



Prof. Dr. Reinhold Weiß
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Zum Verhältnis von Bildungsfinanzierung und Bildungsqualität im Lichte der PISA-Ergebnisse

25. DGBV-Jahrestagung 2004
„Priorität für Bildung - nur eine Geldfrage?“
Dillingen/Donau, Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung
am 3. Dezember 2004

These 1:

**Bildung rechnet sich:
Bildungsinvestitionen und
Einkommen, Wachstum und
Produktivität sind positiv
korreliert.**

Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum

**„Eine Erhöhung der durchschnittlichen Jahre an
Erziehung in der Bevölkerung um ein Jahr (...) erhöht die Produktion je erwerbsfähigem
Einwohner um 1,3 v.H.“**

**(Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03)**



Quellen des Wachstums

(jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1990 bis 2000 in Prozent)

	Pro-Kopf-Einkommen	Erwerbsquote ¹⁾	Erwerbstätigenquote ²⁾	Arbeitsvolumen	Stundenproduktivität	Human-kapital ³⁾
USA	2,3	0,05	0,4	0,3	1,2	0,3
UK	2,1	0	0,3	- 0,2	1,2	0,8
Finnland	2,1	0	- 0,8	- 0,1	2,5	0,5
Kanada	1,7	0,15	0,15	0	1,1	0,3
Frankreich	1,5	- 0,1	0,2	- 0,3	1,2	0,5
Italien	1,5	- 0,1	- 0,1	- 0,2	1,3	0,6
Schweden	1,5	0	- 0,9	0,6	1,5	0,3
Deutschland	1,2	- 0,1	- 0,1	- 0,4	1,8	0

Deutschland 1991 bis 2000; gerundete Werte

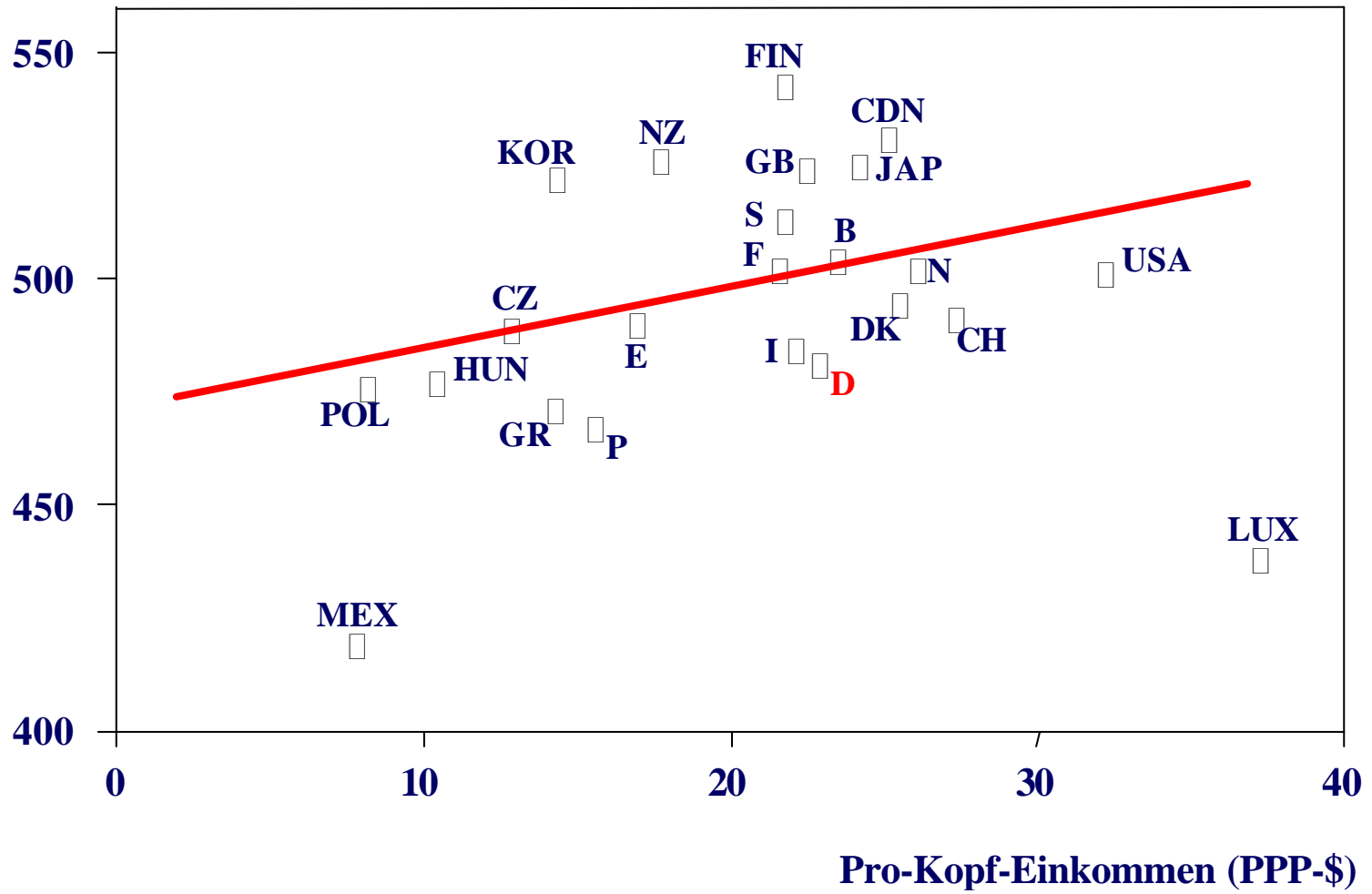
1) Erwerbspersonen in Prozent der Erwerbsbevölkerung

