

Sitzung vom 13. Dezember 1995

3680. Anfrage (Einführung von Bildungsgutscheinen)

Kantonsrat Peter Aisslinger, Zürich, hat am 11. September 1995 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der Um- und Neustrukturierung des Bildungswesens kommt immer mehr unter dem Titel «Unterstützung/Subventionierung der Studierenden» auch der Begriff des Bildungsgutscheines in die öffentliche Diskussion (u.a. Interview von Regierungsrat E. Buschor in der AKAD-Info-Schrift «Horizonte»).

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Vorstellungen hat der Regierungsrat zur Einführung von Bildungsgutscheinen im zürcherischen Bildungssystem?
2. Auf welcher Bildungsstufe (Primär/Sekundär/Tertiär) sieht der Regierungsrat Möglichkeiten zur Einführung von Bildungsgutscheinen am ehesten? Auf welcher Stufe sieht er keine solchen Möglichkeiten? Warum nicht?
3. Gedenkt der Regierungsrat Berufsbildung und «Schulbildung» in bezug auf eine allfällige Vergabe von Bildungsgutscheinen gleichwertig zu behandeln?
4. Welche in- und/oder ausländischen Systeme von Bildungsgutscheinen sind dem Regierungsrat bekannt, und welches System hält er für das tauglichste?
5. Welche zeitlichen Horizonte sieht der Regierungsrat für die Realisierung eines Einführungsprogramms für Bildungsgutscheine?

Auf Antrag des Erziehungsrates und der Direktion des Erziehungswesens beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Aisslinger, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Diskussion über Bildungsgutscheine basiert auf Ideen zur Deregulierung des Bildungswesens, zur Steigerung des Wettbewerbs zwischen den Bildungseinrichtungen und zur Ermöglichung einer freien Schul- oder Kurswahl durch die Eltern bzw. Teilnehmer. Staatlich finanzierte Bildungsgutscheine können - je nach Modell - an frei gewählten, aber grundsätzlich von den Behörden zugelassenen öffentlichen oder privaten Bildungseinrichtungen eingelöst werden. Der Übergang zu ähnlichen Modellen ist allerdings gleitend: Die weitgehend offene, mit Pauschalen finanzierte Zulassung von Privatschulen in verschiedenen Ländern ohne Bildungsgutscheine hat eine gleichartige Wirkung.

Von dieser Regelung versprechen sich die Befürworter von Bildungsgutscheinen mehr Markt im Bildungswesen. Erhofft werden insbesondere folgende Wirkungen:

- grössere Effizienz durch ökonomisches Handeln von Bildungseinrichtungen (Kostenminimierung);
- grössere Leistungsfähigkeit (Effektivität) von Bildungseinrichtungen durch marktgestützte Qualitätskontrolle (erfolglose Bildungseinrichtungen verschwinden);
- grössere Vielfalt der Angebote im Bildungswesen (konfessionelle, weltanschaulich-pädagogisch orientierte Bildungseinrichtungen u.a.) aufgrund unterschiedlicher Nachfrage;

- verstärkte Entscheidungsautonomie und Souveränität der Eltern bzw. der Bildungsnachfragenden;
 - vermehrte Entscheidungs- und Vollzugskompetenz der einzelnen Bildungseinrichtung.
- Bildungsgutscheine sollen zudem eine finanzielle Entlastung für Eltern bringen, die ihre Kinder in Privatschulen geben.

Die verfügbaren Erkenntnisse zur Wirkung von Bildungsgutscheinen bzw. ähnlichen Modellen stützen sich auf Studien aus angelsächsischen Ländern und aus den Niederlanden. Sie betreffen den Bereich der obligatorischen Schulzeit. Schweizerische Erfahrungen liegen keine vor.

Auch wenn sich die Aussagen der genannten Studien auf kaum vergleichbare gesellschaftliche und bildungspolitische Voraussetzungen abstützen, lassen sich folgende Tendenzen feststellen:

- Solche Schulen sind insgesamt kaum kostengünstiger. Der Profilierungsdruck konkurrierender Schulen führt aber zu einer deutlichen Aufwertung der Managementaufgaben, der Mittelbeschaffung und des Marketings. Es werden viele sehr kleine private Schulen geführt. Aufgrund der Wahlmöglichkeit zwischen staatlichen und privaten Anbietern entstehen höhere Regulationskosten für die öffentliche Hand.
- Bildungsgutscheine führen nicht automatisch zu einer besseren Leistung (Effektivität) der Schulen. Die Versuche in den Vereinigten Staaten zeigen gar eine Tendenz zu einer Verschlechterung der Situation in besonders belasteten Schulen. Diese erhalten durch die freie Schulwahl mehr Kinder aus benachteiligten Randgruppen und schneiden deshalb in Leistungstests schlechter ab. In den Niederlanden entstanden diese Effekte nicht.
- Die Wirkung unterschiedlicher Schulprofile auf das Wahlverhalten der Eltern hält sich - mit Ausnahme der Niederlande - in engen Grenzen: Eltern wählen vornehmlich nach den Kriterien Nachbarschaft, soziale Schicht und Hautfarbe (USA).

