K. (2002). The Nacka Voucher Scheme. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 155-161). Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Ahonen, E., Vouchers in higher education, in: Higher Education Management, Vol 8, No. 1, 1996, S. 19-25
- Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E. & Kremer, M. (2002). Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experience. American Economic Review, 92, (5), 1535-1559.
- Anthony, S. (2002), The Voucher System – The Danish State Education Grant and Loan Scheme, in: D. Dohmen, & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 200-221). Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Bätzel, Martina (2003), Studienfinanzierung im Sozialstaat. Eine Konzeption im Lichte der Gestaltungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin: Duncker & Humblot.
- Belfield, C.R. (2002). International Experience with Demanded Financing: Education Vouchers in the USA, Great Britain and Chile. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule (S. 162-181). Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Belfield, C.R. & Levin, H.M. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes: A Review of US Evidence. Review of Educational Research. Vol. 72, No. S. 279-341.

---

<sup>32</sup> So zeigen Hanushek und Rivkin (2003), Hoxby (2002b) und Rapp (2000) einen positiven Einfluss von Wettbewerb auf Lehrleistung und Lehrqualität.

- Besharov, Douglas J., Nazanin Samari (2000), Child-Care Vouchers and Cash Payments, in: C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George Peterson, Robert D. Reischauer (Hrsg.), *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington D.C.: Brookings Institution
- Birtsch, V., Die Hamburger 'Kita-Card', in: D. Dohmen, & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Blau, D. M. (2001), *The Child Care Problem. An Economic Analysis*, New York.
- Bound, J., D. Jaeger, R. Baker, Problems with Instrumental Variables Estimation When the Correlation between the Instruments and the Endogenous Explanatory Variable is Weak, in: *Journal of American Statistical Association*, Vol. 90, 1995, S. 443-450
- Calderón, A. (1996). Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience. World Bank Human Capital Development and Operations Policy Working Papers. Washington [<http://wbIn0018.worldbank.org/>].
- Carnoy, M. (1995a). Political Economy of Educational Production. In M. Carnoy (Ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education* (2<sup>nd</sup> ed.) (S. 291-297). Oxford: Pergamon.
- Carnoy, M. (1995b). Joint Production of Education. In M. Carnoy, (Hrsg.), *International Encyclopedia of Economics of Education* (2<sup>nd</sup> ed.) (S. 297-303). Oxford: Pergamon.
- Carnoy, Martin (1997), Is Privatization through Education Vouchers Really The Answers?: A Comment on West, in: *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 1, S. 105-16.
- Carnoy, M. & McEwan, P.J. (2001). Privatization Through Vouchers in Developing Countries: The Cases of Chile and Colombia. In H.M. Levin (Ed.), *Privatizing Education* (S. 151-177). Cambridge: Westview Press.
- Cheesman, Kay (2002), Individual Learning Accounts – suspended on success?, in: D. Dohmen, B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen*, Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Checchi, D. (2004), School Choice and Quality, Paper presented at the conference „Schooling and Human Capital Formation in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary, München 3. und 4. September 2004, mimeo.
- Chubb, J., T. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington 1990
- Coleman, J.S., T. Hoffer, S. Kilgore, *Public and Private Schools*, in: National Opinion Research Center (Hrsg.), *Final Report to the National Center for Education Statistics*, Contract No. 300-78-0208, Chicago 1981
- Coleman, J.S., T. Hoffer, S. Kilgore, Cognitive outcome in public and private schools, in: *Sociology of Education*, Vol. 55, 1982, S. 65–76
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2003), Demand led Financing of Lifelong Learning. Study based on already developed experiences (draft report) (mimeo).
- Dohmen, D. (1989/1995), Allokationswirkungen von Bildungsgutscheinen, FiBS-Diskussionpapier Nr. 8, Köln.
- Dohmen, D. (1999), *Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Dohmen, D. (2002a). Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen – Ansätze zur Finanzierung von Schulen? In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 122-133). Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Dohmen, D. (2002b). Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen? In D. Dohmen, & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 200-221). Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Dohmen, D. (2003a). *The Youth Corps Voucher in Sri Lanka. Gutachten im Auftrag der International Labour Organisation für das Ministry of Policy Development and Implementation Sri Lanka*. Köln [unveröffentlicht].

- Dohmen, Dieter (2003b), Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen im Land Berlin, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin, FiBS-Forum Nr. 19, Köln.
- Dohmen, Dieter (2003c), Entwicklung eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg, FiBS-Forum Nr. 18, Köln.
- Dohmen, Dieter (2004a), Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung, in: Dominik Haubner, Erika Mezger, Hermann Schwengel (Hrsg.), Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure. Marburg (zugleich: FiBS-Forum Nr. 22 ([www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)), Köln).
- Dohmen, Dieter (2004b), Kita-Gutscheine – einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: Angelika Diller, Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, München.
- Dohmen, D. (2005a). Kosten und Nutzen eines Gütesiegels in Kindertageseinrichtungen, Studie im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München: DJI; (zugleich: FiBS-Forum Nr. 23, [www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)).
- Dohmen, D. (2005b). Per-Capita-Financing in Basic Education in Tajikistan, FiBS-Forum No. 25 ([www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de)), Köln, FiBS.
- Dohmen, D. (2005c). Die Finanzierung lebenslangen Lernens im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, (i.V.)
- Dohmen, D. (2005d), Innovative Ansätze der Kita-Finanzierung, in: Kita aktuell, Ausgabe Nordrhein-Westfalen, 14. Jg., Nr. 1, S. 4-6, Nr. 2, S. 28-30.
- Dohmen, D. (2005e), Bildungsfinanzierung durch Gutscheine, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 3, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Dohmen, D. & Cleuvers, B.A. (2002). Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Ehmann, Christoph (2001), Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Elacqua, Gregory (2004), School Choice in Chile: An Analysis of Parental Preferences and Search Behavior, NCSPE Working Paper, No. 97. New York: NCSPE
- Epple, D. & Romano, R. (2002). Educational Vouchers and Cream Skimming. National Bureau of Economic Research. Working paper 9354. Cambridge, Mass.: NBER.
- Fiske, Edward B., Helen F. Ladd (2000), When Schools Compete. A Cautionary Tale, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Friedman, M., The Role of Government in Education, in: Solow, R. A. (Hrsg.), Economics and the Public Interest, New Brunswick–New Jersey 1955, S. 123–144
- Gauri, V. (1998). School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gendt, M.C.E. van (1980). The Voucher Concept and the Publicness of Basic Education. Meppel: Krips Repro.
- Greene, J. P., P. E. Peterson, D. Jiangtao, L. Boeger, C. L. Frazier (1996), The Effectiveness of School Choice in Milwaukee: A Secondary Analysis of Data from the Program's Evaluation, University of Houston, Harvard University Press.
- Greene, Jay P. (2001), An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability and School Choice Program, ([www.manhattan-institute.org](http://www.manhattan-institute.org))
- Greene Jay P., Marcus A. Winters (2003), When Schools Compete: The Effects of Vouchers on Florida Public School Achievement, ([www.manhattan-institute.org](http://www.manhattan-institute.org)).
- Grüske, K.-D. (1994), Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: R. Lüdeke (Hrsg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 221/II, Berlin: Duncker & Humblot.
- Hanushek, E.A. & Rivkin, S.G. (2003). Does Public School Competition Affect Teacher Quality?, In C. Hoxby (Ed.), The Economics of School Choice, Chicago: The University of Chicago Press.

- Heckman, J. (1997), Instrumental Variables: A Study of Implicit Behavioral Assumptions Used in Making Program Evaluations, in: *The Journal of Human Resources*, Vol. XXXII, S. 441-462.
- Honig, M.-S., M. Joos, N. Schreiber (2002), *Perspektivität pädagogischer Qualität. Zwischenbericht der Trierer „Caritas-Studie“*, Arbeitspapier II-05, Trier.
- Hoxby, C.M. (2002a). Government Intervention in the Provision and Financing of Education. Meeting of Representatives of National Economic Research Organisations. Paper. July 1<sup>st</sup>. OECD. Paris [mimeo].
- Hoxby, C.M. (2002b). Would School Choice Change the Teaching Profession? *The Journal of Human Resources*, 37, (4), 846-891.