2) Erwerbstätige in Prozent der Erwerbsbevölkerung

3) Index des Qualifikationsniveaus

Bildungsniveau und Einkommen

PISA-Lesekompetenz



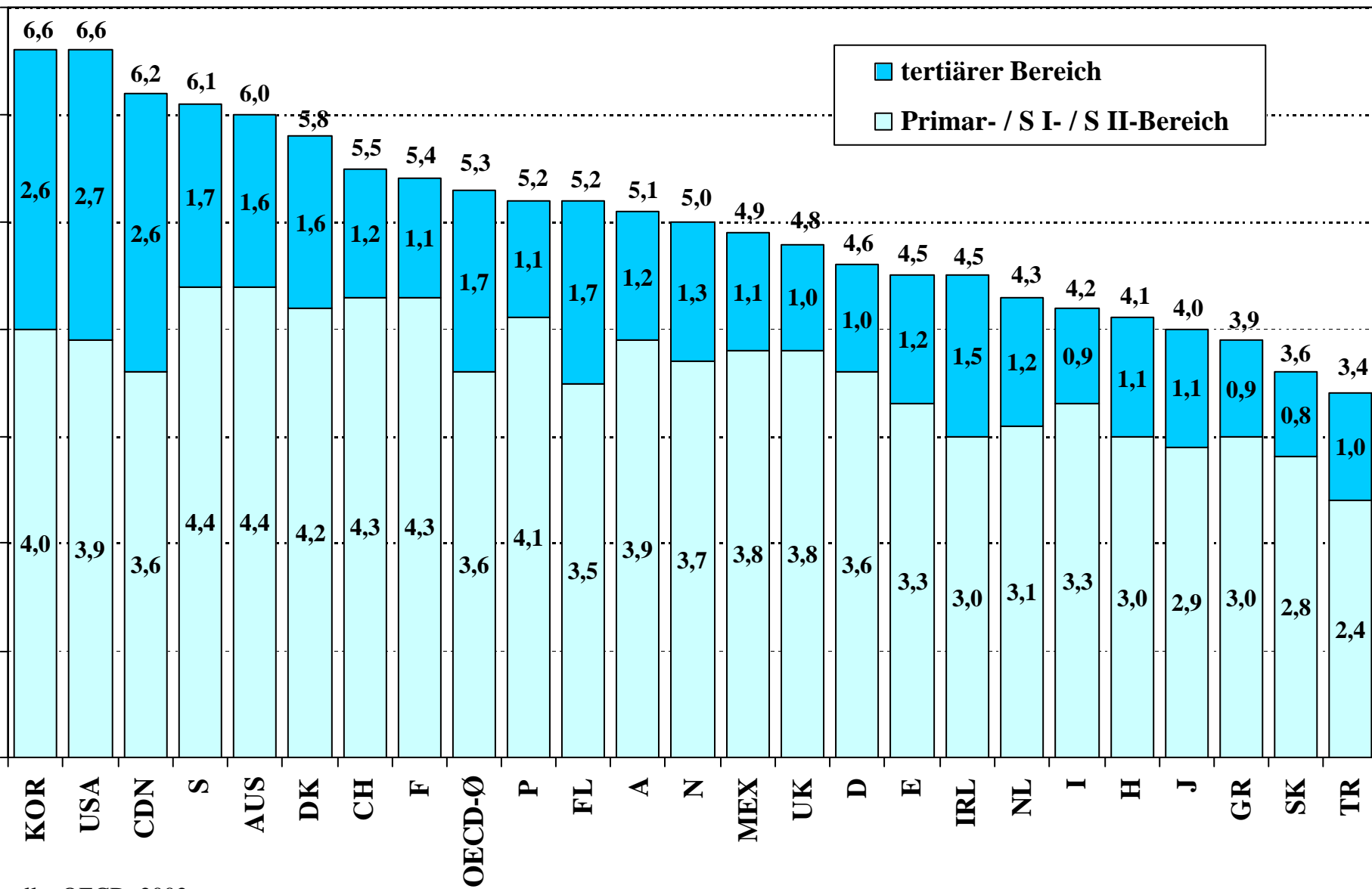
These 2:

**In Deutschland wird
gesamtwirtschaftlich gesehen
zu wenig in Bildung investiert.
Dies kann die schlechte
Performance des deutschen
Bildungswesens aber nicht
erklären.**



Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

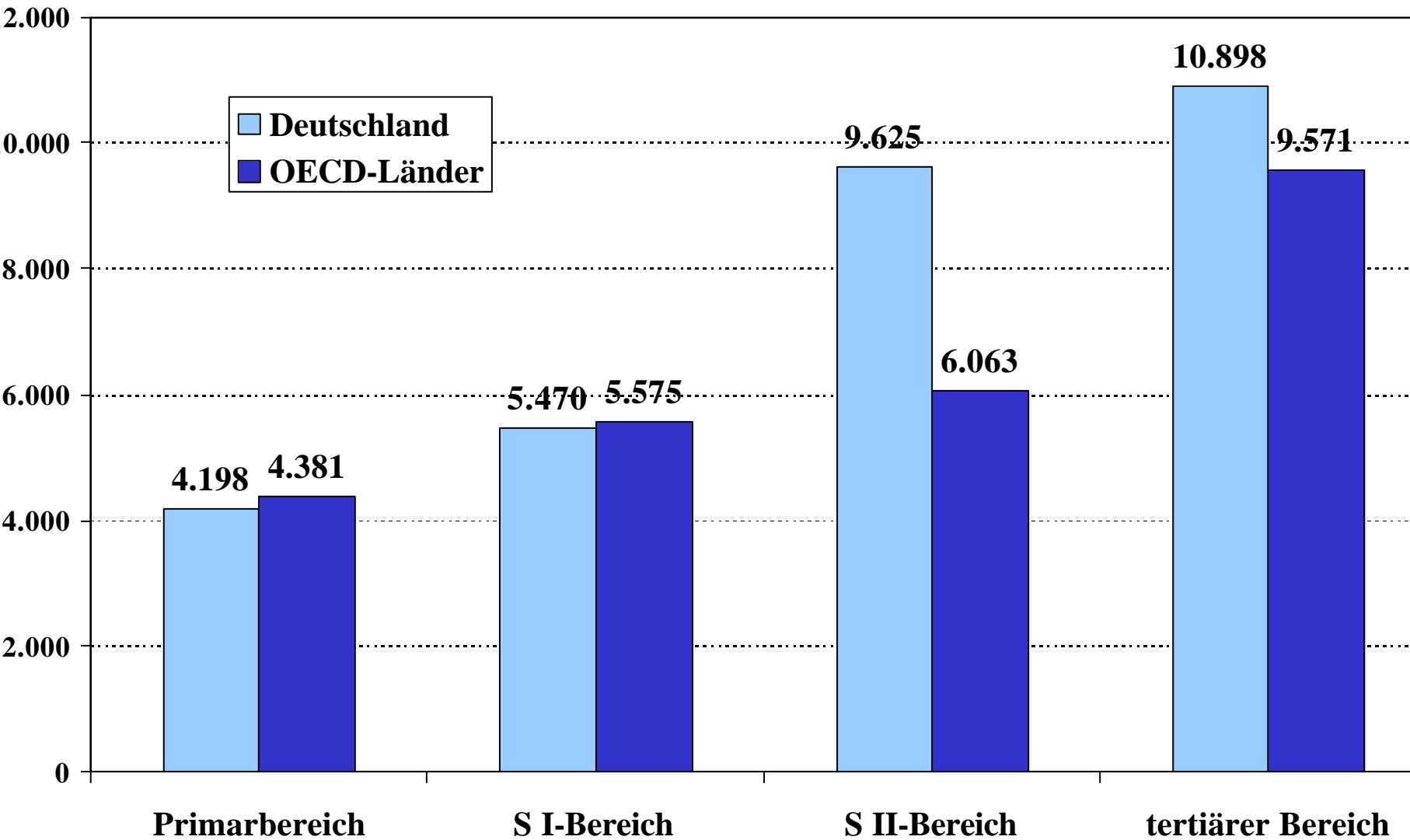
(Angaben für 2000)





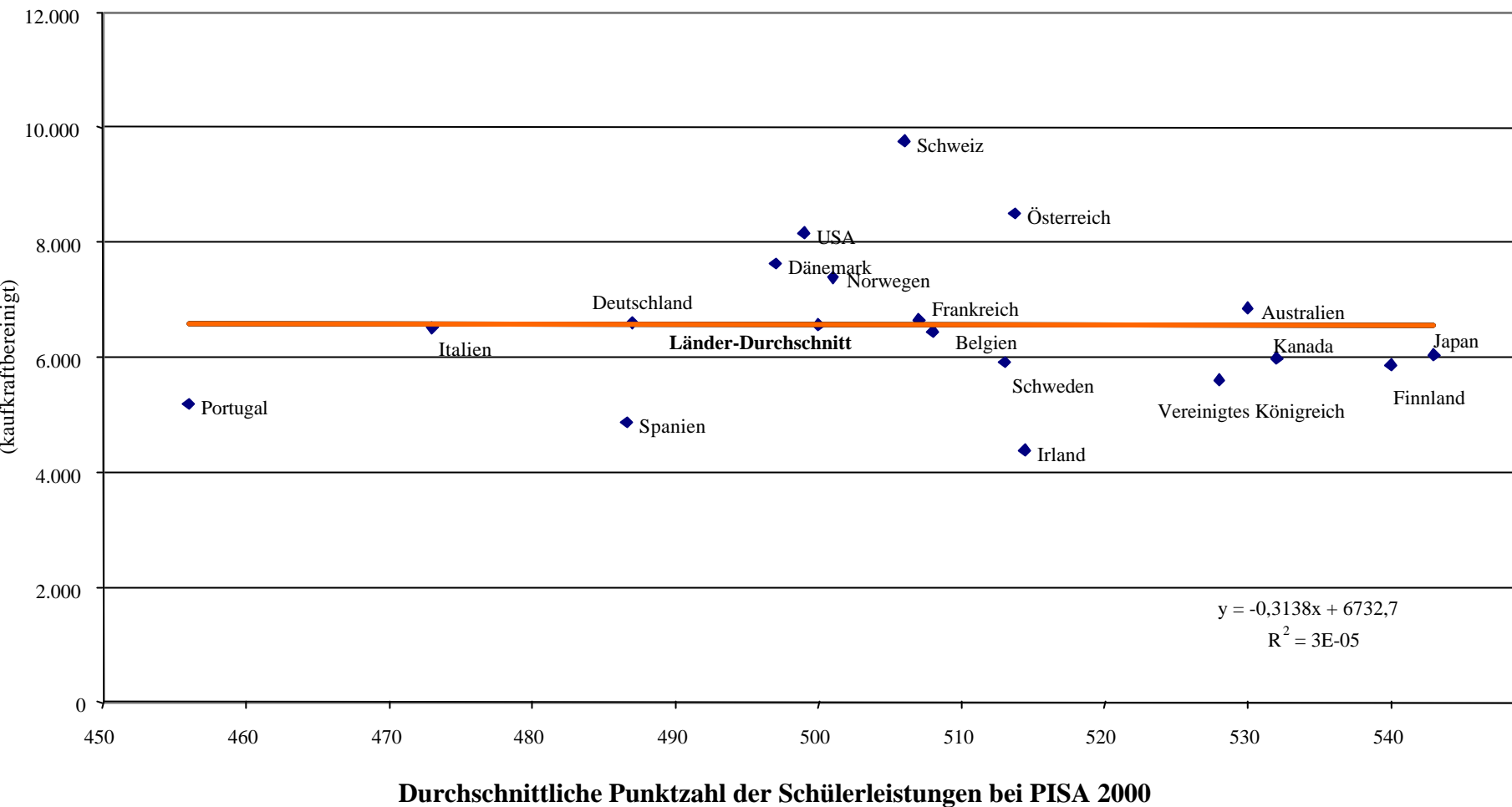
Bildungsausgaben je Lernender

(Angaben für das Jahr 2000 in US-Dollar und Kaufkraftäquivalenten)





Schülerleistungen und Ausgaben je Schüler in der Sekundarstufe I und II insgesamt (Stand: 1999)





These 3:

**Die Finanzierung des
Bildungssystems setzt falsche
Schwerpunkte und Anreize.**

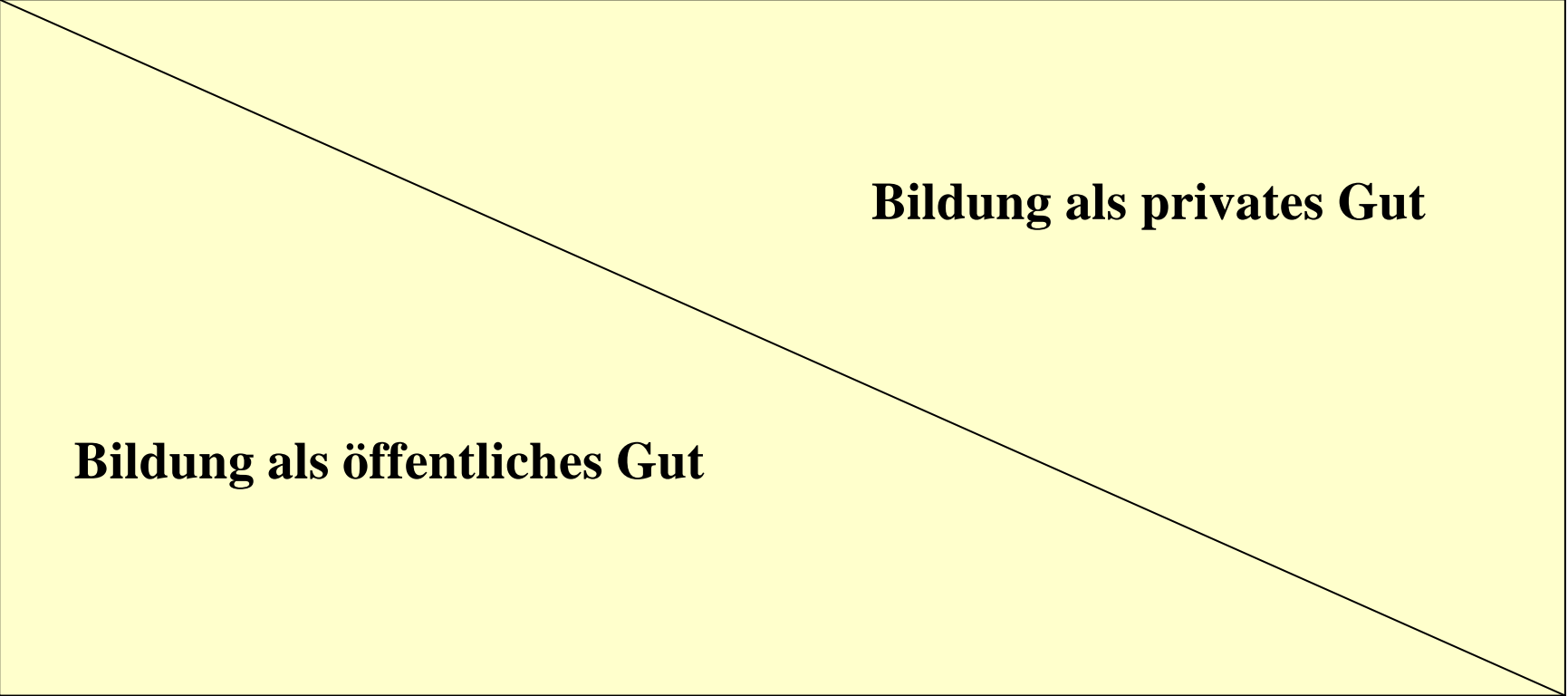
Fehlsteuerung von öffentlichen Mitteln

„Die Verteilung öffentlicher Mittel auf die einzelnen Zweige des Bildungssystems muss sich an den sozialen Erträgen dieser Zweige orientieren, das heißt, in Bereichen, in denen bereits der Einzelne einen hohen individuellen Bildungsertrag erzielt, kann der Anteil privat aufzubringender Mittel höher sein. Daraus folgt, dass der Vorschulbereich und die Grundschule finanziell besser ausgestattet werden, während im Hochschulbereich ein Studienkreditprogramm aufzulegen und eine größere Eigenbeteiligung der Studierenden in Form von Studiengebühren geboten ist.“

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
Jahresgutachten 2004**



Bildung als öffentliches und privates Gut



**frühkindliche
Bildung /
Primarbereich**

**Sekundar-
bereich I
(Schulpflicht)**

**Sekundar-
bereich II**

**tertiärer
Bereich**

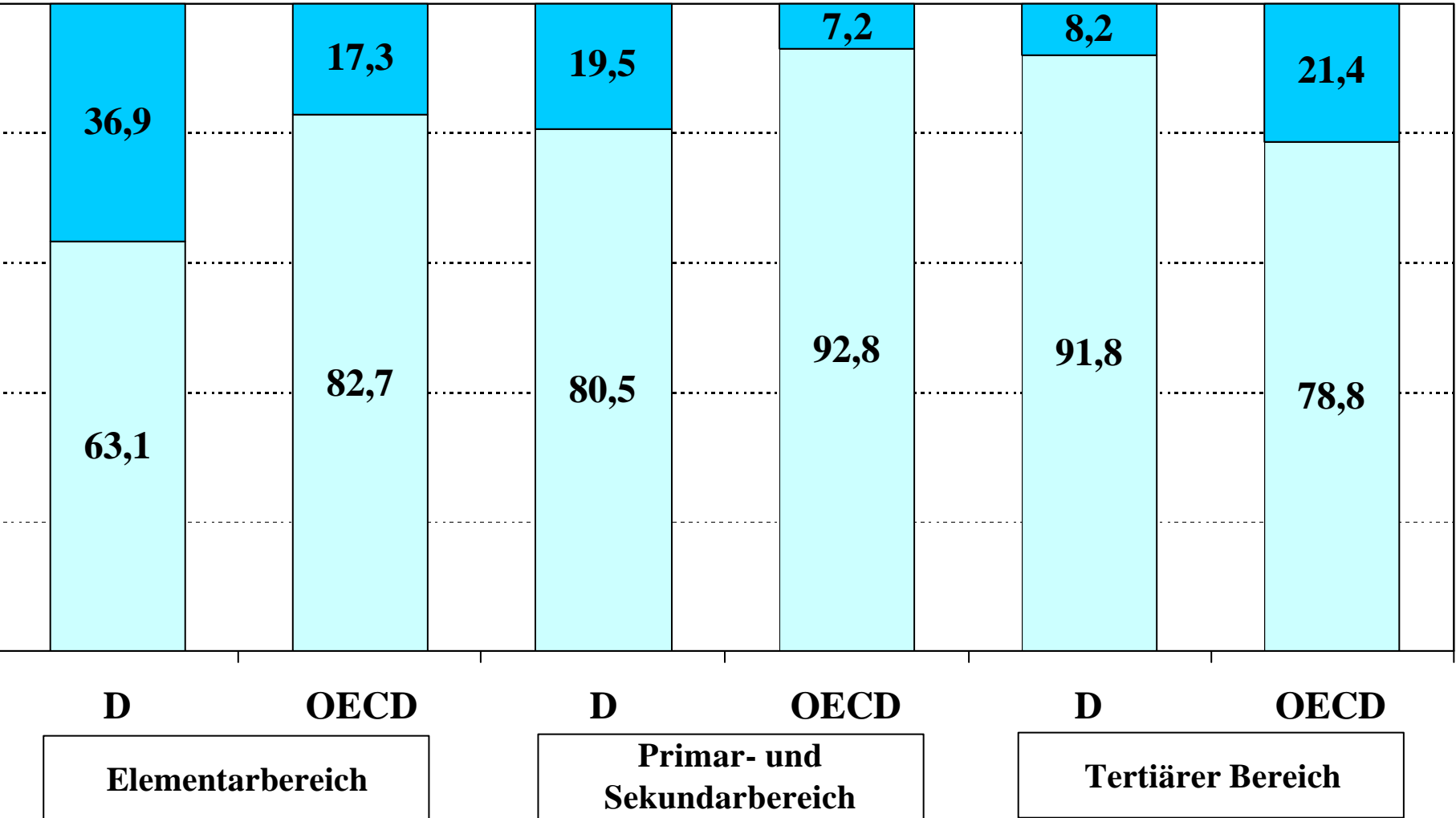
**quartärer
Bereich**



Öffentliche und private Finanzierung

(Angaben in Prozent für 2000)

□ öffentliche Quelle ■ private Quelle





These 4:

**Das deutsche Bildungswesen ist
gekennzeichnet durch eine
schlechte Ressourceneffizienz.**



Ressourceneffizienz

„Im Bildungssystem ist weder gesichert, dass Mittel effektiv (also auf die kostengünstigste Weise) eingesetzt werden, noch kann davon ausgegangen werden, dass sie effizient genutzt werden, dass sie also das, was sie bewirken sollen, auch tatsächlich erreichen.“

**Sachverständigenrat Bildung der Hans Böckler Stiftung,
1998**



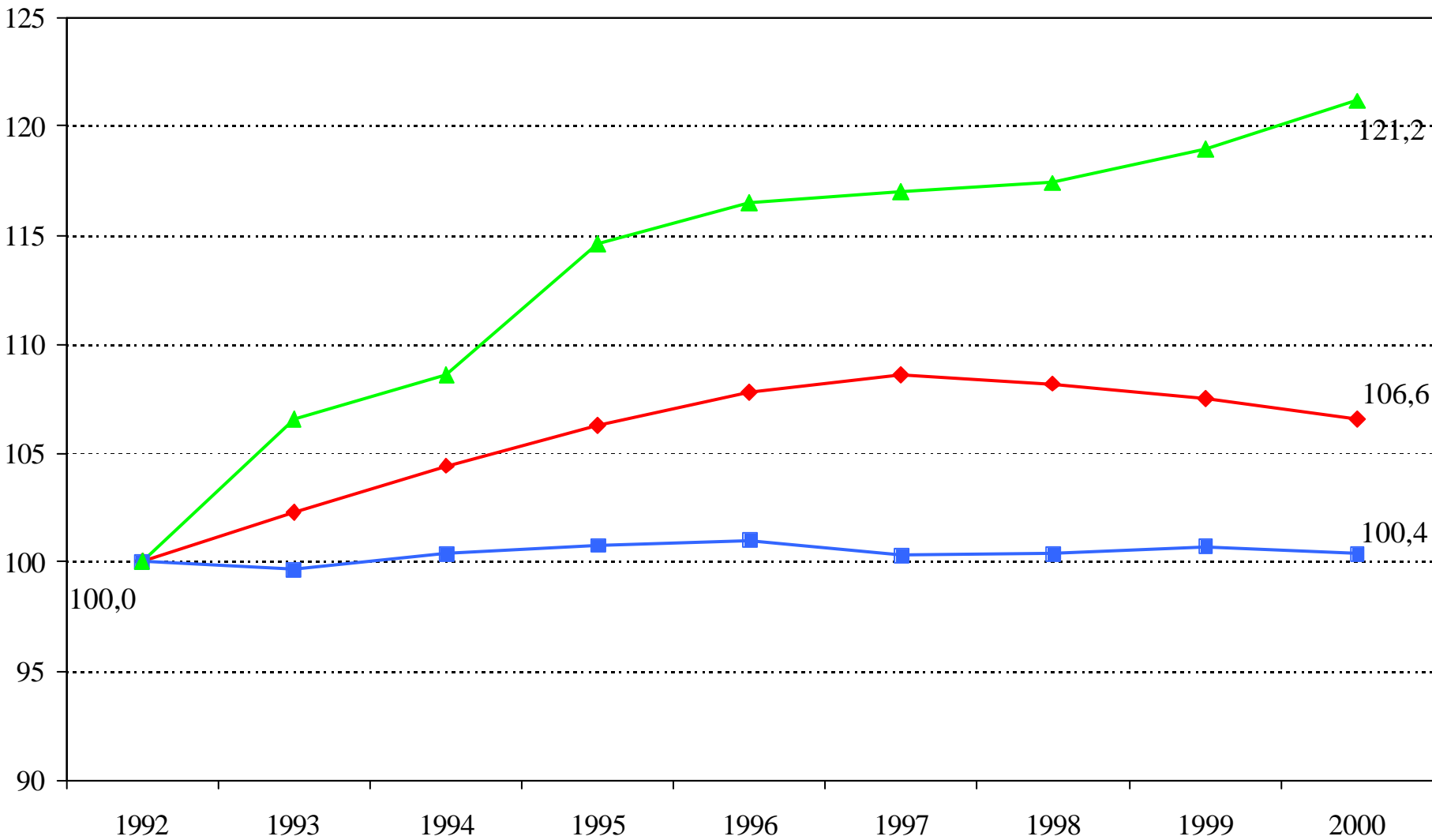
Indikatoren für eine mangelnde Ressourceneffizienz

- **lange Verweildauer im Bildungssystem**
- **hohe Abbrecherquoten**
- **Bildungsumwege**
- **geringe Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen und Bildungsebenen**
- **hohe Ausgaben je Student / Absolvent**
- **hoher Anteil der Personalkosten an den gesamten Aufwendungen**
- **geringe Leistungsanreize in der Besoldung**
- **geringe Ressourcen für die Lehre**
- **geringe Bildungsrenditen**
- **Nebeneinander von zum Teil fünf Schulformen im S I-Bereich**



