




VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE



Bildung in Zeiten knapper Kassen: Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung!

Ergebnisse einer Expertise des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das Land Hessen

In Kooperation mit dem

 **Institut der deutschen
Wirtschaft Köln**



Impressum

Erschienen | September 2010

Auflage | 2.000 Stück

Kontakt

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V. (VhU)

Bildungs- und Gesellschaftspolitik

Jörg E. Feuchthofen

Tel. 069-95808-210

Mail: jfeuchthofen@vhu.de

Dr. Jörg Friedrich

Tel. 069-95808-255

Mail: friedrich.joerg@bwhw.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)

Wissenschaftsbereich Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik

Helmut E. Klein

0221-4981-769

klein@iwkoeln.de

Prof. Dr. Axel Plünnecke

Tel. 0221 4981-592

pluennecke@iwkoeln.de

Layout

CREATUR Werbeagentur | Darmstadt

www.creaturgrafik.de

Druck

mt druck

Walter Thiele GmbH & Co. KG | Neu-Isenburg

Helmut E. Klein | Prof. Dr. Axel Plünnecke

Bildung in Zeiten knapper Kassen: Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung!

Ergebnisse einer Expertise des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das Land Hessen





Inhalt

Management Summary	8
1 EINLEITUNG: HAUSHALTE KONSOLIDIEREN UND HUMANKAPITAL VERBESSERN	12
2 DIE HANDLUNGSFELDER	14
2.1 Richtig rechnen	14
2.1.1 Die Erfassung der Bildungsausgaben	14
2.1.2 Das Erfassungsproblem der Schulfinanzierung	18
2.1.3 Ausgaben pro Bildungsteilnehmer als richtige Messgröße	32
2.2 Demografische Rendite reinvestieren	35
2.3 Effizienzpotenziale nutzen	38
2.3.1 Kosteneffizienz durch valide Statistik, Kostentransparenz und Benchmark	38
2.3.2 Kosteneffizienz durch Deregulierung	38
2.3.3 Dezentrale Kosteneffizienz: Das Modell der Privatschulen	39
2.3.4 Leistungsorientierte Lehrervergütungen	41
2.3.5 Nachqualifizierungskosten vermeiden	45
2.3.6 Weitere effizienzsteigernde Maßnahmen	46
2.4 Richtig investieren	48
2.4.1 Frühkindliche Förderung	49
2.4.2 Ganztagschulen	51
2.4.3 Hochschulkapazitäten	53
3 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	55
Literatur	57
Anhang	61

**Wir sind es einfach jedem Kind und eben nicht
einem „System“ schuldig.**

Geleitwort von VhU-Präsident Prof. Dieter Weidemann

RICHTIG RECHNEN – GEZIELT FINANZIEREN!

Bildung ist eines der zentralen Zukunftsthemen für Wirtschaft und Gesellschaft. Die Sicherung eines gut qualifizierten Nachwuchses gehört mittel- bis langfristig zu den großen Herausforderungen für fast alle hessischen Unternehmen. Das gilt zum einen quantitativ, im Zeichen der demografischen Entwicklung. Es gilt zum anderen qualitativ, angesichts immer komplexerer Anforderungen in der Arbeitswelt. Gerade das Technologieland Hessen lebt mit seinem hohen Exportanteil kontinuierlich von technischer Innovation, neuen und optimierten Produkten sowie höchstprofessioneller Dienstleistung.

Diese Entwicklung fordert Staat und Unternehmen im Bildungswesen. Ziel muss es sein, jeden einzelnen jungen Menschen bestmöglich zu bilden und auszubilden und ihm alle Chancen zu eröffnen. Oder anders formuliert: Wir dürfen kein Kind und keinen Jugendlichen mehr zurücklassen oder gar verloren geben.

Diesem im höchsten Maße „individuellen Ansatz“ muss auch unser Bildungssystem besser gerecht werden, vom Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule. Hier sind neue Lösungen gefragt, die mehr auf die Aktivierung des Entwicklungspotenzials jedes jungen Menschen zielen: in der Erziehung, der Organisation und Finanzierung von Bildung. Die zentrale Frage muss lauten: Wie gestalten wir unser Bildungssystem, damit ein möglichst hoher Anteil der eingesetzten Ressourcen direkt im Bildungsprozess bei Kindern, Jugendlichen und Studenten ankommt?

Gleichzeitig setzt sich auch in der Politik die Erkenntnis durch, dass die Leistungsfähigkeit des Staates endlich ist – und viel zu viele Ausgaben in den vergangenen Jahren, ja Jahrzehnten auf Pump erfolgten. Die Konsolidierung der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen ist für die nächsten Jahre zum Gebot mit Verfassungsrang geworden. Hiervon sind alle Politikfelder betroffen. Auch Bildung und Wissenschaft als wichtige Zukunftsthemen müssen sich der Prüfung stellen, ob Einsparungen möglich sind oder zumindest, wie Ausgaben effektiver getätigt werden.

Die aktuell geführte Diskussion zur Finanzierung unseres Bildungssystems befindet sich noch in den Anfängen und ist in der Sache bisher unbefriedigend. Forderungen nach mehr Ausgaben



Prof. Dieter Weidemann
Präsident
Vereinigung der hessischen
Unternehmerverbände e.V. (VhU)

mit dem „Gießkannenprinzip“ oder – von der anderen Seite – nach Kürzungen mit der „Rasermähermethode“ machen ebenso wenig Sinn wie die Festlegung von Bildungsausgaben über den prozentualen Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Zwei Fragen sollen das Problem verdeutlichen:

Was heißt es denn konkret für den Bildungserfolg eines einzelnen Kindes, wenn ein Land wie Deutschland insgesamt 10% seines BIP in Forschung und Bildung investiert? Oder: Zwei Länder investieren jeweils gleichviel Prozent ihres BIP in Bildung. Sind die Anstrengungen aber gleichwertig, wenn in einem Land deutlich weniger Kinder zur Schule gehen?

Die entscheidenden ökonomischen Fragen werden in Bildungsdiskussionen häufig nicht gestellt. Dazu gehört vor allem die exakte Bestimmung der jährlichen finanziellen Leistungen des Staates pro Kind, Schüler oder Student. Welche Bildungsergebnisse werden pro Kopf mit welchen konkreten Bildungsausgaben erzielt? Was ist dabei Investition, was konsumtive Ausgabe? Um die Antworten auf diese Fragen kommen wir nicht herum, auch nicht durch das häufig und selbst aus der Wirtschaft zu hörende Hintertürchen, kurzerhand alle Ausgaben in Bildung und Wissenschaft zu „Investitionen“ zu erklären.

Auch im Bildungsbereich sind kameralistische Einnahmen- und Ausgabenbetrachtungen nicht mehr zeitgemäß. Wir müssen hier zu einer Investitions- und Kostenrechnung kommen, wenn wir gute Leistung bei knappen Ressourcen wollen und brauchen. Zentraler Maßstab als Ausgabenkriterium sollte der Aspekt der Effizienz sein, bezogen auf den einzelnen „Bildungskunden“ in allen Altersstufen.

Zu dieser Pro-Kopf-Betrachtung zwingen uns nicht nur die demografische Entwicklung und der steigende Druck auf die öffentlichen Haushalte: Wir sind es einfach jedem Kind und eben nicht einem „System“ schuldig. Bisher aber wird die systemische Gesamtbetrachtung in der Bildungsfinanzierung zum entscheidenden Maßstab gemacht. Und das, obwohl uns seit 10 Jahren immer neue internationale Vergleichsstudien zeigen, wie es Länder mit besseren Bildungsergebnissen eben richtig machen.

Vor diesem Hintergrund hat die VhU das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) gebeten, die Kosten des hessischen Bildungssystems einmal genauer als üblich unter „die Lupe zu nehmen“.

Die Expertise soll im ersten Schritt dazu dienen, die wichtigsten fiskalischen Felder staatlicher Bildungspolitik zu identifizieren, die für ökonomische Fragen relevanten Daten zu sichten, diese auf Plausibilität zu prüfen und zu bewerten und aktuelle „Lücken“ im Datenbestand aufzuzeigen. So verstanden liefert die Expertise Hilfestellung und Ansatzpunkte für die politisch Verantwortlichen. Sie können die vorhandene Datenbasis einschätzen, diese ggf. verfeinern und erweitern. Valide Daten helfen kluge Entscheidungen zu treffen.

Wir dürfen kein Kind und keinen Jugendlichen mehr zurücklassen oder gar verloren geben.

Im zweiten Schritt soll die Expertise als Konsequenz der Datentransparenz bereits erste Handlungsempfehlungen an die Politik aufzeigen. Diese sollte Ausgaben für Bildung künftig vorwiegend unter der Prämisse des Einsatzes direkt beim Bildungsteilnehmer bewerten. So kann deutlicher werden, wie und wo unser Bildungssystem effizienter organisiert werden muss.

Die Expertise hilft auch uns, der hessischen Wirtschaft und ihren Verbänden. Denn wer sich selbst als „Motor für Reformen“ versteht und Hessen voranbringen will, muss Menschen überzeugen: die politisch Verantwortlichen, aber im Bereich Bildung auch Lehrer, Eltern, Schüler, Hochschullehrer und Studenten. Wir wollen das Vertrauen dafür stärken, dass wir es als Wirtschaft ernst meinen mit einer Verbesserung von Unterricht, Studium und Bildungssystem zum Wohle unserer Kinder.

Daten und Fakten allein leisten das natürlich nicht. Sie bilden aber die unabdingbare wie gemeinsame Grundlage für Analysen, neue Initiativen und politische Empfehlungen. Sie sind damit die Basis für eine nachhaltige und glaubwürdige Bildungspolitik wie Verbandsarbeit.

Ein häufig gebrauchtes Zitat von Benjamin Franklin sagt: „Eine Investition in Bildung bringt immer noch die besten Zinsen.“ Wie Sie sehen werden, relativiert die IW-Expertise dieses Zitat: „Eine Investition in Bildung bringt dann die besten Zinsen, wenn sie auch beim Kind ankommt.“ Aber überzeugen Sie sich selbst!



Prof. Dieter Weidemann
Präsident der VhU

MANAGEMENT SUMMARY

Die vorliegende Expertise untersucht, wie sich die wachstumspolitische Bedeutung des Bildungssystems mit dem ebenfalls wachstumsrelevanten Ziel der Haushaltskonsolidierung tarieren lässt, das angesichts der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Richtschnur für die Untersuchung ist dabei, dass nicht die in der politischen Diskussion meist verwendete Kenngröße der Bildungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt Zielgröße der Politik sein sollte, sondern vielmehr die Bildungsausgaben pro Kopf, die letztlich beim Schüler im Unterricht ankommen.

Die Erfassung der Bildungsausgaben stößt allerdings auf zahlreiche statistische Hindernisse. Dies erschwert es nicht nur, Aussagen über die Wirtschaftlichkeit bestimmter Ausgaben zu treffen, sondern auch, wie vorhandene Ressourcen künftig effizienter genutzt werden können. Deshalb geht die Expertise vier Fragen nach: Wie lassen sich die tatsächlichen Bildungsausgaben realistischer abbilden (Richtig rechnen)? Welche Auswirkungen haben rückläufige Schülerzahlen auf die effektiven Bildungsausgaben (Demografische Rendite reinvestieren)? Wie können bei gegebenen Mitteln Effizienzpotenziale beim Mitteleinsatz realisiert werden (Effizienzpotenziale nutzen)? Wie muss bildungsökonomisch gesehen auf der bildungsbiographischen Zeitachse richtig investiert werden (Richtig investieren)?

Richtig rechnen

Für Deutschland zeigen neue Zahlen für das Jahr 2007, dass die Bildungsausgaben pro Schüler an allgemeinbildenden Schulen 5.400 Euro betragen. Hessen liegt mit 5.300 Euro pro Schüler leicht unter dem deutschen Durchschnittswert. An beruflichen Schulen übertrifft der Ausgabenwert pro Schüler in Hessen den deutschen Durchschnittswert deutlich (4.000 Euro versus 3.600 Euro). Für alle Schularten zusammen ergibt sich daraus ein Durchschnittswert von 5.000 Euro pro Schüler, der mit dem Bundeswert übereinstimmt. Die Finanzausstattung der Schulen in Hessen liegt nach den amtlichen Daten folglich weitgehend im bundesdeutschen Durchschnitt.

Die Bildungsfinanzstatistik weist allerdings eine ganze Reihe von Unschärfen und Untererfassungen auf, die nicht nur Aussagen über die Höhe bestimmter Ausgaben erschweren, sondern auch Aussagen darüber, wie vorhandene Ressourcen künftig effizienter genutzt werden können:

- Die Bildungsausgaben in Hessen sind allein im Bereich der Pensionslasten der heute aktiven Beamten im Bildungsbereich um rund 1 Milliarden Euro untererfasst.

- Für Hessen dürften im Jahr 2006 die Bildungsausgaben bei Veranschlagung von kalkulatorischen Mieten anstelle von Baumaßnahmen und der Unterhaltungsausgaben um rund 800 Millionen Euro höher gelegen haben als ausgewiesen. Ohne die Wertstellung der Gebäude durch Abschreibungen zu kennen, lässt sich auch die Notwendigkeit der unterschiedlichen Investitionstätigkeiten nicht begründen.
- Die Schulverwaltungsausgaben der kommunalen Schulträger variieren um bis zu dem Dreifachen des günstigsten Schulverwaltungsamtes. Die Gründe dafür sind nicht bekannt.
- Über die exakten Kosten der Lehrerfortbildung wie auch über ihre Wirksamkeit zur Optimierung der Schul- und Bildungsqualität liegen keine amtlichen Befunde vor. Dieser Ausgabe-posten gehört aber auf den Prüfstand, um künftig Ressourcen zielgerichteter einsetzen zu können.

Demografische Rendite reinvestieren

Die Wirkungen des demografischen Wandels auf die Bildungsfinanzierung lassen sich hingegen relativ gut quantifizieren. In Hessen ergeben sich durch die sinkenden Schülerzahlen bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2007 erhebliche Umschichtungspotenziale im Bildungsbudget. An den allgemeinbildenden Schulen beträgt diese demografische Rendite allein im Jahr 2020 knapp 0,7 Milliarden Euro. In geringerem Umfang dürften auch Umschichtungspotenziale an den Berufsschulen entstehen. Bei einer Reinvestition dieses Potenzials würden die Ausgaben pro Schüler in Hessen an allgemein bildenden Schulen von rund 5.300 Euro auf rund 6.600 Euro bis zum Jahr 2020 deutlich steigen, ohne dass reale Mehrausgaben des Landes im Bildungsbudget nötig wären.

Effizienzpotenziale nutzen

Eine partielle oder vollständige Reinvestition der demografisch bedingt rückläufigen Ausgaben wird von der Bildungsseite gegenüber der Finanzseite um so eher begründet werden können, je mehr dies auch mit einem effizienten und effektiven Mitteleinsatz einhergehen kann. Zur Mobilisierung von Effizienzpotenzialen im Bildungssystem lassen sich folgende Punkte benennen:

- Die Reform der Lehrerarbeitszeit birgt enorme Effizienzpotenziale. Ein kostenwirksamer Effekt für Hessen lässt sich aber auf der Basis des verfügbaren Denkmaterials noch nicht abschätzen.
- Deputatsermäßigungen bzw. Abminderungsstunden haben ein Volumen von etwa 380 Millionen Euro, die sich bisher einer personalökonomischen Steuerung entziehen.
- Die uneinheitlichen Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen bei Abordnungen im hessischen Kultusressort führen zu Effizienzverlusten von vermutlich mehreren hunderttausend Jahresarbeitsstunden.

- Die Verwaltungskosten der Schulämter sind – umgerechnet in die Ausgaben je Schüler – unterschiedlich hoch und liegen um bis zu 60 Prozent über dem niedrigsten Wert. Durch Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Zusammenlegungen von Schulämtern lassen sich Effizienzgewinne realisieren, die derzeit nicht quantifizierbar sind.
- Die Angebotsstruktur der Lehrerfortbildung ist nicht transparent, insbesondere was die Angebote des Amtes für Lehrerbildung und der staatlichen Schulämter betrifft.
- Die Übertragung der Personal- und Budgetverantwortung auf die Einzelschule, also auf rechenschaftspflichtige Schulleitungen vor Ort, erhöht die Transparenz des Ressourceneinsatzes und verbessert die steuerungswirksamen Effekte auf die Bildungsqualität. Nur auf diese Art und Weise wird sich ein nachhaltiges effizientes Ressourcenmanagement gestalten lassen.
- Die Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung erhöht die qualitätswirksamen Effekte. Mit gleichen Mitteln lassen sich höhere Wirkungsgrade der eingesetzten Personalausgaben erreichen. Die dafür freiwerdenden Mittel in Hessen betragen zwischen gut 40 und rund 580 Millionen Euro, je nachdem, wie nachhaltig die bisherige senioritätsbasierte Besoldungsstruktur zugunsten von ziel- und leistungsorientierte Entlohnungskomponenten weiterentwickelt werden kann.
- Maßnahmen zur Integration von leistungsschwachen Schülern in Ausbildung und Beschäftigung wirken nicht nur der Externalisierung von nachschulischen Reparaturen entgegen, sondern verringern externe Kosten in erheblichem Maße. Pro Jahr dürften dadurch mittel- bis langfristig etwa 0,1 Milliarden Euro eingespart werden können.
- Aufgrund der demografischen Entwicklung sind sinnvolle Schulschließungen unausweichlich. Ebenso lassen sich durch die Dezentralisierung Verwaltungskosten einsparen.

Richtig investieren

Wichtige Investitionsprojekte sind in Hessen in den kommenden Jahren umzusetzen, um das Wachstumspotenzial durch eine bessere Bildung zu stärken. Untersuchungen von Cunha/Heckman zeigen, dass Investitionen in die frühen Bildungsphasen gesamtwirtschaftlich die höchsten Renditen bewirken und unter Effizienz Gesichtspunkten besonders vorteilhaft sind. Ein Ausbau der frühkindlichen Förderung und eine bessere Lerninfrastruktur an Schulen stärken die Humankapitalbildung und verbessern damit die Wachstumsperspektiven der Volkswirtschaft. Das Land Hessen sollte daher den Ausbau dieser Infrastruktur weiter vorantreiben.

Als Finanzierungseffekte für den Haushalt in Hessen im Jahr 2020 lassen sich folglich folgende Punkte zusammenfassen:

- zusätzliche Betriebskosten in der frühkindlichen Förderung: 0,1 Milliarden Euro
- zusätzliche Ganztagschulen: 0,4 – 0,6 Milliarden Euro
- zusätzliche Hochschulausgaben finanziert durch Studiengebühren

Die zusätzlichen jährlichen Ausgaben im Jahr 2020 in Höhe von 0,5 bis 0,7 Milliarden Euro lassen sich durch die demografischen Einsparungen, eine bildungsökonomisch sinnvolle Priorisierung der öffentlichen Ausgaben und durch Effizienzgewinne finanzieren. Zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems lassen sich dann ohne reale Mehrausgaben im Bildungsbudget realisieren.

Handlungsempfehlungen

Aus den vorstehenden Überlegungen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Zur Steuerung des Bildungssystems sollten validere und transparentere Daten zur Verfügung gestellt werden.
2. Als Steuerungsgröße im Bildungssystem sollten die Ausgaben je Bildungsteilnehmer Verwendung finden. Die Ausgaben gemessen am BIP werden durch demografische Entwicklungen zu stark beeinträchtigt.
3. Die durch die rückläufigen Schülerzahlen freiwerdenden Mittel (demografische Rendite) sollten weitgehend im System bleiben. Damit stünden je Schüler bis zu 6.600 Euro statt heute 5.300 Euro zur Verfügung.
4. Effizienzgewinne sollten durch eine Reform der Lehrerarbeitszeit in Kombination mit der Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung und durch eine Abschaffung der Senioritätentschlohnung mobilisiert werden.
5. Größere kostenwirksame Effekte sind – in Anlehnung an das Modell der Schulen in freier Trägerschaft – auch von der weiteren Dezentralisierung im Schulsystem durch die Übertragung der vollständigen Personal- und Budgetverantwortung auf die Schulen zu erwarten.
6. Durch eine Ausweitung von Privatschulen können Effizienzgewinne und weitere Einsparpotenziale im Landeshaushalt realisiert werden.
7. Bis zum Jahr 2020 sollten die frühkindliche Förderinfrastruktur sowie die Ganztagschulen in Hessen ausgebaut werden, der Ausbau der Hochschulkapazitäten dagegen weitgehend durch die Wiedereinführung von Studiengebühren finanziert werden können.
8. Weitere bisher nicht quantifizierte Einsparpotenziale könnten durch die Einführung eines dezentralen Schulmanagements, eine Reduzierung der Schulverwaltung und die Zusammenlegung von Schulen gewonnen werden.

1 EINLEITUNG: HAUSHALTE KONSOLIDIEREN UND HUMANKAPITAL VERBESSERN

In der Studie „Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft“ hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) im Jahr 2005 gezeigt, dass erfolgreiche Wachstumsstrategien auf verschiedenen Wachstumstreibern basieren können. Von zentraler Bedeutung für die langfristige Wachstumsdynamik ist es, politische Maßnahmen zu ergreifen, welche die Investitionen stimulieren, Beschäftigung mobilisieren, Haushalte konsolidieren und Humankapital generieren. Dabei ist die Haushaltskonsolidierung das „Standbein“ erfolgreicher Wachstumsstrategien.

In dieser Expertise soll untersucht werden, wie sich die wachstumspolitische Bedeutung des Bildungssystems mit dem ebenfalls wachstumsrelevanten Ziel der Haushaltskonsolidierung tarieren lässt. Auf dem Bildungsgipfel 2008 haben Bund und Länder betont, dass mittels zusätzlicher Bildungsinvestitionen Deutschland zur Bildungsrepublik werden solle. Aufgrund der haushaltspolitischen Schiefelage im Jahr 2010 darf eine solche Bildungsstrategie jedoch nicht das Ziel der Haushaltskonsolidierung gefährden. Vielmehr muss sich auch der Bildungsbereich einer Aufgabenkritik stellen und Effizienzpotenziale in den Blick nehmen, denn nicht der finanzielle Input ist entscheidend, sondern die erzielten Bildungsergebnisse. Auf dem Gipfel 2008 wurde beschlossen, die Ausgaben für Forschung und Bildung bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des BIP zu erhöhen. Auf dem Bildungsgipfel im Jahr 2010 wurden keine weiteren Festlegungen vorgenommen. In einigen Ländern wird hingegen im Zuge der Spardiskussionen auch der Bildungsbereich nicht ausgenommen.

In diesem Papier wird am Beispiel des Bundeslandes Hessen diskutiert, wie eine Bildungsfinanzierung ohne zusätzliche öffentliche Mittel aussehen könnte. Es wird dabei zum einen das Ziel in den Fokus gerückt, bessere Bedingungen für den Auf- und Ausbau von Humankapital zu schaffen. Bildungsausgaben sollten folglich einen stark investiven Charakter erhalten. Zum zweiten wird das Ziel der Haushaltskonsolidierung in den Blick genommen. Durch die Nutzung von Effizienzpotenzialen und demografisch frei werdenden Mitteln sollen zusätzliche Bildungsinvestitionen finanziert werden, ohne die öffentlichen Haushalte zu überlasten.

Die Gliederung des Papiers orientiert sich dabei an folgenden Fragen:

1. Welche Abgrenzungsprobleme bestehen bei der Erfassung der Bildungsausgaben? Ist das BIP-Ausgabenziel eine gute Steuerungsgröße für eine effiziente und wachstumsförderliche Bildungspolitik oder sollte sich die Politik als Steuerungsgröße besser an den Ausgaben pro Bildungsteilnehmer orientieren? Das damit bezeichnete Handlungsfeld lautet „Richtig rechnen“.
2. Welche Effekte entstehen aus dem Rückgang der Schülerzahlen für die Bildungsausgaben? Wie groß ist die sogenannte „demografische Rendite“? Wie entwickeln sich die Bildungsausgaben pro Teilnehmer, wenn die Mittel im System verbleiben? Das damit bezeichnete Handlungsfeld lautet „Demografische Rendite reinvestieren“.
3. Welche Effizienzpotenziale können gewonnen werden, wenn die Mittel effizient und effektiv beim Schüler oder Studierenden ankommen sollen? Das damit bezeichnete Handlungsfeld lautet „Effizienzpotenziale nutzen“.
4. Wo sollten die durch die demografische Rendite und Effizienzgewinne entstehenden Spielräume für mehr Bildungsoutput investiert werden? Das damit bezeichnete Handlungsfeld lautet „Richtig investieren“.

2 DIE HANDLUNGSFELDER

2.1. Richtig rechnen

2.1.1 Die Erfassung der Bildungsausgaben

Um mittels statistischer Daten zur Bildungsfinanzierung das Bildungssystem zielorientiert steuern zu können, ist es zunächst einmal wichtig, die Bildungsausgaben richtig zu erfassen. Oft wird mit Blick auf die Bildungsausgaben in Prozent des BIP die Forderung erhoben, ins gegebene Bildungssystem mehr Mittel zu investieren. In der Tat betragen die Bildungsausgaben in Deutschland nach internationaler Abgrenzung (also ohne die Weiterbildung und Ausgaben für die Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur) gemessen am BIP im Jahr 2006 rund 4,8 Prozent und liegen damit unter dem EU-19-Durchschnitt von 5,5 Prozent oder dem OECD-Durchschnitt von 5,8 Prozent (OECD, 2009). Das auf dem Bildungsgipfel 2008 formulierte Ziel, die Ausgaben für Bildung und Forschung auf 10 Prozent des BIP zu erhöhen, basiert hingegen auf der nationalen Abgrenzung des Bildungsbudgets. Im Jahr 2008 betragen die Ausgaben für Bildung und Forschung rund 8,6 Prozent des BIP (Statistisches Bundesamt, 2010a). 155 Milliarden Euro bzw. 6,2 Prozent des BIP wurden in nationaler Abgrenzung für Bildung ausgegeben. Rein rechnerisch betrug damit die Finanzierungslücke bei einem Ausgabenziel von 7 Prozent des BIP für Bildung in Preisen des Jahres 2008 bei 19,7 Milliarden Euro (eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Bundesamt, 2010a).

Die Höhe des Finanzierungsbedarfs beim BIP-Ziel hängt aber ganz entscheidend von der Erfassung der Bildungsausgaben ab. Dabei dürfte es in mindestens drei Bereichen zu einer gravierenden Untererfassung tatsächlicher Bildungsausgaben kommen:

- Pensionslasten
- Gebäude
- Verwaltung

a) Erfassung der Pensionslasten

Der bedeutendste Anteil der Bildungsausgaben betrifft die Personalkosten. Lehrer und Professoren sind größtenteils verbeamtet und führen während ihrer aktiven Zeit keine Sozialbeiträge ab. Mit dem Eintritt in den Ruhestand beziehen sie jedoch Pensionen und Beihilfen aus dem Staatshaushalt. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die zukünftigen Auszahlungen im Haushalt einzukalkulieren. Der Zuschlagssatz auf die Personalausgaben für aktive Beamte betrug im Jahr 2005 laut Statistischem Bundesamt 26,5 Prozent. Er setzt sich aus dem Beitragsatz der Rentenversicherung (derzeit 19,5 Prozent) und einem Aufschlag von 7 Prozent zusammen. Dieser

Aufschlag soll gewährleisten, dass alle Ansprüche aus der Zusatzversorgung der Angestellten sowie die Beihilfekosten gedeckt werden können.

Im Bildungsbudget 2006 werden Pensionslasten in Höhe von 8,1 Milliarden Euro berücksichtigt. Die Ist-Ausgaben lagen aber bereits im Jahr 2005 mit 12,3 Milliarden Euro über diesem Wert. Die zu berücksichtigenden Pensionslasten müssten jedoch höher als die Ist-Ausgaben sein, da sich die Zahl der Versorgungsempfänger im Bildungsbereich laut dem Versorgungsbericht von Bund und Ländern deutlich erhöhen wird. Um eine realitätsnähere Abbildung der Versorgungsausgaben zu gewährleisten, schlägt die Zentralstelle der Landesfinanzminister vor, die derzeitigen Aufwendungen als Basiswert mit der im Versorgungsbericht gekennzeichneten Entwicklung fortzuschreiben. Bei einem erwarteten Anstieg um 63 Prozent (keine Anpassung der Bezüge, nur auf Grund von Anstieg der Anzahl der Empfänger und struktureller Effekte) resultiert hieraus eine Belastung für künftige Pensionen der heute aktiven Lehrkräfte von 20 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Untererfassung von rund 12 Milliarden Euro (ZDL, 2009, 22).

In Hessen werden in den Bildungsausgaben 678 Millionen Euro für unterstellte Sozialabgaben für aktive Beamte aus dem Bildungsbereich erfasst. Legt man für eine erste näherungsweise Schätzung den von der ZDL für Deutschland ermittelten bundesweiten Faktor von 2,47 an, würden die unterstellten Sozialabgaben für Pensions- und Beihilfeleistungen 1.674 Millionen Euro umfassen. Die Bildungsausgaben in Hessen wären damit allein im Bereich der Pensionslasten der heute aktiven Beamten im Bildungsbereich um rund 1 Milliarden Euro untererfasst.

63%

Bei einem erwarteten Anstieg um 63 Prozent resultiert hieraus eine Belastung für künftige Pensionen der heute aktiven Lehrkräfte von 20 Milliarden Euro.

b) Mieten/Unterbringungskosten

Grundstücke und Gebäude wie Schulen, Hochschulen oder Kindergärten, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, werden den Nutzern regelmäßig kostenlos zur Verfügung gestellt. Um neben den Mitteln für Baumaßnahmen und Bauunterhalt auch andere Aufwendungen im Haushalt aufführen zu können, haben in einzelnen Ländern Schulträger in den letzten Jahren angefangen, kalkulatorische Mieten zu bemessen. Ein möglicher Lösungsansatz könnte eine vollständige Bestandsaufnahme, Bewertung und Ausweisung aller Bildungs- und Forschungsausgaben mithilfe eines einheitlichen Verfahrens über alle Länder hinweg sein. Sinnvoll erscheint es jedoch auch, bereits vorhandene bewährte Ansätze für kalkulatorische Mieten aus Referenzländern für eine erste näherungsweise Schätzung zu verwenden. Wenn man die Mieten der Referenzländer mit den jeweiligen Personen in Bildungseinrichtungen in Beziehung

setzt, so ergibt sich ein kalkulatorischer Pro-Kopf-Kosten-Satz. Dieser ermöglicht es, die kalkulatorischen Mieten für alle anderen Länder nach Abzug der Ausgaben für Bauunterhalt und Bauinvestitionen hochzurechnen. Abzüglich der IST-Ausgaben für Gebäude belaufen sich die ermittelten kalkulatorischen Mieten für die kostenlose Überlassung der Grundstücke und Gebäude auf 12,2 Milliarden Euro (ZDL, 2009, 23 ff.).

Nach Angaben der Zentralstelle der Landesfinanzminister lassen sich kalkulatorische Mieten pro Bildungsteilnehmer für eine Vergleichsrechnung ermitteln, mit deren Hilfe auch eine Untererfassung der Bildungsausgaben nach Ländern überschlägig beziffert werden kann.

Tabelle 1: Bildungsausgaben für Bauten in 2006

Kalkulatorische Mieten versus Bauunterhalt und Investitionen

	Hessen in Millionen Euro	Deutschland in Millionen Euro
Kalkulatorische Miete KITA (bei 1.042 Euro pro Kind)	122	1.190
Bauunterhalt + Investitionen KITA	37	336
Untererfassung KITA	85	855
Kalkulatorische Miete Schulen (bei 1.406 Euro pro Schüler)	937	12.527
Kalkulatorische Miete Berufsschule (bei 658 Euro pro Berufsschüler)	123	1.670
Bauunterhalt + Investitionen Schulen und Berufsschulen	418	4.167
Untererfassung Schulen und Berufsschulen	642	10.030
Kalkulatorische Miete Hochschule (bei 1.218 Euro je Studierenden)	199	2.419
Bauunterhalt + Investitionen	133	1.131
Untererfassung Hochschulen	66	1.288
Untererfassung insgesamt	793	12.173

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis ZDL, 2009 und für Hessen Statistisches Bundesamt, 2008b, Fachserie 14-3-1, Tabelle 8, Ziffern 5 und 17, Daten für 2006

Für Hessen dürften im Jahr 2006 die Bildungsausgaben bei Veranschlagung von kalkulatorischen Mieten anstelle von Baumaßnahmen und der Unterhaltungsausgaben um rund 800 Millionen Euro höher liegen.

Zur Verifizierung der Untererfassungshypothese wird auf Berechnungen der staatlichen Ausgaben je Schüler auf der Basis einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung durch das Steinbeis-Transferzentrum Heidenheim (Eisinger et al., 2004 a, b) verwiesen, in der auch die

Abschreibungen auf Immobilien sowie Pensionsrückstellungen berücksichtigt sind. Werden die ursprünglich für das Jahr 2002 vorgenommenen Berechnungen mit der Preisentwicklung der staatlichen Bildungsausgaben hochgerechnet, so ergibt sich für das Haushaltsjahr 2006 eine Untererfassung der staatlichen Bildungsausgaben in Hessen allein an den allgemeinbildenden Schulen in einer Größenordnung von rund 1,6 Milliarden Euro (Tabelle 2). Die durchschnittlichen Ausgaben der öffentlichen Hände je Schüler liegen gemäß kaufmännischer Buchführung um 2.140 Euro über dem amtlich ermittelten Wert. Folglich wäre von einem Betrag von 7.140 Euro auszugehen, der vom Land Hessen de facto je Schüler aufgewendet wird. Darin enthalten sind dann sowohl sämtliche Immobilienkosten wie kalkulatorische Mieten sowie auch Pensionsrückstellungen und Beihilfe- und Versorgungsleistungen, deren Berücksichtigung der Landesrechnungshof Hessen in seinem Bericht 2008 anmahnt.

Tabelle 2: Statistische Untererfassung der Ausgaben je Schüler 2006 – in Euro

	STW	Stat. Bundesamt	Diff.	Schüler	Summe in Mio. Euro
Grundschule	5.944	3.900	2.044	236.472	483.349
Hauptschule	8.171	5.700	2.471	37.858	93.547
Realschule	7.095	5.100	1.995	89.746	179.043
Gymnasium	7.349	5.100	2.249	202.251	454.862
Gesamtschule	7.559	5.400	2.159	62.142	134.165
Freie Waldorfschule	7.559	5.400	2.159	5.088	10.985
Förderschule	24.270	15.100	9.170	26.701	244.848
		5.000	2.425	660.258	1.600.799
ohne Förderschule			2.140	633.557	1.355.951

STW: Die ursprünglich für das Jahr 2002 ermittelten Kosten wurden mit der realen Preisentwicklung der öffentlichen Ausgaben je Schüler bis 2006 hochgerechnet.

Ursprungsdaten: KMK, Statistisches Bundesamt, STW-Gutachten (Eisinger et al., 2004a,b)

Alles in allem dürften die Bildungsausgaben in Deutschland im Umfang von bis zu etwa 1 Prozentpunkt am BIP untererfasst sein. Selbst bei der Zielgröße der Bildungsausgaben gemessen am BIP erreicht Deutschland bei der richtigen Erfassung der Bildungsausgaben internationale Durchschnittswerte. Zur Zielvorgabe der Qualifizierungsinitiative – 10 Prozent des BIP für Forschung und Bildung – fehlten danach im Jahr 2007 nur etwa 0,5 Prozentpunkte des BIP. Dies bedeutet nicht, dass die Politik sich über diesen Weg „gesundrechnen“ kann. Wichtiger als ein am BIP orientiertes Ziel, ist die Ausstattung pro Schüler, beziehungsweise, dass eine optimale Förderung bei jedem einzelnen Schüler ankommt. Der Tatbestand der Untererfassung von Bildungsausgaben ist aber generell wichtig, wenn über den Einsatz von Ressourcen diskutiert wird.