- Howell, William G., Paus E. Peterson (2002), *The Education Gap: Vouchers and Urban Schools*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Hsieh, C.-T. & Urquiola, M. (2002). When schools compete, how do they compete? An Assessment of the Chile's Nationwide School Voucher Program, National Bureau of Economic Research, Working Paper 10008, [www.nber.org].
- Johnes, G. (1993). *The Economics of Education*. Houndsmills: Macmillan.
- Kane, T. J. (1996), Comments on chapters Five and Six, in: Helen F. Ladd (Hrsg.), *Holding Schools Accountable*, Washington, DC.
- Krauss, G. (2002). Erprobung eines neuen Fördermodells für Kindertageseinrichtungen in Bayern. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 63-83). Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Kreyenfeld, Michaela, Gert Wagner, Katja Tillmann, *Finanzierungsmodelle sowie Verteilungs- und Finanzierungsrechnungen für eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung von Vorschul- und Schulkindern in Deutschland, unveröffentlichter Endbericht*, Bochum und Frankfurt (Oder), 1998
- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß und Gert Wagner (2000), *Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen*, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 67, H. 18, S. 269-275.
- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß, Gert G. Wagner (2001), *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*, Neuwied: Luchterhand.
- Krueger, B. & Zhu P. (2003). Another Look at the New York City School Voucher Experiment. NCSPE-Working paper, 65 [www.ncspe.org].
- Küchler, Tilman, Müller-Böling, Detlef, Ziegele, Frank (1998), *Die Hochschulentwicklung in Neuseeland: Stand, Perspektiven und Erkenntnisse für die deutsche Reformdebatte*, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 19, Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.
- Kühnlein, Gertrud, Birgit Klein (2003), *Bildungsgutscheine – mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? – Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung*, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 74, Düsseldorf.
- Ladd, H.F. (1999). The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes. *Economics of Education Review*, 18, 1-16.
- Ladd, Helen F. (2002), *School Vouchers: A Critical Review*, in: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4 (Fall 2002), S. 3-24.
- Levacić, R. & Woods, P.A. (2000). Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools. In M. Weiss & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsökonomie und Neue Steuerung* (S. 53-95). Frankfurt/Main u.a.: Peter Lang.
- Levacic, Rosalind (2001), *An Analysis of Competition and its Impact on Secondary School Examination Performance in England*, National Center for the Study of Privatisation in Education, Occasional Paper No. 34 (www.ncspe.org), New York.
- Levin, H.M. (1975). *Educational Vouchers and Educational Equality*. In M. Carnoy (Ed.), *Schooling in a Corporate Society* (2<sup>nd</sup> ed.) New York.
- Levin, H.M (1998), *Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs*, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, S. 373-392

- Levin, H.M. (2001), *Studying Privatization in Education*. In H.M. Levin (Ed.), *Privatizing Education* (S. 3-19) Cambridge: Westview Press.
- Levin, H.M., Belfield C. (2003), *The Marketplace in Education*. National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 86 ([www.ncspe.org](http://www.ncspe.org)), New York.
- Levin, H.M. & Driver, C.E. (1997). Costs of an Educational Voucher System. *Education Economics*, 5, (3), 265-283.
- Lith, U. v. (1985), *Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungswesens*, München.
- Lohmann, I. (2002). After Neoliberalism. Können nationalstaatliche Bildungssysteme den ‚freien Markt‘ überleben? In I. Lohmann & R. Rilling (Hrsg.), *Die verkaufte Bildung* (S. 89-107). Opladen: Leske + Budrich.
- Mangold, M., Oelkers, J. & Rhyn, H. (1998). *Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine – Modelle und Erfahrungen*. Studie im Auftrag der Erziehungsdirektoren des Kantons Bern. Bern: Erziehungsdirektion.
- Mangold, M., Oelkers, J. & Rhyn, H. (2000). *Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen*. *Zeitschrift für Pädagogik*, 1, 39-60.
- Maurer, M. (1994), *Der Bildungsgutschein*, Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben.
- Mayer, S.E. & Peterson P.E. (1999). The Costs and Benefits of School Reform. In S.E. Mayer & P.E. Peterson (Eds.), *Earning & Learning. How Schools Matter* (S. 341-354). Washington D.C.: Brookings Institution Press, Russell Sage Foundation.
- McEwan, P. (2000). The potential impact of large-scale voucher programs. National Centre for the Study of Privatization in Education. Working paper. New York [[www.ncspe.org](http://www.ncspe.org)].
- McEwan, P. (2001). The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System. *Education Economics*, 9, (2), 103-128.
- McEwan, Patrick, Martin Carnoy (2000). The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System, in: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 3, S. 213-239.
- Metcalfe Kim K., Natalie A. Legan, Kelli M. Paul, William J. Boone (2003a), *Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program*. Summary Report 1998-2001, Indiana Center for Evaluation ([www.indiana.edu/~iujce](http://www.indiana.edu/~iujce)), Bloomington, Indiana.
- Metcalfe Kim K., Stephen D. West, Natalie A. Legan, Kelli M. Paul, (2003b), *Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program*. Summary Report 1998-2002, Indiana Center for Evaluation ([www.indiana.edu/~iujce](http://www.indiana.edu/~iujce)), Bloomington, Indiana.
- Metcalfe Kim K., Natalie A. Legan, Kelli M. Paul, William J. Boone (2004), *Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program*. Summary Report 1998-2003, Indiana Center for Evaluation (<http://crlt.indiana.edu/index.html>), Bloomington, Indiana.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romguera (2000), *School Performance and Choice. The Chilean Experience*, in: *The Journal of Human Resources*, Vol. 35, No. 2, S. 392-417
- Mocan, H. N. (2002), *The Market for Child Care*, in: *NBER Reporter*, Spring, S. 12-15.
- Mocan, H. N. (2003), *Can Consumers Detect Lemons? Information Asymetry in the Market for Child Care*, Denver, CO.
- OECD (2001). *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse von PISA 2000*. Paris: OECD.
- Patrinós, H.A. (2002). *Private Education Provision and Public Finance. The Netherlands as a Possible Model*. National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper 59 [[www.ncspe.org](http://www.ncspe.org)].
- Parry, T. R. (1997), *Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate: Some Evidence from Chile*, in: *Education Economics*, Vol. 5, No. 3, S. 307–33.
- Peterson, Paul E., David E. Myers, William G. Howell, Daniel P. Mayer (1999a), *The Effects of School Choice in New York City*, in: Susan E. Mayer, Paul E. Peterson (eds.), *Earning and Learning: How Schools Matter*, Washington, New York: Brookings Institution, Russell Sage Foundation.
- Peterson, Paul E., William G. Howell, Jay P. Greene (1999b), *An Evaluation of the Cleveland Voucher Programm after two Years* (<http://data.fas.harvard.edu/pepg>), Cambridge, Mass.

- Peterson, Paul E., William G. Howell, Patrick J. Wolf, David E. Campbell, (2003), *School Vouchers: Results from Randomized Experiments*, in: Caroline M. Hoxby (ed.), *The Economics of School Choice*, Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Pukkinnen, Tommi, Clemens Romijn, Sarah Elson-Rogers (2001), *Funding continuing training in small and medium-sized enterprises. Discussion and case studies from across the EU*, Cedefop Panorama series, Vol. 17, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Commission.
- Rangazas, P. (1997), *Competition and Private School Vouchers*, in: *Education Economics*, Vol. 5, No. 3, S. 245–263.
- Rapp, G.C. (2000). *Agency and Choice in Education: does school choice enhance the work effort of teachers?* *Education Economics*, 8, (1), 37-63.
- Rhyn, H. (2002). *Bildungsgutscheine zur Reparatation maroder Schulsysteme?* In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 182-185). *Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie*, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Ritzen, J.M.M., Dommelen, J. van & Vijlder, F.J. de (1997). *School Finance and School Choice in the Netherlands*. *Economics of Education Review*, 16, (3), 329-335.
- Rouse, C.E. (1997). *Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5964. Cambridge, Mass.: NBER.
- Rouse, C.E. (1998). *Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program*. *Quarterly Journal of Economics*, 113, 553-602.