Der Entscheid, die Führung des Bildungswesens der öffentlichen Hand zuzuweisen, stammt aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Liberalen wollten ein öffentliches Bildungswesen, um die Ausbildung aller Gesellschaftsschichten und Chancengleichheit zu ermöglichen.

Die bisher praktizierten Modelle mit Bildungsgutscheinen streben grundsätzlich die Verwirklichung dieser Ziele und die Erfüllung dieser Aufgaben an. Die Möglichkeit, diese staatlichen Vorgaben auch mittels privater Bildungseinrichtungen zu erfüllen, zwingt dabei Staat und öffentliche Hand zu aufwendigen Anerkennungs- und Kontrollmassnahmen (Konzessionierung, Prüfsysteme). Zudem treten in Systemen mit Bildungsgutscheinen unbeabsichtigte negative Effekte auf: Abbau von Bildungsangeboten in Randgebieten und für Ausbildungen mit kleiner Nachfrage, die Gefahr einer sozialen und ethnischen Entmischung sowie Mehraufwand im schulinternen Management.

Die von den Befürwortern von Bildungsgutscheinen angestrebten positiven Auswirkungen sollen durch die geplanten Projekte zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WIF!) in verschiedener Weise aufgenommen werden. Die Projekte «WIF!-Teilautonome Volksschulen», «WIF!-Teilautonome Maturitäts- und Diplommittelschulen», «WIF!-Berufsschulreorganisation» und «WIF!-Universitätsreform» haben für die betroffenen Bildungseinrichtungen u.a. zum Ziel:

- Steigerung der eigenen Entscheidungs- und Vollzugskompetenz mittels Globalbudgetierung, Führungs- und Kompetenzstruktur (verbunden mit externem, staatlichem Controlling und Revision);
- Erhöhung des Wirkungsgrades (Effizienz) und der Leistungsfähigkeit mittels Leistungsauftrag und Leitbild, Leistungslohn und Benchmarking;
- Entwicklung von Rahmenbedingungen, welche die Flexibilität der Bildungsangebote erhöhen (Begrenzung, Abbau hindernder kantonaler Vorschriften) und die damit adressatengerechte Bildungsangebote ermöglichen.

Kein Gegenstand der WIF!-Projekte ist die Ermöglichung der freien Schulwahl durch die Eltern bzw. durch die Bildungsnachfragenden. Allerdings bestehen bereits heute im Bereich der Sekundarstufe II sowie der Tertiärstufe innerhalb der öffentlichen Bildungseinrichtungen Wahlmöglichkeiten (Berufslehren, Maturitätstypen, Fachrichtungen u.a.m.).

Gegenwärtig finden interkantonale Verhandlungen über vollkostendeckende Beiträge an Bildungseinrichtungen statt. Solche Finanzierungsvereinbarungen unterscheiden sich nur graduell von Modellen mit Bildungsgutscheinen. Es zeigt sich, dass die Gewährung der Freizügigkeit zum Zugang zu Bildungseinrichtungen bei voller Kostendeckung auch ohne Bildungsgutscheine zu ähnlichen Ergebnissen wie ein System mit Bildungsgutscheinen führen kann. Selbst Schülerpauschalen - bei mehr oder weniger freier Schulwahl - haben eine ähnliche Wirkung, sofern Dritte eine Zulassung mit standardisierten Vergütungen erwerben können. Auch im angloamerikanischen Raum scheint die Entwicklung im Bereich der obligatorischen Schulzeit eher in Richtung einer liberalen Zulassung privater Schulträgerschaften zu gehen.

Aufgrund dieser Überlegungen besteht kein Anlass, Bildungsgutscheine einzuführen. Vielmehr ist im Sinne der WIF!-Projekte mit Schülerpauschalen eine finanzielle Gleichstellung der öffentlichen Schulen anzustreben, und im Rahmen der interkantonalen Verhandlungen soll der freie Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen und damit auch der Wettbewerb unter den Schulen erhalten bleiben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion des Erziehungswesens.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi