



Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Bildungsfinanzierung in Zeiten der Haushaltskonsolidierung – Ergebnisse einer Expertise für das Land Hessen

17. VhU-Bildungsforum, Oberursel, 20. September 2010

Helmut E. Klein, Hans-Peter Klös, Axel Plünnecke

Agenda

- **Ausgangspunkt und Leitfragen**
- Investieren und Konsolidieren: vier Handlungsfelder
- Handlungsempfehlungen

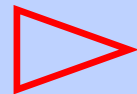
Wachstumsdeterminanten, Wachstumstreiber und wirtschaftspolitische Reformcluster

Determinanten
des Wachstums

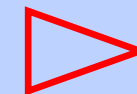
empirische Wachstumstreiber

wirtschaftspolitische
Reformcluster

Arbeitsmarkt

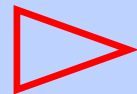


Arbeitslosigkeit

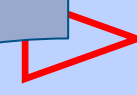


Beschäftigungs-
mobilisierung

Bildung

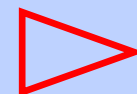


Humankapital

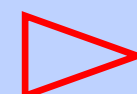


Humankapitalbildung

Investitionen

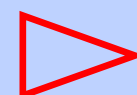


Unternehmensinvestitionen
öffentliche Investition

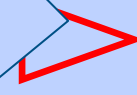


Investitionsstimulierung

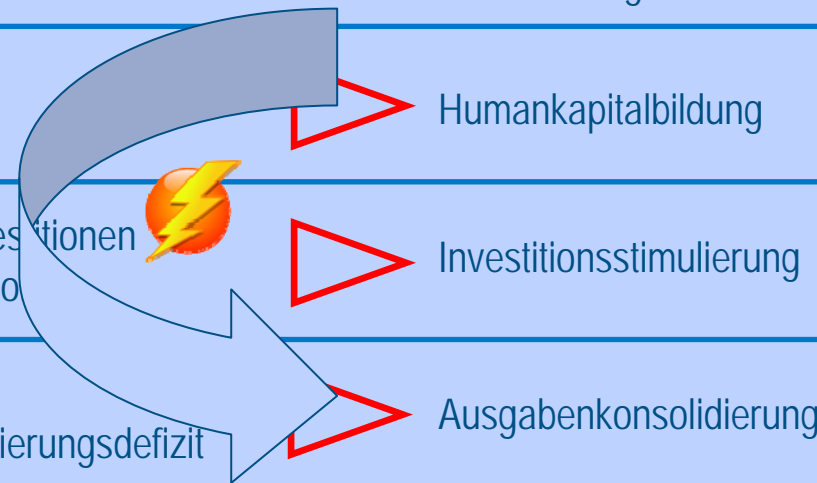
öffentliche Finanzen



Gesamtabgaben
Staatliches Finanzierungsdefizit



Ausgabenkonsolidierung



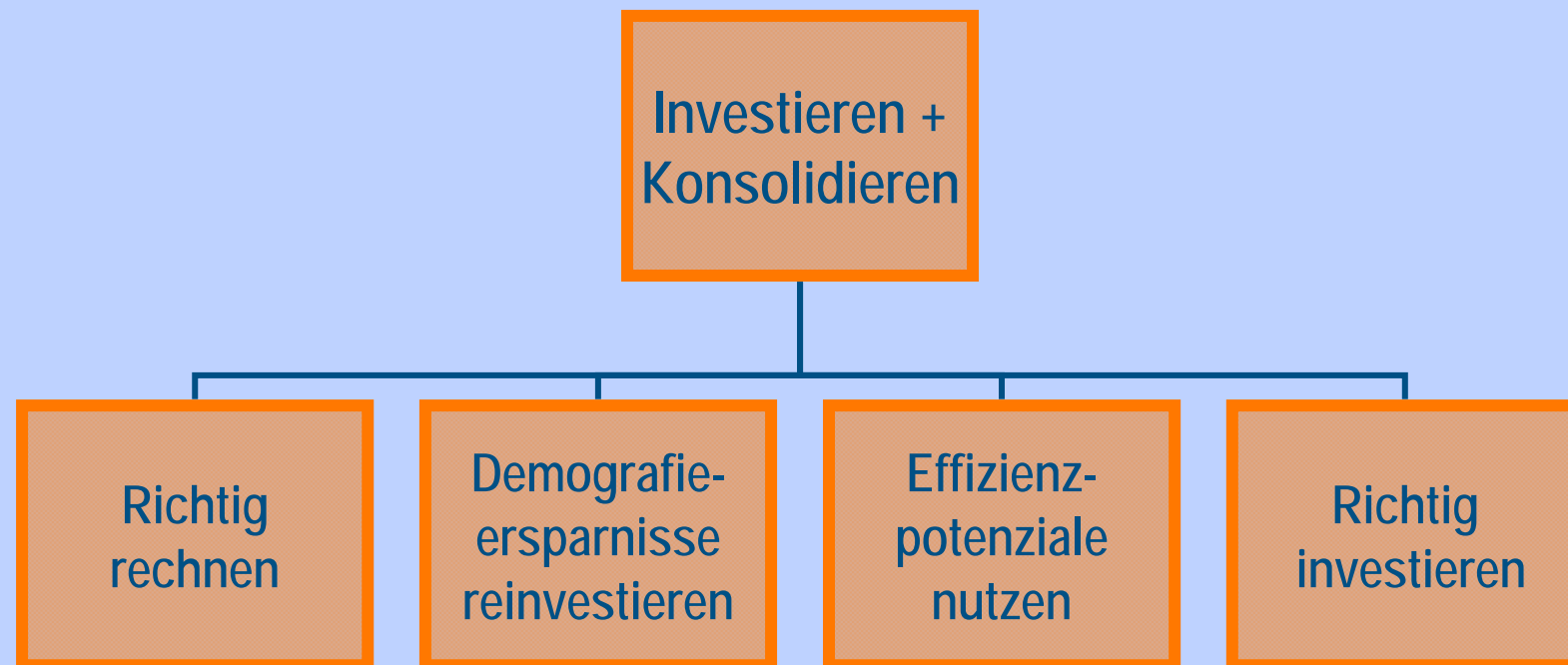
Ausgangslage: Bildungsgipfel vs. Schuldenbremse