In Hessen beläuft sich die Untererfassung in KITAs, Schulen, Berufsschulen und Hochschulen nach ersten Berechnungen auf etwa 1,8 Milliarden Euro. Diese Größenordnung ist bedeutend – der laufende Haushalt des hessischen Kultusministeriums beträgt rund 4 Milliarden Euro.

2.1.2 Das Erfassungsproblem der Schulfinanzierung

Die Darstellung des Bildungsbudgets beinhaltet weitere Unwägbarkeiten, die der Kameralistik und der Abgrenzungsproblematik aufgrund unterschiedlicher Veranschlagungspraktiken geschuldet sind. Zur betriebswirtschaftlichen Erfassung der Kosten des Schulsystems, auch was die originären Verwaltungsausgaben betrifft, liegen keine bundesweiten Schätzungen vor. Bei der Annäherung an die Erfassungsproblematik der Schulfinanzierung in Hessen wird als Datenbasis das Haushaltsjahr 2006 herangezogen, weil für dieses Jahr die in den einzelnen Fachserien des Statistischen Bundesamts veröffentlichten Berechnungen in vollständiger und länderkompatibler Form vorliegen. Die Erfassungsproblematik lässt sich wie folgt darstellen:

a) Gesamthaushalt

Aus dem Haushaltsplan des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2006 geht hervor, dass sich das Bildungsbudget des Landes auf insgesamt 3,93 Milliarden Euro (Ist-Ausgaben) belief (Tabelle 3). Der Vergleichswert, den das Statistische Bundesamt (2008 b) in den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte 2006 für das Land ausweist, liegt bei insgesamt 3,64 Milliarden Euro. Laut Haushaltsplan des Landes Hessen 2006 addieren sich die gesamten, dem Bildungsbudget des Landes zuzuordnenden Personalausgaben auf rund 2,49 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt: 2,56 Milliarden Euro). Werden die Pensionen und Versorgungsbezüge in die Personalausgaben mit einbezogen, erhöhen sich die gesamten Personalausgaben des Landes Hessen für die Schulfinanzierung auf rund 3,42 Milliarden Euro.

3,93 Milliarden

Aus dem Haushaltsplan des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2006 geht hervor, dass sich das Bildungsbudget des Landes auf insgesamt 3,93 Milliarden Euro (Ist-Ausgaben) belief.

Tabelle 3: Erfassung von Bildungsausgaben laut Haushaltsplan des Hessischen Kultusministeriums im Jahr 2006 in Millionen Euro

Kapitel	Ist-Ausgaben Haushaltsplan	Stat. Bundesamt Rechnungsergebnisse
Landeshaushalt	3.927,4	3.641,0
darunter:		
Kultusministerium	36,5	
Fördermittel	61,8	
Institut für Qualitätsentwicklung (IQ)	4,8	
Erwachsenenbildung	35,0	
Staatliche Schulaufsicht	47,6	
Schulen	2.694,6	2.555,0
davon: Personalkosten	2.306,4	
davon: Lehrer	2.037,3	
Lehrerbildung (AFL)	124,4	
Pensionen/Versorgungsbezüge	928,9	
Zwischensumme Personalausgaben	2.492,1	2.555,0

Quellen: Hessisches Ministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt

b) Personalstellen

Das Land Hessen weist unter dem Haushaltsplan des Kultusministeriums insgesamt 58.755,5 Personalstellen aus. Der Stellenplan für die Schulen enthält 46.391 Personalstellen einschließlich der für die Bildungsregionen des Landkreises Groß-Gerau, den Main-Taunus-Kreis, den Hochtaunuskreis und den Wetteraukreis ausgewiesenen Personalstellen. Dagegen finden sich in den Rechnungsergebnissen vom Statistischen Bundesamt (2009 b) 47.086 Lehrerstellen und in den statistischen Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (2007, 32) die Angabe von 48.560 Vollzeitäquivalenten (Tabelle 4).

Tabelle 4: Erfassung der Personalstellen laut Haushaltsplan des Hessischen Kultusministeriums im Jahr 2006

Kapitel		Stat. Bundesamt Rechnungs- ergebnisse	Kultusminister- konferenz in VZLE
Landeshaushalt	58.755,5		
darunter:			
Kultusministerium	211,5 (9)		
Institut für Qualitätsentwicklung (IQ)	40 (1)		
Erwachsenenbildung	570,5 (16,5)		
Staatliche Schulaufsicht	762 (13,5)		
Schulen	46.391 (3.831)	47.086	48.560
Lehrerbildung (AFL)	6.464 (103,5)		

Zahlen in Klammern: nicht besetzte Stellen; VZLE = Vollzeitlehrer-Einheiten

Quellen: Hessisches Ministerium der Finanzen; KMK, Statistisches Bundesamt

Neben die offenkundigen Darstellungs- und Abgrenzungsprobleme der für das Schulsystem relevanten Personalstellen in den Statistiken des Hessischen Finanzministeriums, des Statistischen Bundesamtes und der Kultusministerkonferenz tritt ein weiteres – an die Personalstellen geknüpftes – Erfassungsproblem, dessen mangelnde Transparenz zu erheblichen Steuerungsdefiziten und Effizienzverlusten führt. Dieses betrifft die Verfügbarkeit der von den Lehrern zu leistenden Pflichtstunden. Im Kern berührt diese Problematik die Lehrerarbeitszeit.

c) Lehrerarbeitszeit

Die Regelungen zur Lehrerarbeitszeit berücksichtigen eine Vielzahl von Einzelinteressen, sind wenig transparent und verursachen einen hohen Verwaltungsaufwand. Der tatsächliche Arbeitseinsatz der Lehrkräfte wird meist nicht erfasst. Kann Unterricht nicht abgehalten werden, so wird die Zeit häufig nicht – etwa in Form von Vertretungsunterricht – nachgearbeitet. Lehrkräfte werden nach wie vor für Tätigkeiten herangezogen, die keine pädagogischen Fähigkeiten erfordern und von Verwaltungskräften kostengünstiger erledigt werden könnten. Dies ist ein Befund, der dem Prüfungsbericht des Hessischen Rechnungshofes (2010, 223) entnommen wurde.

Wie viele Pflichtstunden eine Lehrkraft zu erbringen hat, hängt gemäß § 1 Pflichtstundenverordnung von zahlreichen Kriterien, insbesondere der Schulform und dem Lebensalter, ab. Die Anzahl der Wochenpflichtstunden variiert zwischen 22 und 29 Stunden. Ein Vergleich mit den Arbeitszeit- bzw. Pflichtstundenregelungen anderer Bundesländer zeigt, dass in keinem an-

deren Bundesland die Vorgaben so differenziert und uneinheitlich sind wie in Hessen. Daher führt die Berechnung der Pflichtstunden zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand für das Personal im Ministerium, in den Schulämtern und Schulen. Hinsichtlich des Informationsgehaltes von ausgewiesenen Personalstellen bedeutet dies aber zugleich, dass die Zahl der verfügbaren Vollzeitpersonalstellen nicht zwingend darauf schließen lässt, in welchem Umfang Stundendeputate zur Unterrichtsversorgung zur Verfügung stehen.

In Hessen liegen laut KMK-Statistik (2007) die Volumina der erteilten Unterrichtsstunden zwischen 30,8 Unterrichtsstunden an Grundschulen und 17,9 Unterrichtsstunden an Integrierten Gesamtschulen, Sekundarstufe II. In Zeitstunden gerechnet entspricht die wöchentliche Unterrichtstätigkeit einer Arbeitszeit von 23,1 Zeitstunden an Grundschulen und von 13,4 Zeitstunden an Integrierten Gesamtschulen, Sekundarstufe II. Lehrer, die an hessischen Hauptschulen (19,1 U-Std.) und Integrierten Gesamtschulen, Sekundarstufe II (17,9 U-Std.) unterrichten, haben bundesweit die geringsten Pflichtstundendeputate zu erfüllen, Lehrer in hessischen Gymnasien in Sekundarstufe mit 28,3 die meisten (siehe Anhang, Tabelle 22).

Der Hessische Rechnungshof (2010, 224) kritisiert, dass die Pflichtstundenverordnung zu viele Einzelinteressen berücksichtige und dadurch wenig transparent sei. Um den mit der Umsetzung der Verordnung verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, hat er angeregt, die Verordnung zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. So hat er etwa empfohlen, Kriterien abzuschaffen, welche die Anzahl der Pflichtstunden vom konkreten Einsatz der jeweiligen Lehrkraft zu bestimmten Zeiten oder in bestimmten Schulstufen abhängig machen.

In Folge der Abwesenheit von Schulklassen (zum Beispiel wegen Klassenfahrten, Turn- oder Schulfesten, Prüfungen, Hitzefrei oder Zeugnisausgabe) kommt es vor, dass Lehrkräfte ihren Unterricht nicht abhalten können. Auf der anderen Seite werden Lehrkräfte im Rahmen von Vertretungsunterricht für abwesende Kollegen zusätzlich im Unterricht eingesetzt. Der ausgefallene Unterricht der Lehrkräfte und ihre Vertretungseinsätze wurden an den vom Rechnungshof geprüften Schulen sehr unterschiedlich dokumentiert. Nur vereinzelt existierten für das Schuljahr abrufbare Auswertungen der Plus- und Minusstunden, die jedoch unvollständig waren. In welchem Umfang ausgefallener Unterricht nachgearbeitet wurde, variierte erheblich. Teilweise wurde ausgefallener Unterricht grundsätzlich nicht nachgearbeitet. Der Rechnungshof kritisiert, dass es keine für alle Schulen einheitlichen Regelungen gibt, welche Zeiten als Plus- und welche als Minuszeiten zählen und über welchen Zeitraum diese saldiert werden. Er hat angeregt, die Zeiten jeweils über einen längeren Zeitraum zu erfassen und ein System einzuführen, das die konsequente Nacharbeit von Unterrichtsausfällen gewährleistet.

Deutschland gehört im internationalen Vergleich zu den wenigen Ländern, die die Arbeitszeit der Lehrer allein über die Höhe der Unterrichtsverpflichtung steuern. In anderen Ländern werden auch die jährliche Gesamtarbeitszeit und Präsenzzeiten festgelegt. Bereits im Jahr 2003 bildete das hessische Kultusministerium vier Arbeitsgruppen zur Reform der Lehrerarbeitszeit. An den Gesprächen nahmen auch Interessenvertretungen der Lehrkräfte teil. Die Arbeitsgrup-

pen erarbeiteten verschiedene Ansätze. Letztlich setzte sich innerhalb des Ministeriums ein Modell durch, das die Einführung eines Jahresarbeitszeitmodells mit prozentualen Zeitbudgets vorsah. Die Zeitbudgets sollten zwischen Tätigkeiten differenzieren, die aller Lehrkräfte, und solchen, die nur bestimmte Lehrkräfte wahrnehmen. Die Vor- und Nachbereitungszeit sollte durch einen Faktor ermittelt werden, der auch den Korrekturaufwand berücksichtigte (sog. Hamburger Modell). Die Interessenvertretungen der Lehrkräfte lehnten den Reformvorschlag im Februar 2005 ab. Die Reformbestrebungen wurden daraufhin nicht weiterverfolgt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei der Einführung neuer Arbeitszeitmodelle ein Konsens der Betroffenen wünschenswert, aber keine Bedingung ist. Er hat angeregt, ein Jahresarbeitszeitmodell zu entwickeln und Präsenzzeiten vorzusehen.

Die aktuelle Unübersichtlichkeit der Pflichtstundenverordnung hat zur Folge, dass bei der Einstellung von zusätzlichen Lehrkräften in den Schuldienst nicht notwendigerweise davon ausgegangen werden kann, dass diese zu einer Verbesserung der Unterrichtsversorgung führt. Denn es ist zu berücksichtigen, dass selbst die an den Schulen verfügbaren Personalstellen bzw. Stundendeputate nichts darüber aussagen, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich in Form von Unterrichtszeit zur Verfügung stehen. Im Wesentlichen ist hier auf Deputatsermäßigungen und Abordnungen hinzuweisen, die die Verfügbarkeit von Unterrichtszeit erheblich einschränken.

Eine Reform der Lehrerarbeitszeit in Kombination mit der Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung (siehe Kapitel 2.3.2) ist deshalb dringend geboten, da darin die größten Effizienzpotenziale der Ressourcennutzung liegen.

d) Deputatsermäßigungen bzw. Abminderungsstunden

Die Pflichtstundenverordnung sieht Leiter-, Leitungs- und Schuldeputate vor. Diese Deputate verringern die Unterrichtsverpflichtung der betroffenen Lehrkräfte. Schulleiter- und Schulleitungsdeputate sind für die Schulleitungsaufgaben bestimmt und werden vom Schulleiter verteilt. Das Schuldeputat wird für besondere dienstliche Tätigkeiten und zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen gewährt, so zum Beispiel für die Mitarbeit bei Jahresberichten, die Pflege der Homepage, die Pressearbeit, die Betreuung der Schülerbücherei, die Zeitschriftenverwaltung, die Pflege von Sammlungen, die Betreuung von Projekten und den Schüleraustausch. Bereits in den Bemerkungen 2007 hatte der Rechnungshof angeregt, den Einsatz von Lehrkräften etwa bei der Verwaltung der Lernmittel zu überdenken. Auch zahlreiche andere Tätigkeiten, für welche Deputatsermäßigungen gewährt werden, sind klassische Verwaltungstätigkeiten. Diese können von angestellten Mitarbeitern bei geringeren Kosten in der Regel ebenso gut erledigt werden. Eine Möglichkeit wäre es den Schulen freizustellen, auf Deputatsermäßigungen zu verzichten und die dadurch eingesparten Mittel für die Beschäftigung von Verwaltungskräften einzusetzen.

Zur Vereinfachung des Verfahrens und im Hinblick auf die Verantwortung der Schulleitung für die Steuerung und Leitung hat der Rechnungshof zudem angeregt, die Trennung in drei Deputatsgruppen aufzugeben und die Verteilung der Deputate der Schulleitung zu übertragen. Die Deputatsermäßigungen wurden von den Schulen teilweise falsch zugeordnet, in einigen Fällen wurden durch die Schulen zudem zu viele oder zu wenige Deputatsstunden berechnet. Die Schulämter beanstandeten dies teilweise nicht. Zum Teil haben die Schulämter nur die Gesamtzahl aller Deputate, nicht aber die richtige Zuordnung geprüft. Seit dem Schuljahr 2009/10 werden die Deputatsstunden zentral vom Hessischen Kultusministerium berechnet und den Schulen und Staatlichen Schulämtern mitgeteilt.

Eine exakte Berechnung des Volumens der Deputatsermäßigung ist aufgrund der vom Rechnungshof beanstandeten komplizierten Pflichtstundenverordnung und der verfügbaren statistischen Basis nicht möglich. Auf der Basis einer IW-Schätzung beläuft sich das Volumen der Abminderungsstunden an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Hessen auf rund 169.000 Unterrichtsstunden pro Woche. Das entspricht gut 6.300 Vollzeitäquivalenten oder 13 Prozent der verfügbaren Pflichtsollstunden an hessischen Schulen. Das bedeutet: Das Land Hessen finanziert – mangels besserer personalökonomischer oder besoldungs- und tarifrechtlicher Instrumente – rund 6.300 Vollzeitlehrerstellen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in einer Größenordnung von etwa 380 Millionen Euro, um über das tradierte Instrument der Ermäßigungsstunden außerunterrichtliche Tätigkeiten und Verwaltungsaufgaben zu vergüten. Umgerechnet auf alle Vollzeitlehrereinheiten laut KMK-Statistik entspricht dies einem Arbeitskostenaufwand von ungefähr 7.800 Euro je Vollzeitlehrer-Einheit, ohne dass dafür eine formale Gegenbuchung erfolgt.

Um das enorme Verfügungspotenzial der Deputatsermäßigungen zu verdeutlichen, ist auf folgende Überlegungen hinzuweisen: Sämtliche 3.152 Schulleiterstellen (Stand laut Statistischem Bundesamt im Schuljahr 2008/09) werden in der amtlichen Statistik der Vollzeitlehrereinheiten erfasst. Aufgrund der den Schulleiterstellen zur Verfügung stehenden Kontingente für Abminderungen mündet nur ein Bruchteil der für eine Vollzeitstelle zu veranschlagenden Deputatsstunden in Unterrichtszeit und wird als „erteilte Unterrichtsstunden“ (KMK, 2008) statistisch erfasst.

Um die Transparenz der verfügbaren für den Unterricht vorgesehenen Personalstellen zu erhöhen, ist es sinnvoll, Schulleiterstellen nicht über Stundendeputate zu führen, sondern diese als eigenständige Personalstellen für Führungskräfte auszuweisen. Damit würde zugleich der Status der Schulleiter als Führungskraft aufgewertet. Um im Bedarfsfalle dem Interesse von Schulleitungen zu entsprechen, auch künftig Unterricht in geringem Umfang erteilen zu können, ist eine „Kann-Regelung“ hinsichtlich der Unterrichtsverpflichtung von Schulleitung vorzusehen. Die von Schulleitungen erteilten Unterrichtsstunden lassen sich im Rahmen einer Plus- und Minusstundensaldierung statistisch erfassen.

Werden folglich Schulleiterstellen künftig als eigenständige Stellen für Führungskräfte ausgewiesen und nicht mehr als Vollzeitlehrer-Einheiten erfasst, würde sich das Kontingent der Abminderungsstunden um geschätzte 63.000 Deputatsstunden verringern. Aus dem verbleibenden geschätzten Volumen von etwa 106.000 Deputatsermäßigungsstunden ließen sich – je nach Vergütung – bis zu 6.000 Vollzeitstellen für Verwaltungsfachkräfte finanzieren. Dies würden nicht nur die Lehrkräfte von Verwaltungstätigkeiten entlasten und befreien, sondern auch zur Effizienz des Schulmanagements beitragen.

6.000

Aus dem verbleibenden geschätzten Volumen von etwa 106.000 Deputatsermäßigungsstunden ließen sich bis zu 6.000 Vollzeitstellen für Verwaltungsfachkräfte finanzieren.

e) Abordnungen im Kultusressort

Im Schuljahr 2008/09 waren Lehrkräfte im Umfang von 831 Stellen innerhalb des Kultusressorts anderen Buchungskreisen zugewiesen bzw. erhielten entsprechende Anrechnungsstunden. Hinzu kamen im geringen Umfang Abordnungen an andere Ressorts. Laut Bericht des Hessischen Rechnungshofes (2010, 231) unterschieden sich die Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen für abgeordnete Lehrkräfte je nach Dienststelle deutlich. Während abgeordnete Lehrkräfte bei einigen Dienststellen in analoger Anwendung der Arbeitszeitverordnung 42 Wochenstunden zu erbringen haben, wird bei anderen Dienststellen darauf nicht geachtet. Zum Teil erhalten abgeordnete Lehrkräfte den ihnen nach der Hessischen Urlaubsverordnung zustehenden Jahresurlaub, teilweise werden ihnen weiterhin die gesamten Schulferien als Urlaub gewährt.

Für die Bedarfsermittlung, das Ausschreibungsverfahren und die Auswahl einschließlich der vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren gibt es einen festen Zeitplan. Dennoch kommt es immer wieder zu Verzögerungen. So erfolgt in einigen Fällen die schriftliche Aufforderung des Ministeriums an die Staatlichen Schulämter, Lehrkräfte aus deren Zuständigkeitsbereich abzuordnen, erst nach Schuljahresbeginn. Die Abordnungsverfügung der Staatlichen Schulämter wurde den betroffenen Schulen und Lehrkräften dementsprechend noch später zugestellt. Dadurch konnten die betroffenen Schulen nicht immer rechtzeitig einen adäquaten Ersatz finden. Auch hier lassen sich durch die Einführung einer einheitlichen Verfahrenssystematik und -regelung Effizienzgewinne erzielen.

f) Staatliche Schulämter

Die fünfzehn Staatlichen Schulämter haben die Aufgabe, die Qualität der schulischen Arbeit zu gewährleisten. Laut Haushaltsplan 2006 belaufen sich die Gesamtausgaben auf 47,6 Millionen Euro. Laut Stellenplan sind in der hessischen Schuladministration 762 Personalstellen (ohne Kultusministerium) vorhanden. Ein Benchmark mit anderen Bundesländern hinsichtlich Finanzierungsvolumina und Personalausstattung, zu Effektivität und Effizienz der eingesetzten Ressourcen liegt nicht vor. Dieser Mangel ist der Tatsache geschuldet, dass die einzelnen Länder bei der statistischen Erfassung der Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte eine unterschiedliche Veranschlagungspraxis fahren. Das bedeutet, dass aufgrund der mangelnden einheitlichen statistischen Erfassung der Schulverwaltungsausgaben, die in den jeweiligen Landeshaushalten ausgewiesenen Werte nur wenig miteinander vergleichbar sind. So kommt Rollwagen (2009, 6) zum Ergebnis, dass das Land Hessen im Zeitraum 1995 bis 2005 die Schulverwaltungsausgaben um 30 Prozent erhöht hat. Die amtliche Statistik lässt jedoch keine Rückschlüsse darüber zu, ob die Zunahme der Schulverwaltungsausgaben eine De-facto-Erhöhung ist, ob sie mit einer valideren Buchungspraxis oder mit einer Zubuchung bisher nicht erfasster Ressorts zu begründen ist. Zur Orientierung: Im Zeitraum 1995 bis 2005 nahm die Gesamtzahl der Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Hessen um 6,6 Prozent zu.

Die Staatlichen Schulämter beraten und unterstützen die Schulen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung des Schulprogramms. Die Staatlichen Schulämter sind dem Ministerium direkt nachgeordnet. Sie stehen gleichberechtigt nebeneinander. Einige Aufgaben der staatlichen Schulaufsicht sind bestimmten Ämtern zugewiesen. Die übrigen Aufgaben werden dezentral von den einzelnen Schulämtern wahrgenommen. Für die Planung von Arbeitsabläufen und Projekten sowie die Umsetzung ministerieller Vorgaben werden in jedem Schulamt Mitarbeiter gebunden, ohne dass dabei eine einheitliche Praxis gewährleistet ist. So verfügen die einzelnen Schulämter zum Beispiel über eigene Muster für Verträge und Bescheide sowie über eigene Richtlinien zur Arbeitszeit, zur Personalkräfteentwicklung, zum Führungskräfteauswahlverfahren und zur Höhe des Bußgeldes bei Ordnungswidrigkeiten. Auch die internen Organisationsstrukturen unterscheiden sich.

Sowohl die Staatlichen Schulämter als auch das Institut für Qualitätsentwicklung sind mit Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle betraut. Das Institut für Qualitätsentwicklung führt an den Schulen externe Evaluationen durch und erstellt Inspektionsberichte. Die Staatlichen Schulämter schließen nach erfolgter Schulinspektion Zielvereinbarungen mit den Schulen ab, unterstützen die Schulen bei deren Umsetzung und evaluieren das Ergebnis. Auch in anderen Bereichen nehmen die Staatlichen Schulämter vermehrt Aufgaben der Qualitätskontrolle und Qualitätsentwicklung wahr (zum Beispiel Unterstützung der Schulen bei der Entwicklung von Schulprogrammen, Durchführung von Jahres-, Schulentwicklungs- und Beratungsgesprächen).

Die Kosten der Staatlichen Schulämter sind laut Hessischem Rechnungshof (2010, 235) im Haushalt 2008 mit rund 96 Euro pro Schüler oder rund 1.750 Euro pro Lehrkraft veranschlagt. Die Ausgaben pro Schüler und pro Lehrkraft unterscheiden sich laut Bericht des Hessischen Rechnungshofes von Schulamt zu Schulamt deutlich. So lagen zum Beispiel die Kosten je Schüler beim Staatlichen Schulamt für den Landkreis Hersfeld-Rotenburg und den Werra-Meißner-Kreis in Bebra mit 115 Euro rund 60 v. H. über den Kosten je Schüler beim Staatlichen Schulamt für die Stadt Frankfurt am Main (72 Euro). Je mehr Schüler ein Amt betreut, desto geringer sind die durchschnittlichen Kosten je Schüler.

Der Rechnungshof hat angeregt, ein Schulamt mit Weisungsbefugnissen gegenüber den übrigen Ämtern auszustatten, die dann als nachgeordnete Dienststellen oder Außenstellen des zentralen Schulamtes organisiert werden könnten. Er hat daneben angeregt, weitere Aufgaben, wie zum Beispiel die Personalsachbearbeitung und die Bearbeitung der Reisekosten, zu zentralisieren. Dadurch könnten eine einheitliche Bearbeitung gewährleistet und Effizienzpotenziale ausgeschöpft werden. Ebenso hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den Staatlichen Schulämtern und dem Institut für Qualitätsentwicklung bei Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Gründe für die Unterschiede bei der Höhe der Kosten der einzelnen Staatlichen Schulämter zu analysieren, um Möglichkeiten zur Optimierung zu erkennen und umzusetzen. Er hat zudem empfohlen, eine Zusammenlegung von Schulämtern zu prüfen. Die Größe einzelner Schulämter ist unter Kostengesichtspunkten nicht optimal. Ebenso müsse die zunehmende Selbständigkeit der Schulen auch eine Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen auf die Schulen zur Folge haben.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Rollenverteilung bei Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle, insbesondere die Aufgaben der Staatlichen Schulämter in diesem Bereich, zu prüfen, wurde bereits vom Kultusministerium aufgegriffen. Nach einer Übergangszeit werde die Schulinspektion allein vom Institut für Qualitätsentwicklung durchgeführt. Die Beistellung von Inspektoren durch die Staatlichen Schulämter werde beginnend mit dem Schuljahr 2009/2010 auslaufen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Geschäftsprozesse der Staatlichen Schulämter kritisch zu durchleuchten und zu optimieren, wird laut Kultusministerium insoweit umgesetzt, als im Rahmen des Projekts „Neuausrichtung der Staatlichen Schulämter“ die Geschäftsprozesse und die Organisationsstrukturen mit dem Ziel der Optimierung und Standardisierung untersucht würden. Wie sich dies auf die Ressourcen und die Zahl der Standorte der Staatlichen Schulämter auswirken werde, sei noch nicht absehbar. Die Aufgaben und die Ressourcenausstattung der Staatlichen Schulämter würden den neuen Aufgaben angepasst.

g) Lehrerfortbildung

Für die landesweite Fortbildung der Lehrkräfte ist, ebenso wie für die Lehrerweiterbildung, das Amt für Lehrerbildung (AFL) zuständig. Die Organisation der regionalen Lehrerfortbildung ist dagegen bei den Staatlichen Schulämtern angesiedelt. In der Praxis ähneln sich Themen und Adressaten der Fortbildungen häufig. Der Hessische Rechnungshof (2010, 235) hat darauf hingewiesen, dass die Aufgabenabgrenzung bei der Lehrerfortbildung zwischen den Staatlichen Schulämtern und dem Amt für Lehrerbildung nicht eindeutig ist. Er hat empfohlen, die gesamte Lehrerfort- und -weiterbildung beim Amt für Lehrerbildung anzusiedeln.

Der Empfehlung des Rechnungshofs, die gesamte Lehrerfort- und -weiterbildung beim Amt für Lehrerbildung anzusiedeln, wird das Ministerium allerdings nicht folgen. Die regional organisierte Lehrkräftefortbildung der Staatlichen Schulämter spiele, so das Kultusministerium, eine maßgebliche Rolle für die Unterrichts- und Schulentwicklung der Schulen in der Region. Um den Bedarf an Fortbildungen auf allen Ebenen besser, d. h. bedarfsgerecht, effizient und effektiv decken zu können, würden künftig im Ministerium sämtliche auf den verschiedenen Ebenen ermittelte Fortbildungsbedarfe gesammelt und zur Ressourcensteuerung koordiniert.

Die Ausgaben des Amtes für Lehrerbildung werden im Haushaltsplan 2006 mit insgesamt 124,4 Millionen Euro Personalausgaben angegeben. Darin enthalten sind zum einen die Personalausgaben für Lehrer im Vorbereitungsdienst, zum anderen die Ausgaben für Lehreraus- und -fortbildung. Exakte Angaben zu den Gesamtausgaben der Lehrerbildung liegen nicht vor. Um diese zu ermitteln, sind beispielsweise Berechnungen auf Basis einer Vollkostenerfassung erforderlich, bei der beispielsweise die indirekten Kosten der Freistellung kalkulatorisch berücksichtigt werden. Erfahrungswerte zeigen, dass die tatsächlichen Kosten der Lehrerbildung um etwa das Vierfache über den direkten Kosten liegen. Befunde über die Wirksamkeit der Teilnahme an Lehrerfortbildungen liegen bislang auch nicht vor.

124,4 Millionen

Die Ausgaben des Amtes für Lehrerbildung werden im Haushaltsplan 2006 mit insgesamt 124,4 Millionen Euro Personalausgaben angegeben.

h) Kommunale Schulträger

Bei der Kostenerfassung der kommunalen Körperschaften als Schulträger kommt die bereits oben angesprochene Problematik der Mieten und Unterbringungskosten sowie der Kosten der Verwaltungsinfrastruktur und der Kosten für Gebäudeausstattung und Investitionen zum Tragen. Zur Annäherung an diese Problematik wird eine vom Hessischen Rechnungshof (Eibelschäu-

ser, 2009) vorgenommene Prüfung der Gastschulbeiträge herangezogen, in der die Vollkosten je Schüler nach Schulformen kommunaler Körperschaften dargestellt werden. Schulträger sind die kreisfreien Städte (Großstädte), die Landkreise, die Sonderstatusstädte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim und die kreisangehörige Stadt Kelsterbach. Im Haushaltsjahr 2006 beliefen sich laut Rechnungshof die Gesamtausgaben der kommunalen Schulträger auf rund 740 Millionen Euro. Werden die Gesamtausgaben in Verwaltungskosten und Investitionskosten aufgeteilt, ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 5):

Tabelle 5: Schulverwaltungskosten und Investitionen nach Schulverwaltungsämtern in Hessen

	Verwaltungs- kosten in Prozent	Investi- tionen in Prozent	Verwal- tungs- kosten/ Schüler in Euro	Investi- tionen/ Schüler in Euro	Voll- kosten/ Schüler insg. in Euro	Teil- kosten/ Schüler in Euro
Hochtaunuskreis	37,5	62,7	988	1.595	2.5821	458
Landkreis Groß-Gerau	46,4	53,6	1.036	1.130	2.166	278
Kreis Offenbach	64,0	47,5	1.126	9817	2.108	229
Rheingau-Taunus-Kreis	61,1	39,1	1.145	673	1.819	348
Main-Taunus-Kreis	56,0	44,0	997	730	1.727	300
Landkreis Kassel	77,2	22,6	1.291	336	1.627	231
Stadt Offenbach am Main	84,7	14,9	1.370	238	1.609	248
Landkreis Darmstadt-Dieburg	73,7	26,3	1.174	381	1.555	253
Landesdurchschnitt	63,6	36,3	969	553	1.522	285
Stadt Frankfurt am Main	79,2	20,8	1.161	302	1.464	344
Wetteraukreis	55,4	44,4	794	613	1.407	284
Stadt Wiesbaden	75,4	24,6	944	307	1.250	189
Main-Kinzig-Kreis	72,6	27,2	874	305	1.179	407
Stadt Darmstadt	67,6	32,4	787	372	1.159	207
Stadt Kassel	65,5	34,8	590	302	892	143

Stand: 2006

Schulverwaltungskosten: einschließlich gezahlte Gastschulbeiträge

Ursprungsdaten: Hessischer Rechnungshof, 2010

Im Landesmittel erreichen in Hessen die Ausgaben für die Schulverwaltung einen Anteil von 64 Prozent an den gesamten Ausgaben der kommunalen Schulträger. Der Rest (36 Prozent) geht in die Investitionen. Um diesen Durchschnittswert streuen die Werte der einzelnen kommunalen Schulträger bei den Verwaltungskostenanteilen zwischen 85 Prozent in der Stadt Offenbach und 38 Prozent im Hochtaunuskreis. Umgekehrt bedeutet dies, dass im Hochtaunuskreis der Anteil der Investitionskosten am höchsten, in der Stadt Offenbach am geringsten war. Eine Bewertung dieser Kostenstruktur hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Effizienz ist nicht möglich. Zur Bewertung der Investitionstätigkeit müsste beispielsweise auf den Gebäudewert zurückgegriffen werden, wie er in Abschreibungen dargestellt wird. Dies ist nicht möglich, da eine betriebswirtschaftliche Wertdarstellung im Rahmen der Kameralistik nicht vorgesehen ist.

Werden die gesamten Verwaltungs- und Investitionskosten auf die Ausgaben je Schüler heruntergebrochen, so betragen die durchschnittlichen jährlichen Vollkosten der kommunalen Schulträger 1.522 Euro je Schüler. Den höchsten Vollkostenbetrag je Schüler erreicht der Hochtaunuskreis mit 2.582 Euro – bedingt durch den überproportional hohen Investitionsbetrag von knapp 1.600 Euro je Schüler. Den niedrigsten Vollkostenbetrag verzeichnet die Stadt Kassel mit knapp 900 Euro je Schüler. Das geringste Pro-Kopf-Investitionsvolumen ist der Stadt Offenbach mit rund 240 Euro zu bescheinigen. Die höchsten Verwaltungsausgaben je Schüler verbucht die Stadt Offenbach mit 1.370 Euro, die niedrigsten Verwaltungskosten eines kommunalen Schulträgers verzeichnet die Stadt Kassel mit knapp 600 Euro.

Teilkosten sind jene Kosten, die für Verbrauchsmaterial, Wasser, Abwasser, Toilettenartikel, Schülerunfallversicherung, Beförderungskosten, Verköstigung und Sekretariatskräfte aufgewendet werden. Die durchschnittlichen Teilkosten liegen bei etwa 285 Euro je Schüler. Die höchsten Teilkosten je Schüler verbucht mit 458 Euro der Hochtaunuskreis, der geringste Teilkostenbetrag entsteht in der Stadt Kassel mit 143 Euro. Damit unterscheiden sich die Teilkostenbeträge je Schüler der einzelnen kommunalen Schulträger um bis zu 310 Euro je Schüler. Würde beispielsweise allen kommunalen Schulträgern, deren Teilkosten über dem Durchschnittswert liegen, aufgegeben, aufgrund von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ihre Teilkosten am Durchschnittswert zu orientieren, führte dies allein bei den Verwaltungskosten zu Einsparungen von 16 Millionen Euro.

Die Gegenüberstellung von Verwaltungskosten der kommunalen Schulträger in Hessen nach unterschiedlichen Haushaltssystematiken zeigt, dass es auch hier eine Abgrenzungsproblematik gibt, die es abzuklären gilt (Tabelle 6).

Tabelle 6: Schulverwaltungskosten und Investitionen kommunaler Schulträger – in 1.000 Euro

Kapitel	Stat. Bundesamt Rechnungs- ergebnisse	Stat. Bundesamt Kommunale Haushalte	Hessischer Rechnungs- hof
Kommunale Schulträger insgesamt	996.000	1.164.000	k. A.
Gebäude-Ausstattung (Unterhalt, Lehrmittel)	161.000	191.002	491.100
Verwaltungskosten	k. A.	k. A.	
Gebäude-Investitionen	k. A.	318.828	268.100
Personalkosten Schulträger	312.000	199.400	
Schüleressen	k. A.	k. A.	k. A.
(Schüler-)Transportkosten	k. A.	k. A.	k. A.
Schulsozialarbeit	1.709	k. A.	k. A.

Stand 2006

Quellen: Hessischer Rechnungshof, Statistisches Bundesamt

Es fehlen Angaben zu kommunalen Schülerbeförderungskosten und Essenszuschüssen. Der ausgewiesene Betrag für Schulsozialarbeit ist nicht plausibel. Zur Verifizierung und Schätzung der Daten bedarf es des Zugangs zu Daten kommunaler Schulträger.

i) Lehrmittel

Im Landeshaushalt werden rund 24 Millionen Euro für Lehrmittel ausgewiesen. Das entspricht einer Investition von 26,88 Euro je Schüler. Demgegenüber lässt sich aus dem vom Statistischen Bundesamt (2008 a, 11) veröffentlichten Budget für Bildung, Wissenschaft und Forschung für das Land Hessen ein anteiliger Betrag von 367,2 Millionen Euro einschließlich Ausgaben der Privathaushalte für Lehrmittel und Nachhilfe ermitteln.

24 Millionen

Im Landeshaushalt werden rund 24 Millionen Euro für Lehrmittel ausgewiesen.
Das entspricht einer Investition von 26,88 Euro je Schüler.

j) Bundes-, Landes- und andere Fördermittel

Dem Bildungsbudget des Landes Hessen sind auch solche Mittel zuzuordnen, die von Dritten (Bund, ESF) dem Land für den Bildungsbereich zufließen, sowie solche Mittel, die aus anderen Haushalten (Wirtschaftsministerium) des Landes stammen. Auf diese Weise sind zusätzliche 90,5 Millionen Euro zu berücksichtigen (Tabelle 7). In der vorliegenden Betrachtung sind Fördermittel nach dem SGB II und III nicht berücksichtigt. Zur Validierung der Daten wäre es sinnvoll, über Vergleichsdaten anderer Bundesländer im Sinne eines Benchmarks zu verfügen.

Tabelle 7: Fördermittel, die nicht im Haushalt des Kultusministeriums ausgewiesen sind – in 1.000 Euro

Förderprogramme (BMBF)	45.247
Landesmittel	30.757
ESF-Mittel	14.490

Quellen: Haushaltplan des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2006; Statistisches Bundesamt: Netto-Ausgaben; Werner et al., 2007

k) Privathaushalte

Dem Bildungsbudget des Landes Hessen sind formal auch die Bildungsausgaben Dritter zuzurechnen. Dazu gehören vor allem die Ausgaben für Lernmittel und Nachhilfe, aber auch das Schulgeld, das Eltern an eine Schule in freier Trägerschaft abgeben. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2008 a) sind dafür 367,2 Millionen Euro zu veranschlagen. Nach IWSchätzungen entfallen davon etwa 74 Millionen auf die Schulbeiträge, die Eltern an Schulen in freier Trägerschaft entrichten. Nach Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung geben die Privathaushalte in Hessen – konservativ gerechnet – jährlich 81,1 Millionen Euro für Nachhilfe aus (Klemm/Klemm, 2010, 24 f.). Im Benchmark der Länder verzeichnet Hessen die vierthöchste Teilnahmequote im Nachhilfeunterricht.

2.1.3 Ausgaben pro Bildungsteilnehmer als richtige Messgröße

In der öffentlichen Diskussion wird das BIP-Anteilsziel der Bildungsausgaben als wichtigster Indikator verwendet. Diese Kennzahl ist als Indikator für die finanzielle Ausstattung des Bildungssystems jedoch ungeeignet, da unterschiedliche demografische Strukturen in den Ländern zu einem unterschiedlichen Finanzierungsbedarf gemessen am BIP führen. So sollten in Ländern mit einer gemessen an der Gesamtbevölkerung hohen Schülerzahl mehr Mittel investiert werden als in einem Land wie Deutschland, was aufgrund einer geringen Geburtenrate in der Vergangenheit relativ zum BIP eine kleine Schülerzahl aufweist.

Tabelle 8: Jährliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Kopf vom Primar- bis zum Tertiärbereich im Jahr 2006 in KKP-US-Dollar, öffentliche und private Quellen

	Primarbereich	Sekundarbereich I und II	Tertiärbereich	Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich
USA	9.700	10.800	25.100	13.400
Schweiz	8.800	13.300	22.200	12.700
Norwegen	9.500	11.400	16.200	11.500
Österreich	8.500	10.600	15.100	10.900
Dänemark	8.800	9.700	15.400	10.400
Schweden	7.700	8.500	17.000	9.500
Deutschland	5.400 (6.400)*	7.500 (8.900)*	13.000 (15.400)*	7.900 (9.400)*
Niederlande	6.400	9.500	15.200	9.300
Verein. Königreich	7.700	8.800	15.400	9.300
Japan	7.000	8.300	13.400	8.900
Australien	6.300	8.700	15.000	8.700
Frankreich	5.500	9.300	11.600	8.400
Italien	7.700	8.500	8.700	8.300
Finnland	6.000	7.500	12.800	8.000
Spanien	6.000	8.000	11.100	7.800
OECD-Durchschnitt	6.400	7.500	12.300	7.800
EU19-Durchschnitt	6.500	8.000	11.500	7.700
Polen	3.800	3.400	5.200	3.900

Quelle: OECD, 2009, T_B1.1a

* Modellrechnung: Wert in Klammern mit Korrektur der Untererfassung von Versorgungsaufwendungen, Unterbringungskosten und steuerlichen Aspekten mit einheitlichem Zuschlagsatz von 19 Prozent.

Ein besserer Indikator sind die Ausgaben pro Bildungsteilnehmer. Gemessen vom Primarbereich bis zum Tertiärbereich liegen die Ausgaben pro Bildungsteilnehmer in Deutschland im Jahr 2006 mit 7.900 KKP- $\text{\$}$ (kaufkraftbereinigte Dollar) leicht über dem OECD-Durchschnitt von 7.800 KKP- $\text{\$}$ und über dem EU-19-Durchschnitt von 7.700 KKP- $\text{\$}$ (OECD, 2009). Im Primarbereich und Sekundarbereich I liegen die Ausgaben unter den Vergleichsmaßstäben, im Sekundarbereich II und Tertiärbereich darüber. Korrigiert man die Bildungsausgaben pro Teilnehmer um die Untererfassung der Bildungsausgaben, so dürften die deutschen Durchschnittswerte auch im Primar- und Sekundarbereich I in etwa die Größenordnung des OECD-Durchschnitts erreichen. Über alle Bildungsbereiche hinweg liegen die durchschnittlichen Ausgaben pro Bildungsteilnehmer bei vollständiger Erfassung von Pensionslasten und Gebäudenutzung deutlich über dem Durchschnitt (Tabelle 8).

Für Deutschland zeigen neue Zahlen für das Jahr 2007, dass die Bildungsausgaben an allgemeinbildenden Schulen 5.400 Euro betragen. Hessen liegt mit 5.300 Euro leicht unter dem deutschen Durchschnittswert. An beruflichen Schulen übertrifft der Ausgabenwert in Hessen den deutschen Durchschnittswert deutlich (4.000 Euro versus 3.600 Euro). Für alle Schularten zusammen ergibt sich daraus ein Durchschnittswert von 5.000 Euro pro Schüler, der mit dem Bundeswert übereinstimmt (Statistisches Bundesamt, 2010b). Die Finanzausstattung der Schulen in Hessen liegt folglich weitgehend auf bundesdeutschem Durchschnittsniveau. Bildungspolitische Konsequenzen zu Statistiken zur Bildungsfinanzierung für Hessen lassen sich folglich auch aus einem internationalen Vergleich deutscher Daten gewinnen.

Zusammenfassend zeigt das Handlungsfeld "Richtig Rechnen", dass die Bildungsausgaben pro Schüler eine zielgenaue Steuerungsgröße ist und dass Erfassungsprobleme beseitigt werden sollten. Das Erfassungsproblem der Schulfinanzierung erschwert es nicht nur, Aussagen über die Wirtschaftlichkeit bestimmter Ausgaben zu treffen, sondern auch, wie vorhandene Ressourcen künftig effizienter genutzt werden können. Die akuten Handlungsbedarfe konzentrieren sich auf folgende Punkte:

- Die Reform der Lehrerarbeitszeit birgt enorme Effizienzpotenziale. Ein kostenwirksamer Effekt lässt sich aber auf der Basis des verfügbaren Denkmaterials noch nicht abschätzen.
- Deputatermäßigungen bzw. Abminderungsstunden haben ein Volumen von etwa 380 Millionen Euro, die sich einer personalökonomischen Steuerung entziehen.
- Die uneinheitlichen Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen bei Abordnungen im hessischen Kultusressort führen zu Effizienzverlusten von vermutlich mehreren hunderttausend Jahresarbeitsstunden.
- Die Verwaltungskosten der Schulämter sind – umgerechnet in die Ausgaben je Schüler – unterschiedlich hoch und streuen um bis zu 60 Prozent vom niedrigsten Wert. Durch Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Zusammenlegungen von Schulämtern lassen sich Effizienzgewinne realisieren, die derzeit nicht quantifizierbar sind.
- Die Angebotsstruktur der Lehrerfortbildung ist nicht transparent – insbesondere was die Angebote des Amtes für Lehrerbildung und Staatlichen Schulämtern betrifft.

- Über die exakten Kosten der Lehrfortbildung wie auch über ihre Wirksamkeit zur Optimierung der Schul- und Bildungsqualität liegen keine amtlichen Befunde vor. Auch dieser Posten gehört auf den Prüfstand, um künftig Ressourcen zielgerichteter einsetzen zu können.
- Die Schulverwaltungs Ausgaben der kommunalen Schulträger variieren um bis zu dem Dreifachen des günstigsten Schulverwaltungsamtes. Ohne die Wertstellung der Gebäude durch Abschreibung zu kennen, lässt sich die Notwendigkeit der unterschiedlichen Investitionstätigkeiten nicht begründen. Erst durch die Einführung der Doppik werden sich hier Effizienzpotenziale in sinnvoller Weise nutzen lassen.

60%

Die Verwaltungskosten der Schulämter sind unterschiedlich hoch und streuen um bis zu 60 Prozent vom niedrigsten Wert. Durch Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Zusammenlegungen von Schulämtern lassen sich Effizienzgewinne realisieren, die derzeit nicht quantifizierbar sind

DIE HANDLUNGSFELDER

2.2 Demografische Rendite reinvestieren

Durch die sinkenden Schülerzahlen entstehen im Bildungsbudget erhebliche Entlastungen. Die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen (ohne Vorschulen, Förderschulen und Schulen für Erwachsene) wird von etwa 8,3 Millionen im Jahr 2010 auf 7,0 Millionen im Jahr 2020 sinken (Statistisches Bundesamt, 2009a). Auch an beruflichen Schulen ist mit einem Rückgang der Schülerzahlen zu rechnen.

Die Bundesländer werden unterschiedlich stark von den demografischen Veränderungen betroffen. Während in den neuen Ländern der demografische Wandel bereits weitgehend im Schulbereich vollzogen wurde und dort die Schülerzahlen in den letzten Jahren deutlich gesunken sind, dürfte sich bis zum Jahr 2020 die Zahl der Schüler dort nur leicht um 1,1 Prozent verringern. In den alten Bundesländern hingegen wird die Zahl der Schüler deutlich abnehmen. Insgesamt wird sich die Zahl zwischen dem Jahr 2010 und 2020 um etwa 18 Prozent reduzieren. In Hessen werden die Schülerzahlen um 17 Prozent von 625.000 im Jahr 2010 auf 519.000 im Jahr 2020 sinken.

Tabelle 9: Demografische Entwicklung bei der Zahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen

	2010	2020	Veränderung absolut	Veränderung in Prozent
Hessen	625.000	519.000	-106.000	-17,0
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	7.108.000	5.826.000	-1.282.000	-18,0
Neue Länder einschließlich Berlin	1.221.000	1.207.000	-14.000	-1,1
Deutschland	8.329.000	7.033.000	-1.296.000	-15,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2009a

Zur Berechnung des Einsparpotenzials gegenüber dem Jahr 2007 werden die Bildungsausgaben pro Grundschüler und die Bildungsausgaben je Schüler an weiterführenden Schulen jeweils für das Jahr 2007 mit der vom Statistischen Bundesamt prognostizierten Entwicklung der Schülerzahlen bis 2020 multipliziert.

Bei konstanten Ausgaben je Schüler könnte in Deutschland durch den Rückgang der Schülerzahlen im Bildungsbudget eine demografische Rendite im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2007 von 8,8 Milliarden Euro realisiert werden. Im aktuellen Nationalen Bildungsbericht (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2010) wird als Umschichtungspotenzial im Jahr 2010 an allgemeinbildenden Schulen eine ähnliche Größenordnung von 8,3 Milliarden Euro berechnet.

Weitere demografisch bedingte Umschichtungspotenziale ergeben sich im beruflichen Bildungssystem in Höhe von 5,3 Milliarden Euro bis zum Jahr 2020, wobei hier auch Entlastungen bei den privaten Bildungsausgaben anfallen.

Tabelle 10: Demografische Rendite an allgemeinbildenden Schulen in den Bundesländern – in Euro

	Ausgaben pro Schüler	Veränderung der Schülerzahl 2020 versus 2007	Einsparungen gesamt in Millionen Euro
BW	5.400	-262.000	1.416
BY	5.700	-280.000	1.598
BE	6.300	-48.000	303
BB	5.600	-16.000	91
HB	5.400	-10.000	56
HH	6.500	-8.000	51
HE	5.300	-129.000	684
MV	5.500	-4.000	23
NI	5.000	-238.000	1.190
NW	4.900	-466.000	2.286
RP	5.100	-105.000	534
SL	4.900	-30.000	146
SN	6.000	20.000	-123
ST	6.600	-15.000	99
SH	4.900	-78.000	382
TH	6.800	-8.000	56

Stand: 2007

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Bundesamt, 2010b und 2009a

Verbleibt das Geld im System, so steigen die Bildungsausgaben pro Schüler deutlich an. Dieses wird in Tabelle 11 exemplarisch anhand der Ausgaben pro Schüler an allgemeinbildenden Schulen verdeutlicht. Verbleiben die Mittel im Bildungssystem, so steigen die Bildungsausgaben je

Schüler vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2020 bundesweit um 23 Prozent an. In Hessen würde eine Zunahme der Bildungsausgaben je Schüler um 25 Prozent realisiert werden können. Lediglich in Hamburg und den Neuen Bundesländern ergibt sich keine relevante demografische Rendite.

In Hessen ergeben sich folglich zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2007 erhebliche Umschichtungspotenziale. An den allgemeinbildenden Schulen beträgt diese demografische Rendite knapp 0,7 Milliarden Euro. In geringerem Umfang dürften auch Umschichtungspotenziale an den Berufsschulen entstehen.

Bei Betrachtung der demografischen Rendite wird folglich deutlich, dass

- ein Umschichtungspotenzial bei gegebenen Ausgaben pro Schüler allein bei den allgemeinbildenden Schulen von knapp 0,7 Milliarden Euro bestünde, das für qualitativ wirkende Maßnahmen reinvestiert werden könnte;
- bei Reinvestition des Potenzials ohne reale Mehrausgaben des Staates im Bildungsbudget die Ausgaben pro Schüler in Hessen an allgemeinbildenden Schulen von rund 5.300 Euro auf rund 6.600 Euro bis zum Jahr 2020 deutlich steigen werden.

Tabelle 11: Ausgaben pro Schüler bei Reinvestition der demografischen Rendite an allgemeinbildenden Schulen

	Ausgaben je Schüler 2007	Ausgaben je Schüler 2020	Veränderung in Prozent
BW	5.400	6.876	27,3
BY	5.700	7.139	25,2
BE	6.300	7.423	17,8
BB	5.600	6.064	8,3
HB	5.400	6.389	18,3
HH	6.500	6.818	4,9
HE	5.300	6.617	24,9
MV	5.500	5.686	3,4
NI	5.000	6.727	34,5
NW	4.900	6.277	28,1
RP	5.100	6.612	29,6
SL	4.900	6.869	40,2
SN	6.000	5.603	-6,6
ST	6.600	7.241	9,7
SH	4.900	6.446	31,5
TH	6.800	7.155	5,2

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Bundesamt, 2010b und 2009a

2 DIE HANDLUNGSFELDER

2.3 Effizienzpotenziale nutzen

2.3.1 Kosteneffizienz durch valide Statistik, Kostentransparenz und Benchmark

Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, lässt die statistische Erfassung der Bildungsausgaben in vielen Bereichen zu wünschen übrig und ist mit einer Vielzahl von Unwägbarkeiten behaftet. Bewertungen der Bildungspolitik auf Basis der verfügbaren und eingesetzten Ressourcen wie auch fiskalische Entscheidungen zur Optimierung des Bildungssystems sind mit diesem Mangel defizitärer Statistiken behaftet. Je valider künftig die tatsächlichen Bildungsausgaben erfasst werden, umso größer ist der Erkenntnisgewinn hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen und der Überprüfung der damit intendierten Wirkungen. Das bedeutet: Nur wenn es gelingt, die tatsächlichen Bildungsausgaben verwendungsgenau und zuverlässig zu erfassen, lässt sich ein Steuerungswissen generieren, das Voraussetzung ist, Bildungsausgaben effektiv und effizient einzusetzen. Dies trifft für alle Ebenen des Bildungssystems und der Bildungsadministration zu – beispielsweise für die Erfassung der gesamten Personalausgaben einschließlich Pensionen, die Ausgaben für Gebäude, Grundstücke und Mieten als auch für einzelne Ausgabenbereiche wie Schulämter und Schulträger. Ebenso liegen bis zum heutigen Tag für Hessen keine Daten über Vollkosten und Nutzen der Lehrerfortbildung vor.

Eine valide Datenerfassung führt zu belastbaren Kennziffern, die im Sinne eines Benchmark als Mess- und Vergleichsgröße fungieren können und eine Bewertung zulassen, ob und welche Wirkungsgrade mit den eingesetzten Ressourcen erzielt worden sind. Eine valide Datenbasis ist eine notwendige Voraussetzung, um Entscheidungen darüber treffen zu können, ob, an welcher Stelle und mit welchem Umfang im Bildungssystem zusätzliche Mittel eingesetzt werden müssen, um die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems zu erhöhen, oder ob Kürzungen notwendig sind, da der Einsatz der Ressourcen an der „falschen“ Stelle vorgenommen wurde und nicht die erwarteten Wirkungen erzielt hat.

2.3.2 Kosteneffizienz durch Deregulierung

Die aktuellen Regelungen der Lehrerarbeitszeit (siehe 2.1.2 c), der Deputatsermäßigungen (siehe 2.1.2 d) und der Abordnungen im Kultusressort (siehe 2.1.2 e) bergen ein Effizienzpotenzial von mehreren hundert Millionen Euro, die sich mithilfe besoldungs- und tarifrechtlicher Regelungen sowie mit der Änderung von Verwaltungsvorschriften insbesondere in personalökonomischer Hinsicht effizienter nutzen lassen. Eine exakte Quantifizierung ist aufgrund der Datenlagen und komplizierten Regelungen und Verwaltungsvorschriften nicht möglich. Weitere

Effizienzpotenziale im Sinne einer Erhöhung der Wirkungsgrade eingesetzter Ressourcen liegen in einer Reform der Lehrerbeschäftigung, die auf die Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung abzielt (siehe 2.3.3).

2.3.3 Dezentrale Kosteneffizienz: Das Modell der Privatschulen

Als Managementmodell zur Förderung der Effizienzpotenziale lassen sich die Schulen in freier Trägerschaft heranziehen, da diese über eine vergleichsweise hohe Kostenwirksamkeit verfügen. Die Privatschulen in Hessen, die bis zum Jahr 2002 im Sinne des Ersatzschulförderungsgesetzes bestätigt wurden, erhalten von der Landesregierung einen schulformspezifischen Regelsatz nebst Zusatzbeihilfe. Die staatlichen Zuwendungen liegen jedoch um 1.789 Euro pro Kopf unter den Ausgaben, die das Land Hessen für einen Schüler an einer staatlichen Schule tätigt (Regelsatz Variante 1, Tabelle 12). Privatschulen, die nach dem 1.1.2002 anerkannt worden sind, haben eine noch größere Deckungslücke zu schließen – nämlich 2.579 Euro je Schüler (Regelsatz Variante 2, Tabelle 13).

Tabelle 12: Staatliche Unterfinanzierung allgemeinbildender Schulen in freier Trägerschaft in Hessen (Variante 1) – Ausgaben je Schüler 2006 in Euro

	Statistisches Bundesamt	Regelsatz	Differenz	Schüler	Summe in 1.000 Euro
Grundschule	3.900	3.099	801	1.916	1.535
Hauptschule	5.700	2.645	3.055	87	266
Schulart-unabh. OS	5.400	3.897	1.503	362	544
Realschule	5.100	2.727	2.373	3.723	8.835
Gymnasium	5.100	4.023	1.077	21.076	22.699
Gesamtschule	5.400	3.548	1.852	738	1.367
Förderschule	15.100	8.578	6.522	3.041	19.833
Freie Waldorfschule	5.400	3.548	1.852	4.614	8.545
	5.000		1.789	35.557	63.623

Regelsatz enthält Zusatzbeihilfe gem. § 4 EschFG für jene Schulen, die unterstellt, dass alle freie Träger, die vor dem 1.1.2002 als Schule im o. g. Sinne bestätigt wurden, Zusatzbeihilfe erhalten: Mit diesen Pauschalen je Schüler beteiligt sich das Land Hessen an der Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft; Gymnasium: Betrag gewichtet nach Schüleranteilen in Sekundarstufe I und II

Ursprungsdaten: KMK, Statistisches Bundesamt, STW-Gutachten (Eisele et al., 2004a,b)

Tabelle 13: Staatliche Unterfinanzierung allgemeinbildender Schulen in freier Trägerschaft in Hessen (Variante 2) – Ausgaben je Schüler 2006 in Euro

	Statistisches Bundesamt	Regelsatz	Differenz	Schüler	Summe in 1.000 Euro
Grundschule	3.900	2.656	1.244	934	1.162
Hauptschule	5.700	2.267			
Schulart-unabh. OS	5.400	3.340	2.060	121	249
Realschule	5.100	2.338	2.762	1.661	4.588
Gymnasium	5.100	3.448	1.652	409	676
Gesamtschule	5.400	3.041	2.359	72	170
Förderschule	15.100	8.578	6.522	375	2.446
Freie Waldorfschule	5.400	3.041	2.359	347	819
	5.000		2.579	3.919	10.109

Regelsatz: Mit diesen Pauschalen je Schüler beteiligt sich das Land Hessen an der Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft; Gymnasium: Betrag gewichtet nach Schüleranteilen in Sekundarstufe I und II
 Ursprungsdaten: KMK, Statistisches Bundesamt, STW-Gutachten (Eisele et al., 2004a,b)

Werden die schulformspezifischen Beträge gewichtet und gemittelt, haben die Schulen in freier Trägerschaft in Hessen eine Finanzierungslücke von jährlich 1.868 Euro je Schüler zu schließen (Tabelle 14).

Tatsächlich ist das Defizit aber noch um einiges größer, wenn davon ausgegangen wird, dass die freien Schulträger ihre Kosten nach einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung darstellen. Wie vom Steinbeis-Transferzentrum exemplifiziert, liegt der tatsächliche Kostenbetrag bei 7.140 Euro je Schüler. Angesichts dieser Finanzierungsproblematik belegen die freien Schulträger, dass sie sehr viel besser in der Lage sind, mit öffentlichen Mitteln zu wirtschaften, als die staatliche Schuladministration dies für die staatlichen Schulen vermag.

Tabelle 14: Staatliche Unterfinanzierung allgemeinbildender Schulen in freier Trägerschaft in Hessen – Ausgaben je Schüler 2006 in Euro

	Statistisches Bundesamt	Differenz	Schüler	Summe in 1.000 Euro
insgesamt	5.000	1.868	39.476	73.732

Ursprungsdaten: KMK, Statistisches Bundesamt, STW-Gutachten (Eisele et al., 2004a,b)

Die Berechnungen zeigen: Unter Berücksichtigung der aktuellen staatlichen Finanzierungspraxis der freien Schulträger spart das Land Hessen durch einen Schüler an Privatschulen mindestens 1.868 Euro – bei vollständiger Erfassung aller Kostenbestandteile würde der Spareffekt eines Privatschülers deutlich zunehmen. Würde man die Zahl der Privatschüler in den kommenden zehn Jahren verdoppeln und die konservativ berechnete Ersparnis von 1.868 Euro je Schüler für eine erste näherungsweise Schätzung verwenden, so würden die rund 40.000 zusätzlichen Privatschüler den Haushalt des Landes Hessen – bei gleich bleibender Finanzierung – um weitere rund 75 Millionen Euro entlasten. Allerdings gilt es bei diesen Effizienzüberlegungen zu beachten, dass das Land Hessen die freien Träger unterfinanziert (siehe Tabelle 12 und 13) und damit den freien Trägern ein betriebswirtschaftliches Kalkül aufbürdet, dem die staatlichen Schulen nicht unterworfen sind. Dies erklärt die hohe Kosteneffizienz der freien Schulträger. Allerdings bedeutet die staatliche Unterfinanzierung der freien Schulträger in Hessen, dass diese – um kostendeckend und erfolgreich arbeiten zu können – in eine prekäre Situation geraten, in der sie zur Kostendeckung auf Schulgeld der Eltern zurückgreifen müssen, das zumindest teilweise mit dem verfassungsrechtlich garantierten Sonderungsverbot kollidiert.

Festzuhalten gilt daher: Der volkswirtschaftliche Effizienzgewinn der Schulen in freier Trägerschaft besteht vor allem darin, dass sie – gemessen an der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung des Steinbeis-Transferzentrums – mit geringeren finanziellen Mitteln gleich gute oder bessere Leistungen ihrer Schüler hervorbringen als staatliche Schulen.

2.3.4 Leistungsorientierte Lehrervergütungen

Die derzeitige Praxis des Besoldungsrechts verzichtet im Großen und Ganzen auf den Einsatz von extrinsischen Anreizinstrumenten. Ein leistungsorientiertes Besoldungs- und Vergütungssystem sollte der Schulleitung ermöglichen, die Lehrkräfte im Sinne der Schulziele und der übergeordneten bildungspolitischen Ziele zu führen. Es sollte zugleich eingebettet sein in ein Systemmanagement, das auf die Steuerung der Schulen durch die übergeordneten Behörden ausgerichtet ist. Beide Gesichtspunkte erfordern, dass erstens der Einsatz und das Engagement der Lehrkräfte auch durch Zulagen gelenkt werden sollte, die an bestimmte Funktionen, Aufgaben und Einsatzbereiche gekoppelt sind (Inputsteuerung). Zweitens setzt eine effektive Personalführung voraus, dass dieser gesteuerte Einsatz auch den anvisierten Erfolg nach sich zieht. Daher sollten ziel- und leistungsorientierte Vergütungskomponenten (Outputsteuerung) das Zulagensystem ergänzen.

Die Einführung eines leistungsgerechten Vergütungssystems darf jedoch nicht dazu führen, dass die Bildungsbudgets gesprengt werden. In den kommenden zehn Jahren werden bundesweit ein Drittel der verbeamteten und ein Viertel der angestellten Lehrkräfte altersbedingt aus dem Schuldienst ausscheiden. Dabei handelt es sich um jene Lehrer, die derzeit in der Altersklasse 55plus angesiedelt sind.

Das Ausscheiden von älteren Lehrkräften, die aufgrund ihres Dienst- oder Lebensalters in den höchsten Besoldungs- und Vergütungsstufen eingeordnet sind, und das Nachrücken junger Nachwuchslehrkräfte, die zunächst in die unteren Stufen eingruppiert werden, kann die unmittelbaren Bildungsbudgets der Bundesländer in den kommenden zehn Jahren erheblich entlasten. Der hierdurch gewonnene finanzielle Spielraum sollte dafür genutzt werden, dass ein leistungs- und zielorientiertes Vergütungssystem an deutschen Schulen eingeführt wird. Die monetäre Manövriermasse kann dabei sogar um ein Vielfaches größer ausfallen, wenn die bestehenden Senioritätsregeln im Besoldungsrecht sowie im Tarifvertrag des öffentlichen Diensts für Berufsanfänger oder sogar für alle Lehrkräfte vollständig abgeschafft würden.

Eine Modellrechnung zeigt für jedes Bundesland den Umfang der potenziellen Mehrausgaben oder Einsparungen bei den Personalausgaben für Lehrkräfte an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, die im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2005/2006 anfallen. Die Schätzung beschreibt vier potenzielle Szenarien (Klein/Stettes, 2009):

Szenario 1: Das Senioritätsprinzip wird für alle Lehrkräfte auch in Zukunft beibehalten. Diese Variante beschreibt somit die zu erwartende Entwicklung der Personalausgaben, wenn bei den Vergütungsgrundsätzen der Status quo fortbesteht. Mehrausgaben oder Einsparungen sind in diesem Szenario einzig die Folge des Alterungsprozesses innerhalb der Lehrerschaft.

Tabelle 15: Entwicklung der Personalausgaben für Lehrkräfte in Szenario 1
Einsparungen (–) und Mehrausgaben (+) 2016 gegenüber 2006

Szenario 1: Aufrechterhaltung des Senioritätsprinzips für alle Lehrkräfte				
	Beamte		Angestellte	
	in Millionen Euro	in Prozent*	in Millionen Euro	in Prozent*
Baden-Württemberg	–117	–2,5	–2	–0,0
Bayern	–53	–1,0	10	0,2
Berlin	–38	–2,2	–4	–0,2
Brandenburg	13	1,2	–17	–1,7
Bremen	–11	–3,4	–4	–1,21
Hamburg	–30	–3,7	–1	–0,2
Hessen	–51	–1,8	8	0,3
Mecklenburg-Vorpommern	0	0,0	–4	–0,5
Niedersachsen	–80	–2,3	4	–0,1
Nordrhein-Westfalen	–175	–2,4	9	0,1
Rheinland-Pfalz	–14	–0,8	3	0,2
Saarland	–12	–2,7	0	0,0
Sachsen	1	0,1	–8	–0,4
Sachsen-Anhalt	5	0,4	–15	–1,1
Schleswig-Holstein	–25	–2,1	3	0,2
Thüringen	10	0,9	–22	–1,9
insgesamt	–576	–1,6	–40	–0,1

Quelle: eigene Berechnungen

* In Prozent der Personalbudgets an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Jahr 2005; Rundungsdifferenzen.

Der Umverteilungsspielraum zur Finanzierung eines leistungsgerechten Zulagen- und Prämienmodells ist jedoch relativ gering. Für Hessen ergibt sich eine Einsparung von 43 Millionen Euro (Tabelle 11). Im Bundesdurchschnitt beläuft sich dann der Umverteilungsspielraum für jede verbeamtete Lehrkraft (in Vollzeitäquivalenten) auf schätzungsweise 1.200 Euro pro Jahr, für jeden Angestellten (in Vollzeitäquivalenten) sogar nur auf ein Drittel. Es kommt ferner hinzu, dass das gesamte Umverteilungsvolumen und damit die finanzielle Manövriermasse pro Kopf sich mit der Entwicklung der Altersstruktur der Lehrerschaft verändern. Beide können durch das senioritätsbedingte Aufrücken in höhere Entgelt- und Besoldungsstufen wieder sinken, wodurch der leistungsfördernde Gedanke Schaden erleiden würde. Für die Einführung eines sys-

tematischen Zulagen- und Prämienmodells bietet daher die Aufrechterhaltung des Status quo nicht die erforderliche verlässliche Grundlage.

Szenario 2: Das Senioritätsprinzip wird für die bereits beschäftigten Lehrkräfte aufrechterhalten, für Berufsanfänger hingegen abgeschafft. Die Variante berücksichtigt damit, dass die Abschaffung des Senioritätsprinzips für die bereits im Schuldienst befindlichen Lehrkräfte rechtlich nicht möglich oder politisch nicht durchsetzbar ist. Die Besitzstände und implizite Ansprüche auf kommende senioritätsbedingte Entgeltsteigerungen werden deshalb in diesem Szenario nicht angetastet.

Der Umverteilungsspielraum zur Finanzierung eines leistungsgerechten Zulagen- und Prämienmodells beläuft sich in Hessen auf 93 Millionen Euro (Tabelle 23, Anhang). Der Spielraum beträgt in diesem Szenario für jede verbeamtete Lehrkraft (in Vollzeitäquivalenten) schätzungsweise 2.300 Euro pro Jahr, für jeden Angestellten (in Vollzeitäquivalenten) sogar schätzungsweise 3.300 Euro pro Jahr. Da jedoch das Senioritätsprinzip lediglich für die Berufseinsteiger abgeschafft wird, sollte das Zulagen- und Prämienmodell auch lediglich für diese reserviert bleiben. Dies bedeutet, dass für jede neu eingestellte verbeamtete Lehrkraft (in Vollzeitäquivalenten) ein Umverteilungsvolumen von schätzungsweise 7.000 Euro pro Jahr, für jeden Angestellten (in Vollzeitäquivalenten) sogar schätzungsweise 15.000 Euro pro Jahr zur Verfügung steht.

Szenario 3: Das Senioritätsprinzip wird für die bereits beschäftigten Lehrkräfte eingefroren, für Berufsanfänger hingegen abgeschafft. Diese Variante berücksichtigt damit, dass zwar bereits erworbene Senioritätsansprüche der bereits im Schuldienst befindlichen Lehrkräfte nicht rückwirkend abgeschafft werden können, es besteht aber kein Anspruch auf die Einhaltung impliziter Senioritätsansprüche, so dass ein weiteres senioritätsbedingtes Aufsteigen in höhere Lohnstufen einer Besoldungs- oder Entgeltgruppe nicht erfolgt.

Der Umverteilungsspielraum zur Finanzierung eines leistungsgerechten Zulagen- und Prämienmodells beläuft sich in diesem Szenario für Hessen auf 174 Millionen Euro (Tabelle 24, Anhang) und bundesweit für jede verbeamtete Lehrkraft (in Vollzeitäquivalenten) auf schätzungsweise 4.000 Euro pro Jahr, für jeden Angestellten (in Vollzeitäquivalenten) auf 5.000 Euro.

Szenario 4: Das Senioritätsprinzip wird für alle Lehrkräfte abgeschafft. Diese Variante beschreibt den langfristig anzustrebenden Zielzustand, in dem alle Senioritätskomponenten im Vergütungssystem durch leistungs-, ziel- und funktionsorientierte Gehaltsbestandteile ersetzt worden sind, wodurch die gesamten der Personalausgaben konstant bleiben, die individuellen Lehrervergütungen jedoch teilweise flexibilisiert werden. Das Szenario 4 unterstellt implizit, dass alle bereits im Schuldienst beschäftigten Lehrerjahrgänge altersbedingt aus dem Schuldienst ausgeschieden sind und lediglich Lehrkräfte beschäftigt sind, die in ein neues Vergütungs- und Besoldungssystem hineingewachsen sind. In jeder Besoldungs- und Tarifgruppe bleiben die Lehrkräfte auf der Eingangsstufe stehen.

Bei Szenario 4 stehen dem Land Hessen rund 580 Millionen Euro zur Verfügung (Tabelle 25, Anhang). Der Umverteilungsspielraum zur Finanzierung eines leistungsgerechten Zulagen- und Prämienmodells beläuft sich in diesem Szenario für jede verbeamtete Lehrkraft (in Vollzeitäquivalenten) auf schätzungsweise 13.300 Euro pro Jahr, für jeden Angestellten (in Vollzeitäquivalenten) dann auf schätzungsweise 13.800 Euro pro Jahr.

2.3.5 Nachqualifizierungskosten vermeiden

Der Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung ist für einen erheblichen Anteil einer Alterskohorte mit Schwierigkeiten verbunden. Laut den PISA-Studien sind etwa ein Fünftel der 15-jährigen Schüler der sogenannten Risikogruppe zuzuordnen und haben erhebliche Probleme, die notwendige Ausbildungsreife zu erreichen. Die schulischen Defizite führen dazu, dass die Jugendlichen eine Reihe von Hilfestellungen benötigen, um den Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung zu meistern.

Die Maßnahmen zur Integration können in verschiedene Teilbereiche untergliedert werden. Hierzu zählen die Berufsorientierung, Berufsvorbereitung durch Förderprogramme, Berufsvorbereitung in beruflichen Schulen, die Ausbildungsförderung, Maßnahmen zur Integration benachteiligter Jugendlicher an der zweiten Arbeitsmarktschwelle und die Jugendsozialarbeit (Neumann et al., 2010, 26 ff.).

Im Jahr 2006 werden in Deutschland rund 5,6 Milliarden Euro an direkten Kosten für die Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung aufgewendet. Auf die Berufsvorbereitung in Förderprogrammen (14,5 Prozent) und an Berufsschulen (34,1 Prozent) entfällt fast die Hälfte der Kosten. Ein weiterer großer Bereich ist die Ausbildungsförderung mit 29,5 Prozent der Gesamtkosten (Neumann et al., 2010, 39).

Rund 44 Prozent der direkten Kosten für die Integration von Jugendlichen tragen die Länder, rund 48 Prozent die Bundesagentur für Arbeit, den Rest teilen sich der Bund und die Jugendsozialarbeit. Die Länder tragen damit in 2006 rund 2,5 Milliarden Euro der direkten Integrationskosten. Das Land Hessen finanziert rund 210 Millionen, davon rund 165 Millionen Euro an beruflichen Schulen und 45 Millionen Euro für weitere Programme.

210 Millionen

Das Land Hessen finanziert rund 210 Millionen, davon rund 165 Millionen Euro an beruflichen Schulen und 45 Millionen Euro für weitere Programme.

Tabelle 16: Kosten der Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung in 2006 – in Millionen Euro

	Berufliche Schulen	Berufsvorbereitung (Förderprogramme) und Ausbildungsförderung	Gesamt
Land Hessen	165	45	210

Ursprungsdaten: Neumann et al., 2010, 42

Durch eine bessere Bildungspolitik sowie durch demografische Entlastungseffekte sollten diese Ausgaben bis zum Jahr 2020 halbiert werden. Damit könnten Effizienzgewinne im Jahr 2020 in Höhe von gut 100 Millionen Euro realisiert werden. Langfristig sollten diese Mittel in die frühkindliche Förderung umgeleitet werden, da die Renditen eingesetzter Mittel in dieser Bildungsphase deutlich höher sind (Cunha/Heckman, 2007).

2.3.6 Weitere effizienzsteigernde Maßnahmen

Aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen wird es im Bereich der Schulen auch zu einer Zusammenlegung verschiedener Schulformen kommen (müssen), da vor allem in ländlichen Regionen durch den Rückgang der Schülerzahlen ein dreigliedriges Schulsystem aus Kostengesichtspunkten nicht mehr durchgängig angeboten werden kann (siehe neue Bundesländer). Bei rückläufigen Schülerzahlen ist eine geringere Aufgliederung kostengünstiger (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2009). Die neuen Bundesländer haben bereits positive Erfahrungen mit einem zweigliedrigen Schulsystem sammeln können. Sachsen und Thüringen schneiden bei verschiedenen Vergleichsstudien wie PISA und dem Bildungsmonitor in der bundesdeutschen Spitzengruppe ab.

a) Schulzusammenlegungen und Schließungen

Hinsichtlich der Effizienzgewinne, die durch Schulzusammenlegungen und Schulschließungen erzielt werden, liegen von Seiten der kommunalen Schulträger keine Daten vor. Zur Verifizierung der vermuteten Einspareffekte müssten Modellrechnungen und weitergehende Analysen vorgenommen werden.

b) Schlanke Verwaltung durch Schulautonomie

Angaben dazu, in welchem Umfang hier Ressourcen eingespart oder umverteilt werden können, lassen sich sinnvoller Weise nur dann machen, wenn nationale oder internationale Benchmarks vorliegen. Dies kann nur im Zusammenhang einer umfassenden internationalen Literaturrecherche und aufwändiger Länderanalysen für Deutschland erfolgen.

Als bisher nicht oder kaum genutzte Effizienzpotenziale im Bildungssystem lassen sich folgende Punkte benennen:

- Die Übertragung der Personal- und Budgetverantwortung auf die Einzelschule, also auf rechenschaftspflichtige Schulleitungen vor Ort, erhöht die Transparenz des Ressourceneinsatzes und verbessert die steuerungswirksamen Effekte und die Bildungsqualität. Nur auf diese Art und Weise wird sich ein nachhaltiges effizientes Ressourcenmanagement gestalten lassen.
- Die Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung erhöht die qualitätswirksamen Effekte. Mit gleichen Mitteln lassen sich höhere Wirkungsgrade der eingesetzten Personalbudgets erreichen.
- Maßnahmen zur Integration von leistungsschwachen Schülern in Ausbildung und Beschäftigung wirken nicht nur der Externalisierung von nachschulischen Reparaturen entgegen, sondern verringern externe Kosten in erheblichem Maße.
- Aufgrund der demografischen Entwicklung sind sinnvolle Schulschließungen unausweichlich. Ebenso lassen sich durch die Dezentralisierung Verwaltungskosten einsparen.

2 DIE HANDLUNGSFELDER

2.4 Richtig investieren

Die wirtschaftliche Entwicklung in einer Region hängt von der Verfügbarkeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen und sonstiger räumlich gebundener Infrastruktur, von den in einer Region durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Unternehmen sowie von der Anzahl hochqualifizierter Personen ab. Regional divergierende Fachkräftengpässe führen dazu, dass Standortentscheidungen von Unternehmen revidiert werden können.

Um abschätzen zu können, wie sich die demografische Entwicklung in den kommenden Jahren auswirkt, haben Anger/Plünnecke (2010) auf Ebene von neun Regionen mit Hilfe einer eigenen Auswertung des Mikrozensus den demografischen Ersatzbedarf in den kommenden Fünfjahresperioden berechnet und dem Angebot an Hochschulabsolventen gegenübergestellt. Allein der demografische Ersatzbedarf an Akademikern wird in Hessen von rund 53.600 Personen im Zeitraum 2010 bis 2014 auf knapp 73.000 Akademiker im Zeitraum 2020 bis 2024 steigen.

Tabelle 17: Demografischer Ersatzbedarf an Akademikern nach Regionen

	Demografischer Ersatzbedarf an erwerbstätigen Akademikern		
	2010 bis 2014	2015 bis 2019	2020 bis 2024
ST, TH	39.319	44.057	45.058
BE, BB; MVP	90.901	99.485	103.988
SN	41.511	43.538	44.788
HE	53.633	63.262	72.987
HB, HH, NI,SH	97.048	113.756	129.128
BY	92.233	108.955	128.100
BW	83.106	98.329	113.881
RP,SL	32.549	39.086	45.254
NW	128.164	153.445	175.631

Erhebungsjahr 2007

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus

Nach Szenario-Rechnungen des IW werden in Hessen aktuell etwa rund 50 Prozent der Hochschulabsolventen benötigt, um den demografischen Ersatzbedarf zu decken. In zehn Jahren dürfte diese Quote auf 65 Prozent steigen (Anger/Plünnecke, 2010). Damit steht dem Land Hessen ein deutlich geringerer Teil der Hochschulabsolventen für den Expansionsbedarf der Wirtschaft zur Verfügung. Noch gravierender dürfte sich demografiebedingt das Ersatzproblem bei beruflich qualifizierten Fachkräften entwickeln.

Um dieser Verknappung entgegenzuwirken, sind eine Reihe an Maßnahmen einzuführen und umzusetzen:

- Einführung von Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten und Schulautonomie
- gezielte Lehrerweiterbildung
- Ausbau der frühkindlichen Förderung
- Ausbau an Ganztagschulen
- Kapazitätsausbau an Hochschulen

Kostenintensiv dürften vor allem der Ausbau der frühkindlichen Förderung, der Ausbau von Ganztagschulen und zusätzliche Hochschulkapazitäten sein.

2.4.1 Frühkindliche Förderung

Laut Cunha/Heckman (2007) werden in der Phase frühkindlicher Entwicklung die Grundlagen für kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten und damit für die Produktivität des Lernens in späteren Lebensphasen gelegt. Da der Bildungserfolg in Deutschland mit dem familiären Hintergrund korreliert ist, erscheint es notwendig, die Startchancen unabhängig von der Herkunft zu stärken. Durch Investitionen in den frühkindlichen Bildungsbereich kann dieses Ziel erreicht werden. Im Sinne einer Politik der Bildungsbefähigung ermöglichen sie die Steigerung der Kompetenzen und führen dadurch zu höheren Schulabschlüssen. Im Vergleich zu den Investitionen in nach- und außerschulische Nachqualifizierungsmaßnahmen lassen sich Investitionen in frühkindliche Bildung adressaten- und bedürfnisgenauer und damit steuerungswirksamer platzieren. Überdies sind die Kosten einer Nachqualifizierungsmaßnahme je Teilnehmer gegenüber den Pro-Kopf-Ausgaben im frühkindlichen Bildungsbereich deutlich höher

Die durchschnittlich höhere Qualifikation der Kinder, die sich aus dem Ausbau der frühkindlichen Förderung ergibt, rechnet sich für den Staat in mehrfacher Hinsicht. Zum einen können die Schüler, die nun über höhere Kompetenzen verfügen, auch höhere Schulabschlüsse erreichen. Dies führt dazu, dass der Staat im Bereich der Sozialleistungen erhebliche Einsparungen realisieren würde. Da die Arbeitslosenquote prinzipiell mit einer höheren Qualifikationsstufe sinkt, würden die Unterstützungszahlungen abnehmen. Die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen hingegen könnten durch den höheren Beschäftigungsstand

und eine mit dem höheren Bildungsstand verbundene steigende Produktivität zunehmen. Nachqualifizierungsmaßnahmen und die damit verbundenen höheren Kosten könnten deutlich verringert werden. Zum anderen kann die Elternzeit, die vor allem von Frauen wahrgenommen wird, verkürzt werden. Frauen treten aufgrund des Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur eher wieder in den Arbeitsmarkt ein. Dem Markt steht somit mehr Humankapital zur Verfügung. Der Fiskus kann auch in diesem Fall von Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben profitieren. Berechnungen von Anger et al. (2010) zeigen, dass ein Ausbau der Infrastruktur private Bildungsrenditen erhöht und auch fiskalisch für die öffentliche Hand eine hohe Rendite bewirkt.

In Hessen ist der Ausbau der frühkindlichen Förderinfrastruktur in den letzten Jahren deutlich vorangekommen. Im Jahr 2006 betrug die Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren in Hessen rund 9,0 Prozent (Tabelle 18). Im Jahr 2009 wurden 16,2 Prozent der Kinder betreut. Damit war das Ausbautempo in Hessen in etwa so hoch wie in den sonstigen westdeutschen Bundesländern.

Tabelle 18: Betreuungsquote von Kindern im Alter unter drei Jahren

	2006	2007	2008	2009
Hessen	9,0	12,4	14,2	16,2
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	8,0	9,9	12,0	14,4
Neue Länder ohne Berlin	39,7	41,0	42,4	45,9
Deutschland	13,6	15,5	18,7	20,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kindertagesbetreuung regional, verschiedene Jahrgänge

In Hessen müsste bis zum Jahr 2020, wenn eine den Elternwünschen angelehnte Betreuungsquote von 29 Prozent erreicht werden soll (Statistisches Bundesamt, 2009), die Zahl der Betreuungsplätze von 25.000 im Jahr 2009 auf 43.000 im Jahr 2020 ausgebaut werden. Innerhalb der alten Bundesländer ist damit der prozentuale Ausbaubedarf geringer als im Durchschnitt. Die neuen Länder könnten aufgrund der demografischen Entwicklung den U3-Ausbau stoppen und benötigen in zehn Jahren sogar weniger Plätze als heute angeboten werden.

Tabelle 19: Betreute Kinder im Alter unter drei Jahren

	2009	2020 – Szenario Elternwunsch	Bedarf absolut	Bedarf in Prozent des IST- Niveaus
Hessen	25.000	43.000	18.000	72
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	238.000	452.000	214.000	90
Neue Länder ohne Berlin	137.000	128.000	-9.000	-7
Deutschland	414.000	615.000	201.000	49

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kindertagesbetreuung regional, verschiedene Jahrgänge
Statistisches Bundesamt, 2009a

Bei jährlichen Betriebskosten der öffentlichen Hand von etwa 7.700 Euro pro Kind würden 18.000 U3-Plätze zu jährlichen Kosten von 139 Millionen Euro führen, die zu einem großen Teil durch die demografischen Entlastungen bei den 3- bis 7-Jährigen gegenfinanziert werden können.

2.4.2 Ganztagschulen

Weiterhin sollte eine Förderinfrastruktur aufgebaut werden, die mittels Ganztagschulen ein optimales Lernumfeld schafft. Zwischen 2003 und 2007 (neuere vergleichbare Daten liegen noch nicht vor) hat Hessen die Förderinfrastruktur deutlich ausgebaut und ist damit auf dem richtigen Weg. Während im Jahr 2003 rund 87.000 Schüler eine Ganztagschule besuchten, bestand im Jahr 2007 schon für fast doppelt so viele Schüler ein Zugang zu dieser Infrastruktur, die Zahl der Ganztagschüler stieg auf knapp 169.000. Bezogen auf alle Schüler an allgemeinbildenden Schulen stieg damit der Ganztagschüleranteil von 13,6 Prozent auf 27,7 Prozent. Damit weist Hessen den besten Wert eines westdeutschen Flächenlandes auf.

Gleichwohl gilt es zu bedenken, dass 92 Prozent aller Ganztagschüler in Hessen eine offene Ganztagschule besuchen. Das bedeutet, die Schüler sind freiwillig an der Schule, es gibt keinen verpflichtenden Unterricht und lediglich Betreuung an mindesten drei Wochentagen im Umfang von sieben Zeitstunden – darin ist der reguläre Unterricht enthalten.

Tabelle 20: Ganztagschüler an allgemeinbildenden Schulen

	Schüler		Anteil an allen Schülern in Prozent	
	2003	2007	2003	2007
SN	87.052	152.127	24,4	54,3
TH	64.830	76.267	31,9	48,1
BE	67.947	119.427	22,1	41,9
HH	9.699	50.564	6,2	33,2
BB	26.292	60.847	11,2	32,8
MV	21.033	33.582	12,9	28,3
HE	87.089	168.697	13,6	27,7
NW	322.748	465.340	15,3	23,4
D	954.940	1.718.862	10,8	20,9
NI	67.012	169.326	7,3	19,2
SH	14.001	58.341	4,4	19,0
BW	86.393	204.802	7,1	17,5
ST	22.210	29.043	10,0	17,5
HB	4.808	9.821	7,4	16,1
RP	32.299	56.523	7,1	13,2
SL	5.948	11.112	5,5	11,4
BY	35.579	53.043	2,6	4,0

Ganztagschule: offene, gebundene und voll gebundene Angebote

Quelle: KMK, 2009 - Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2003 bis 2007

Veranschlagt man in einer ersten näherungsweisen Schätzung für die steigenden Betriebskosten einer Ganztagschule einen zusätzlichen Betrag von 1.000 bis 1.500 Euro pro Schüler, so ergäben sich bei einem Vollausbau bis zum Jahr 2020 zusätzliche jährliche Kosten von 0,4 bis 0,6 Milliarden Euro.

2.4.3 Hochschulkapazitäten

Die zusätzlichen staatlichen Investitionen in den frühkindlichen Bildungsbereich ermöglichen es den privaten Haushalten, ihre bisherigen Bildungsausgaben für den Elementarbereich zu reduzieren. Im Gegenzug sollten sie stärker an den Kosten im Tertiärbereich beteiligt werden, beispielsweise in Form von Studiengebühren. Hierdurch wäre es möglich, die durch die bessere frühkindliche Bildung entstehenden zusätzlichen Ausgaben im Hochschulbereich ohne zusätzliche öffentliche Bildungsausgaben zu finanzieren. Fehlende Mittel der Privathaushalte könnten beispielsweise durch Bildungskredite, Stipendien und andere Maßnahmen der Studienfinanzierung ausgeglichen werden (BDA et. al, 2008).

In Hessen waren im Wintersemester 2009/2010 rund 184.000 Studierende eingeschrieben. Bei Studiengebühren von 1.000 Euro pro Jahr ergeben sich damit hohe Einnahmen für die Hochschulen. Studiengebühren haben keine grundsätzlich abschreckende Wirkung: Drei der fünf Länder mit Studiengebühren weisen eine überdurchschnittliche Zunahme an Studierenden auf.

Tabelle 21: Studierende nach Bundesländern mit und ohne Studiengebühren

	WS 2009/2010	WS 2005/2006	Veränderung in Prozent	Gebühren
Hamburg	75.457	69.572	8,5	seit SS 2007
Baden-Württemberg	277.372	244.618	13,4	seit SS 2007
Bayern	272.666	252.498	8,0	seit SS 2007
Niedersachsen	144.608	152.317	-5,1	seit WS 06/07
NRW	508.501	478.023	6,4	seit WS 06/07
Hessen	184.482	163.205	13,0	abgeschafft
Rheinland-Pfalz	110.079	101.845	8,1	---
Saarland	23.071	19.598	17,7	---
Sachsen	109.213	107.792	1,3	---
Sachsen-Anhalt	52.606	51.732	1,7	---
Schleswig-Holstein	50.079	47.331	5,8	---
Thüringen	52.522	49.075	7,0	---
Berlin	139.534	136.717	2,1	---
Brandenburg	49.572	41.688	18,9	---
Bremen	30.880	35.064	-11,9	---
Meckl.-Vorp.	38.843	35.064	10,8	---
Deutschland	2.119.485	1.986.139	6,7	---

Quelle: Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen, WS 2009/2010

Als Finanzierungseffekte für den Haushalt in Hessen im Jahr 2020 lassen sich folglich folgende Punkte zusammenfassen:

- zusätzliche Betriebskosten in der frühkindlichen Förderung: 0,1 Milliarden Euro
- zusätzliche Ganztagschulen: 0,4 – 0,6 Milliarden Euro
- zusätzliche Hochschulausgaben finanziert durch Studiengebühren
- Einsparungen durch demografische Rendite an Schulen: 0,7 Milliarden Euro
- Einsparungen bei der Nachqualifizierung/Berufsschulen: 0,1 Milliarden Euro

Insgesamt lassen sich die durch wichtige bildungspolitische Maßnahmen steigenden Betriebskosten im Jahr 2020 ohne reale Mehrausgaben finanzieren. Zusätzliche jährliche Ausgaben im Jahr 2020 in Höhe von 0,5 – 0,7 Milliarden Euro stehen demografische Einsparungen von knapp 0,7 Milliarden Euro und Effizienzgewinne von mehr als 0,1 Milliarden Euro gegenüber.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Zur Steuerung des Bildungssystems sollten validere und transparentere Daten zur Verfügung gestellt werden.
2. Als Steuerungsgröße im Bildungssystem sollten die Ausgaben je Bildungsteilnehmer Verwendung finden. Die Ausgaben gemessen am BIP werden durch demografische Entwicklungen zu stark beeinträchtigt.
3. Im Jahr 2020 steht Hessen durch die demografische Entwicklung der Schülerzahlen ein Umwidmungspotenzial von knapp 700 Millionen Euro zur Verfügung. Diese Mittel (demografische Rendite) sollten im System bleiben. Damit stünden je Schüler 6.600 Euro statt heute 5.300 Euro zur Verfügung.
4. Effizienzgewinne sollten durch eine Reform der Lehrerarbeitszeit in Kombination mit der Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung und durch eine Abschaffung der Senioritätsentlohnung generiert werden. Die freiwerdenden Mittel in Hessen betragen zwischen gut 40 und rund 580 Millionen Euro, je nachdem, ob das bisherige Senioritätsprinzip beibehalten wird und die Ersparnisse nur durch die Veränderungen der Altersstruktur entstehen oder ob die Senioritätskomponenten für alle Lehrer abgeschafft werden. Im letzteren Fall würden erhebliche Mittel frei, um ziel- und leistungsorientierte Entlohnungskomponenten einzuführen.
5. Größere kostenwirksame Effekte sind – in Anlehnung an das Modell der Schulen in freier Trägerschaft – auch von der weiteren Dezentralisierung im Schulsystem durch die Übertragung der vollständigen Personal- und Budgetverantwortung auf die Schulen zu erwarten. Ferner sollten durch eine Ausweitung von Privatschulen weitere Einsparpotenziale im Landeshaushalt und Effizienzgewinne realisiert werden.
6. Bis zum Jahr 2020 sollten die frühkindliche Förderinfrastruktur sowie die Ganztagschulen in Hessen ausgebaut werden. Für die Betriebskosten im Jahr 2020 entstehen hierfür reale Kosten in Höhe von insgesamt etwa 0,7 Milliarden Euro. Der Ausbau der Hochschulkapazitäten sollte weitgehend durch die Wiedereinführung von Studiengebühren in Höhe von 1.000 Euro pro Jahr finanziert werden können.

7. Weitere bisher nicht quantifizierte Einsparpotenziale bestehen durch die Einführung eines dezentralen Schulmanagements, eine Reduzierung der Schulverwaltung und die Zusammenlegung von Schulen.

Zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems lassen sich folglich ohne reale Mehrausgaben im Bildungsbudget finanzieren, indem die Umschichtungspotenziale durch den demografischen Wandel (demografische Rendite) genutzt werden und Effizienzgewinne zu einem Rückgang der Kosten im Übergangssystem führen.

LITERATUR

Anger, Christina / Plünnecke, Axel / Schmidt, Jörg, 2010, Bildungsrenditen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des BMBF.

Anger, Christina / Plünnecke, Axel, 2010, Droht durch den künftigen Akademikermangel eine Abnahme der Konvergenzchancen Ostdeutschlands?, in: IW-Trends, Nr. 2/2010

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2010, Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld

BDA / BDI / IW / Stifterverband – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Bundesvereinigung der Deutschen Industrie / Institut der deutschen Wirtschaft Köln / Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 2008, Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung. Ressourcen – Freiheit – Wettbewerb. Edition Stifterverband, Essen

Cunha, Flavio / Heckman, James, 2007, The technology of skill formation, in: The American Economic Review, Vol. 97, No. 2, S. 31-47

Eibelshäuser, Manfred (Hrsg.), 2009, Achtzehnter Zusammenfassender Bericht 2008 des Hessischen Rechnungshofes, URL: http://www.rechnungshof-essen.de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_uepkk/18-bericht-upkk.pdf [Stand: 2010-03-05]

Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen / Ziehr-Unmüßig, Philipp, 2004 a, Schülerkosten in Hessen: Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002 (Kurzfassung), URL: <http://www.software-ag-stiftung.com/de/die-stiftung/downloads.html> [Stand: 2010-04-03]

Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen / Ziehr-Unmüßig, Philipp, 2004 b, Jährliche Schülerkosten in Hessen (2002) für allgemeinbildende öffentliche Schulen, URL: <http://www.software-ag-stiftung.com/de/die-stiftung/downloads.html> [Stand: 2010-04-03]

Hessisches Ministerium der Finanzen, 2006, Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006 Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums, Frankfurt a/M, 2010, URL: http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=7d78df690d82fdf161e6d1408c49317e [Stand: 2010-04-28]

Hessisches Ministerium der Finanzen, 2008, Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008, Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums, Wiesbaden, URL: http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=3d690ea03b0ea9566ad269ad97528160 [Stand: 2010-04-28]

Hessischer Rechnungshof, 2010, Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen, Drucksache 18/2195, Darmstadt

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2009, Schulbericht 2009: Prüfung der Unterrichtsversorgung, der Schulentwicklung sowie der Auswirkungen der Schulreformen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Klein, Helmut E. / Stettes, Oliver, 2009, Reform der Lehrerbeschäftigung. Effizienzpotenziale leistungsgerechter Arbeitsbedingungen, IW-Positionen Nr. 40, Köln

Klemm, Annemarie / Klemm, Klaus, 2010, Ausgaben für Nachhilfe – teurer und unfairer Ausgleich für fehlende individuelle Förderung; Bertelsmann Stiftung, URL: http://www.bertelsmannstiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_30786_30787_2.pdf [Stand: 2010-04-28]

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2010, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Schüler Klassen, Lehrer und Absolventen 1999 bis 2008, Dokumentation Nr. 188, Bonn

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2009, Übersicht über die Finanzierung der Privatschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Zusammenstellung des Unterausschusses Schulrecht des Schulausschusses, vom 09.10.2009, URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_03_12-Privatschulfinanzierung.pdf [Stand: 2009-11-30]

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2009, Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2003 bis 2007, Bonn

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Kommission für Statistik 2008, Definitionen zur Schulstatistik 2008 (2)

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2007, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen 1997 bis 2006, Dokumentation Nr. 184, Bonn

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2006, Übersicht über die Pflichtstunden der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen – Ermäßigungen für bestimmte Altersgruppen der Voll- bzw. Teilzeitlehrkräfte – Besondere Arbeitszeitmodelle, Schuljahr 2006/2007, Bonn

Neumann, Michael / Schmidt, Jörg / Werner, Dirk, 2010, Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung. Probleme, Programme und Reformpotenziale, IW-Analysen Nr. 58, Köln

OECD, 2009, Bildung auf einen Blick, Paris

Rollwagen, Ingo, 2009, Schulverwaltungs Ausgaben auf dem Prüfstand: Investitionen in Lernmotivationen statt Geld für Bürokratie, Aktuelle Themen 440, Deutsche Bank Research, URL: <http://www.dbresearch.com> [Stand: 2010-04-28]

Statistisches Bundesamt, 2010a, Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2007/2008, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2010b, Bildungsausgaben – Ausgaben je Schüler/-in 2007, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2010c, Studierende an Hochschulen, WS 2009/2010, Vorbericht, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2009a, Demografischer Wandel in Deutschland. Auswirkungen auf Kindertagesbetreuung und Schülerzahlen im Bund und in den Ländern, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2009b, Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2006, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008 a, Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/2006, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008 b, Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Fachserie 14 Reihe 3.1; Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2007, Fachserie 11, Reihe 1, Bildung und Kultur, Allgemeinbildende Schule, Schuljahr 2006/07, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, Kindertagesbetreuung regional, verschiedene Jahrgänge

Werner, Dirk / Neumann, Michael / Schmidt, Jörg, 2007, Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang der Schule in die Arbeitswelt, Kurzfassung; Bertelsmann Stiftung, URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-B5D68C04-BE82FC95/bst/xcms_bst_dms_26141_26188_2.pdf [Stand: 2010-04-28]

ZDL, 2009, Bericht der Zentralstelle der Landesfinanzminister zur Auswertung der Fragestellung. Datengrundlage der Qualifizierungsinitiative für Deutschland, Berlin

ANHANG

5

Tabelle 22: Unterrichtsstunden je Vollzeitlehrer-Einheiten nach Bundesland und Schulform im Jahr 2006

	zu erteilende Unterrichtsstunden							
	GS	HS	RS	SmmB	GYM I	GYM II	IGS I	IGS II
BW	24,7	24,6	24,2		22,2	22,4	23,9	26,3
BY	25,0	24,5	23,1		21,9	21,4	22,8	
BE	24,1	23,7	23,3		23,0	22,4	23,0	22,2
BB	26,1		24,3	24,5	23,9	22,8	24,5	22,6
HB	25,1	24,3	24,4	24,6	24,2	22,5	24,3	
HH	25,0	23,4	22,9	23,2	23,5	20,8	24,1	20,7
HE	30,8	19,1	22,8		28,3	20,2	23,5	17,9
MV	26,2	22,7	26,7	23,8	24,8	24,8	25,6	24,3
NI	25,9	24,3	24,6		22,3	21,1	22,6	21,7
NW	24,8	24,6	25,0		22,6	22,4	23,1	21,8
RP	25,1	24,9	25,4	25,4	23,8	23,8	24,9	23,5
SL	24,4	27,6	24,3	23,0	22,6	22,7	23,4	23,1
SN	24,0			20,7	21,4	20,7		
ST	22,7			20,6	21,2	21,1	22,4	22,0
SH	25,4	24,5	24,4		22,5	22,5	23,1	23,1
TH	21,6			20,3	21,0	19,3	21,9	20,0
BG	25,2	24,3	24,2	21,7	22,8	21,9	23,4	21,9

Unterrichtsstunden je Lehrer in Vollzeitäquivalenten: pro Woche einschließlich Abminderungsstunden und bezahlte Überstunden; GS: Grundschule; HS: Hauptschule; RS: Realschule; SmmB: Schularten mit mehreren Bildungsgängen; GYM I: Gymnasium Sekundarstufe I; GYM II: Gymnasium Sekundarstufe II; IGS I: Integrierte Gesamtschule Sekundarstufe I; IGS II: Integrierte Gesamtschule Sekundarstufe II.

Quelle: KMK, 2007; eigene Berechnungen

zu erteilende Unterrichtsstunden in Zeitstunden								
GS	HS	RS	SmmB	GYM I	GYM II	IGS I	IGS II	
18,5	18,4	18,2		16,6	16,8	18,0	19,7	BW
18,7	18,4	17,4		16,4	16,0	17,1		BY
18,1	17,8	17,5		17,3	16,8	17,2	16,7	BE
19,5		18,2	18,4	17,9	17,1	18,4	16,9	BB
18,8	18,3	18,3	18,5	18,1	16,9	18,2		HB
18,8	17,5	17,2	17,4	17,7	15,6	18,1	15,6	HH
23,1	14,3	17,1		21,2	15,1	17,6	13,4	HE
19,6	17,0	20,1	17,9	18,6	18,6	19,2	18,2	MV
19,5	18,2	18,5		16,7	15,8	16,9	16,3	NI
18,6	18,5	18,7		16,9	16,8	17,3	16,3	NW
18,8	18,7	19,0	19,1	17,9	17,9	18,7	17,6	RP
18,3	20,7	18,3	17,2	17,0	17,0	17,6	17,3	SL
18,0			15,6	16,0	15,5			SN
17,1			15,4	15,9	15,8	16,8	16,5	ST
19,0	18,4	18,3		16,9	16,9	17,3	17,3	SH
16,2			15,3	15,8	14,5	16,4	15,0	TH
18,9	18,2	18,1	16,3	17,1	16,4	17,5	16,4	BG

Tabelle 23: Entwicklung der Personalausgaben für Lehrkräfte in Szenario 2
Einsparungen (-) und Mehrausgaben (+) 2016 gegenüber 2006

Szenario 2: Abschaffung des Senioritätsprinzips für Berufsanfänger				
	Beamte		Angestellte	
	in Millionen Euro	in Prozent*	in Millionen Euro	in Prozent*
Baden-Württemberg	-208	-4,4	-11	-0,2
Bayern	-117	-2,3	5	-0,1
Berlin	-62	-3,7	-13	-0,8
Brandenburg	7	0,7	-60	-6,0
Bremen	-17	-5,4	-7	-2,1
Hamburg	-47	-5,8	-3	-0,4
Hessen	-94	-3,3	1	-0,0
Mecklenburg-Vorpommern	0	0,0	-31	-3,9
Niedersachsen	-144	-4,1	-7	-0,2
Nordrhein-Westfalen	-309	-4,2	-30	-0,4
Rheinland-Pfalz	-40	-2,4	-2	-0,1
Saarland	-20	-4,8	-1	-0,3
Sachsen	1	0,1	-70	-3,7
Sachsen-Anhalt	3	0,2	-48	-3,8
Schleswig-Holstein	-47	-3,8	-1	-0,0
Thüringen	6	0,5	-62	-5,5
insgesamt	-1.087	-3,0	-341	-1,0

Quelle: IW-Berechnungen

* In Prozent der Personalbudgets an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Jahr 2005; Rundungsdifferenzen.

Tabelle 24: Entwicklung der Personalausgaben für Lehrkräfte in Szenario 3
Einsparungen (-) und Mehrausgaben (+) 2016 gegenüber 2006

Szenario 3: Abschaffung des Senioritätsprinzips für Berufsanfänger und Einfrieren des Senioritätsprinzips für die übrigen Lehrkräfte				
	Beamte		Angestellte	
	in Millionen Euro	in Prozent*	in Millionen Euro	in Prozent*
Baden-Württemberg	-346	-7,3	-17	-0,4
Bayern	-246	-4,8	-11	-0,2
Berlin	-94	-5,6	-18	-1,1
Brandenburg	-14	-1,4	-63	-6,2
Bremen	-24	-7,4	-7	-2,2
Hamburg	-65	-8,1	-4	-0,5
Hessen	-162	-5,7	-12	-0,4
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	-47	-6,0
Niedersachsen	-240	-6,8	-17	-0,5
Nordrhein-Westfalen	-511	-7,0	-64	-0,9
Rheinland-Pfalz	-99	-5,8	-7	-0,4
Saarland	-33	-7,8	-2	-0,5
Sachsen	-1	0	-105	-5,6
Sachsen-Anhalt	-6	-0,5	-64	-5,0
Schleswig-Holstein	-81	-6,6	-5	-0,4
Thüringen	-9	-0,8	-67	-5,9
insgesamt	-1.931	-5,4	-511	-1,4

Quelle: IW-Berechnungen

* In Prozent der Personalbudgets an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Jahr 2005; Rundungsdifferenzen.

Tabelle 25: Entwicklung der Personalausgaben für Lehrkräfte in Szenario 4
Einsparungen (-) und Mehrausgaben (+) 2016 gegenüber 2006

Szenario 4: Abschaffung des Senioritätsprinzips für alle Lehrkräfte				
	Beamte		Angestellte	
	in Millionen Euro	in Prozent*	in Millionen Euro	in Prozent*
Baden-Württemberg	-1.055	-22,2	-51	-1,1
Bayern	-917	-18,0	-64	-1,3
Berlin	-299	-17,8	-36	-2,2
Brandenburg	-139	-13,7	-54	-5,3
Bremen	-58	-18,3	-10	-3,3
Hamburg	-162	-20,2	-11	-1,3
Hessen	-530	-18,8	-51	-1,8
Mecklenburg-Vorpommern	-0	0,0	-159	-20,1
Niedersachsen	-750	-21,2	-58	-1,7
Nordrhein-Westfalen	-1.536	-20,9	-253	-3,4
Rheinland-Pfalz	-373	-21,8	-29	-1,7
Saarland	-90	-21,4	-8	-1,8
Sachsen	-13	-0,7	-327	-17,4
Sachsen-Anhalt	-42	-3,3	-197	-15,3
Schleswig-Holstein	-260	-21,1	-21	-1,7
Thüringen	-104	-9,2	-89	-7,8
insgesamt	-6.328	-17,7	-1.418	-4,0

Quelle: IW-Berechnungen

* In Prozent der Personalbudgets an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Jahr 2005; Rundungsdifferenzen.

ANALYSE DES HESSISCHEN BILDUNGSSYSTEMS Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat den Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte weiter erhöht. Auch die Bildungshaushalte bleiben hiervon nicht verschont. Politische Entscheidungen werden damit schwieriger und die Verteilungskämpfe innerhalb der öffentlichen Haushalte heftiger.

Auf der anderen Seite ist man sich über alle Parteigrenzen hinweg einig, dass Investitionen in Bildung gut angelegt sind. Sie bilden ein wichtiges Fundament für den künftigen Wohlstand im Land.

Vor diesem Hintergrund hat die VhU das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) gebeten, die zentralen ökonomischen Daten des hessischen Bildungssystems erstmals zusammenzutragen, zu analysieren und auf dieser Basis Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Herausgeber

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V.

Emil-von-Behring-Str. 4 | 60439 Frankfurt am Main | www.vhu.de