- Sapelli, C. (2003), *The Chilean Voucher System: Some New Results And Research Challenges*, in: *Cuadernos de Economía*, Vol. 40, No. 121, S. 530-538.
- Sapelli, C., B. Vial (2002), *The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System*, *Cuadernos de Economía*, Vol. 39, No. 118, pp. 423-454.
- Schneider, M., J. Buckley (2002), *What do Parents Want From School? Evidence from the Internet*, in: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24, No. 2, S. 133-144.
- Sparkes, J., A. West (1998), *An Evaluation of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997*, in: *Education Economics*, Vol. 6, No. 2, S. 171-184.
- Spieß, C. Katharina (1998), *Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich*, Frankfurt am Main: Campus.
- Spieß, C. Katharina (2002), *Gutscheine – ein Ansatz zur Finanzierung und Steuerung im Kindertagesstättenbereich*, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), (2002), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Bielefeld.
- Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998), *Wie gut sind unsere Kindergärten?. Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten*, Neuwied: Luchterhand.
- Vijlder, F.J. de (2002). *Choice and Financing of Schools in the Netherlands: The art of maintaining an open system responsive to its changing environment*. In D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 134-154). *Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie*, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Vogel, Johann Peter (1972), *Der Bildungsgutschein*, in: *Neue Sammlung* 12.
- Vossensteyn, H. (2002), *Vouchers in Dutch Higher Education – From debate to experience*, in: D. Dohmen & B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 84-99). *Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie*, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Weiß, Manfred, *Der Mythos der Marktüberlegenheit im Bildungswesen – Reflektionen zu „Politics, Markets, and America’s Schools“*, in: *Zeitschrift für internationale Erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung*, Vol. 1, 1992, S. 137–153
- Weiß, M. (1998). *Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung*. In R.K. von Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens* (S. 15-47). *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 262. Berlin: Duncker & Humblot.

- Weiß, M. (1999). Mehr Effizienz im Schulbereich durch dezentrale Ressourcenverantwortung und Wettbewerbssteuerung? *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 4, 413-423.
- Weiß, M. (2003). Kann das Schulwesen durch Wettbewerb genesen? In H. Döbert, B. von Kopp, R. Martini & M. Weiss (Hrsg.), *Bildung vor neuen Herausforderungen* (S. 111-119). Neuwied: Luchterhand.
- West, A. & Pennell, H. (1997). Educational Reform and School Choice in England and Wales. *Education Economics*, 5, (3), 285–305.
- West, A. & Sparkes, J. (2002). Examining the impact of nursery education vouchers and quasi-vouchers in England. In D. Dohmen & B.A. Clevers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule* (S. 84-99). *Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie*, 1. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- West, Anne, Jo Sparkes, Todor Balabanov (1999), *Demand side financing - a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion paper and case studies.*
- West, E.G. (1996). Education vouchers in practice and principle: a world survey [[http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp\\_00064.html](http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00064.html)].
- West, Roderick, et al (1998), *Learning for Life, Final Report: Review of Higher Education Financing and Policy*, Commonwealth of Australia, Department of Employment, Training and Youth Affairs, Canberra.
- Witte, J.F. (1997). Achievement Effects of the Milwaukee Voucher Program. Paper presented at the 1997 American Economics Association Annual Meeting: Madison [mimeo].
- Witte, J.F., Thorn, C.A. & Sterr, T. (1995). *Fifth-Year Report: The Milwaukee Parental Choice Program*. Report to the Wisconsin State Legislature. Madison: Department of Public Instruction.
- Witte, J.F., Thorn, C.A., Pritchard, K. & Claibourn, M. (1994). *Fourth Year Report: Milwaukee Parental Choice Program*. Report to the Wisconsin State Legislature. Madison: Department of Public Instruction.
- Witte, J.F. & Thorn, C.A. (1996). Who Chooses? Voucher and Interdistrict Choice Programs in Milwaukee. *American Journal of Education*, 104, 186-216.
- Woods, Philip A., Carl Bagley, Ron Glatter (1998), *School Choice and Competition: Markets in the Public Interest*, London, New York: Routledge.
- Wolter, S.C. (2001). *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*. Chur: Rüegger.