- **Bildungsgipfel I und II:** 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 2010 wurden keine weiteren Festlegungen vorgenommen. Im Jahr 2008 betrug die Ausgaben für Bildung und Forschung rund 8,6 Prozent des BIP, davon rund 6,2 Prozent des BIP für Bildung. Rein rechnerisch betrug damit die Finanzierungslücke bei einem Ausgabenziel von 7 Prozent des BIP für Bildung in Preisen des Jahres 2008 19,7 Milliarden Euro.
- **Schuldenbremse:** Mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz sind die Bundesländer verpflichtet, ihre Haushalte bis zum Jahr 2020 auszugleichen. Die finanziellen Spielräume der Bundesländer werden sich daher gegenüber dem früheren Status quo verengen, auch wenn finanzschwache Bundesländer für den Übergangszeitraum von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Millionen Euro erhalten. Deshalb werden auch Investitionen in das Bildungssystem verstärkt auf den Prüfstand geraten.

Leitfragen: Kann es eine Synthese geben?

- Welche Abgrenzungsprobleme bestehen bei der Erfassung der Bildungsausgaben? Ist das BIP-Ausgabenziel eine gute Steuerungsgröße für eine effiziente und wachstumsförderliche Bildungspolitik? An welchen anderen Steuerungsgrößen kann sich die Politik noch orientieren?
- 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?
- Welche Effizienzpotenziale beim Einsatz knapper öffentlicher Mittel können gehoben werden? Wie kann sichergestellt werden, dass die Mittel effizient und effektiv beim Schüler oder Studierenden ankommen?
- Wo muss mehr investiert werden, damit die durch die demografische Rendite und Effizienzgewinne entstehenden Spielräume zu mehr Bildungoutput führen?

Investieren und Konsolidieren: die Handlungsfelder



Agenda

- Ausgangspunkt und Leitfragen
- **Investieren und Konsolidieren: vier Handlungsfelder**
- Handlungsempfehlungen

Handlungsfeld „Richtig rechnen“

- Die Bildungsausgaben in Hessen sind allein im Bereich der Pensionslasten der heute aktiven Beamten im Bildungsbereich um rund 1 Milliarde 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 liegen 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 zum 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 Ausgabenposten gehört aber auf den Prüfstand, um künftig Ressourcen zielgerichteter einsetzen zu können.

Bildungsausgaben für Bauten

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

Handlungsfeld „Demografische Rendite reinvestieren“

- 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 allgemeinbildenden 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.

Ausgaben pro Schüler bei Reinvestition der demografischen Rendite

allgemeinbildende Schulen, in Euro

	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

Handlungsfeld „Effizienzpotenziale nutzen“ I

- 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.

Handlungsfeld „Effizienzpotenziale nutzen“ II

- 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 Personalbudgets erreichen. Die 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 leistungsorientierten 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 auch Kosten für Dritte 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.

Schulverwaltungskosten und Investitionen nach Schulverwaltungsämtern in Hessen, 2006

	Verwaltungs- kosten in Prozent	Investitionen in Prozent	Verwaltungs- kosten je Schüler in Euro	Investitionen je Schüler in Euro	Vollkosten je Schüler insge- samt in Euro	Teilkosten je 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

Ursprungsdaten: Hessischer Rechnungshof, 2010; Schulverwaltungskosten: einschließlich gezahlte Gastschulbeiträge

Handlungsfeld „Richtig investieren“

- Investitionen in die frühen Bildungsphasen bewirken gesamtwirtschaftlich die höchsten Renditen und sind unter Effizienzgesichtspunkten besonders vorteilhaft.
- 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 ergeben sich folglich folgende Punkte:
 - zusätzliche Betriebskosten in der frühkindlichen Förderung: 0,1 Milliarden Euro
 - zusätzliche Ganztagschulen: 0,4 bis 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.

Ganztags Schüler an allgemeinbildenden Schulen

Ganztagschule: offene, gebundene und voll gebundene Angebote

	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

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

Agenda

- Ausgangspunkt und Leitfragen
- Investieren und Konsolidieren: vier Handlungsfelder
- **Handlungsempfehlungen**

Handlungsempfehlungen I

- Zur Steuerung des Bildungssystems sollten validere und transparentere Daten zur Verfügung gestellt werden.
- Als Steuerungsgröße im Bildungssystem sollten die Ausgaben je Bildungsteilnehmer Verwendung finden. Die Ausgaben gemessen am BIP werden durch demografische Entwicklungen zu stark beeinträchtigt.
- 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.
- Effizienzgewinne sollten durch eine Reform der Lehrerarbeitszeit in Kombination mit der Einführung einer leistungsorientierten Lehrervergütung und durch eine Abschaffung der Senioritätsentlohnung mobilisiert werden.

Handlungsempfehlungen II

- 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.
- Durch eine Ausweitung von Privatschulen können Effizienzgewinne und weitere Einsparpotenziale im Landeshaushalt realisiert werden.
- 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.
- Weitere bisher nicht quantifizierte Einsparpotenziale könnten durch die Einführung eines dezentralen Schulmanagements, eine Reduzierung der Schulverwaltung und die Zusammenlegung von Schulen gewonnen werden.