Finanzielle und personelle Ausstattung der Schulen

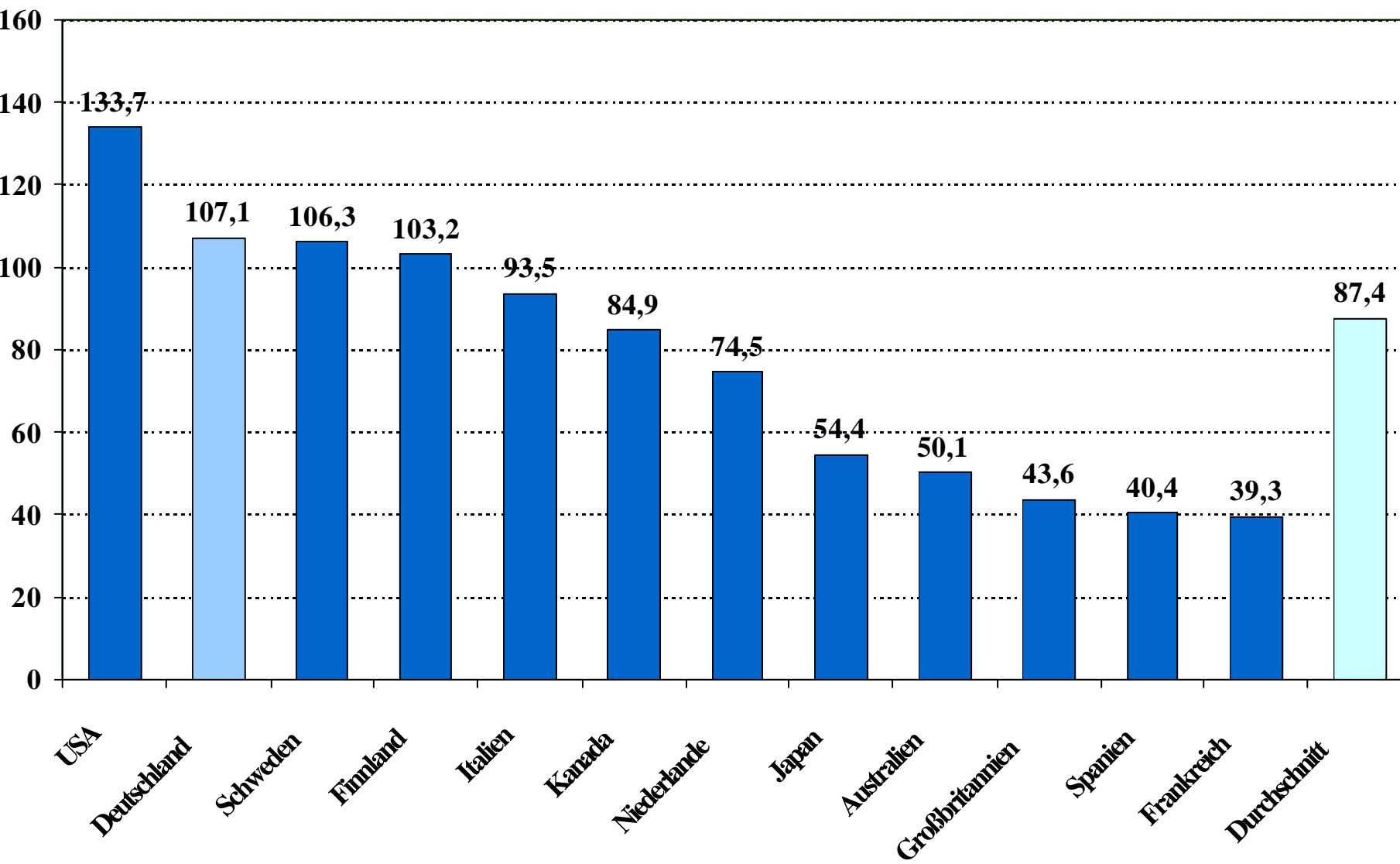
Schülerzahl Lehrerschaft Ausgaben für das Schulwesen





Bildungsausgaben je Hochschulabsolvent

(Angaben für 1999 in Tsd. US \$, Kaufkraftparität)





These 5:

Ein zusätzlicher Mittelbedarf ist notwendig, um wirksame Bildungsreformen einzuleiten. Die Forderung nach einer nachhaltigen Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben ist gleichwohl unrealistisch.

Zusätzlicher Mittelbedarf

quantitativer Ausbau

- Ausbau des Elementarbereichs
- Erhöhung der Zahl der Abiturienten und Akademiker
- Verringerung der Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss
- Erhöhung der Unterrichtsstunden
- ...

qualitative Verbesserungen

- Ausbau von Ganztagschulen
- individuelle Förderungsmaßnahmen
- Lehrerfortbildung
- Maßnahmen der Qualitätssicherung und Evaluation
- verbesserte Betreuungs-Relation
- ...



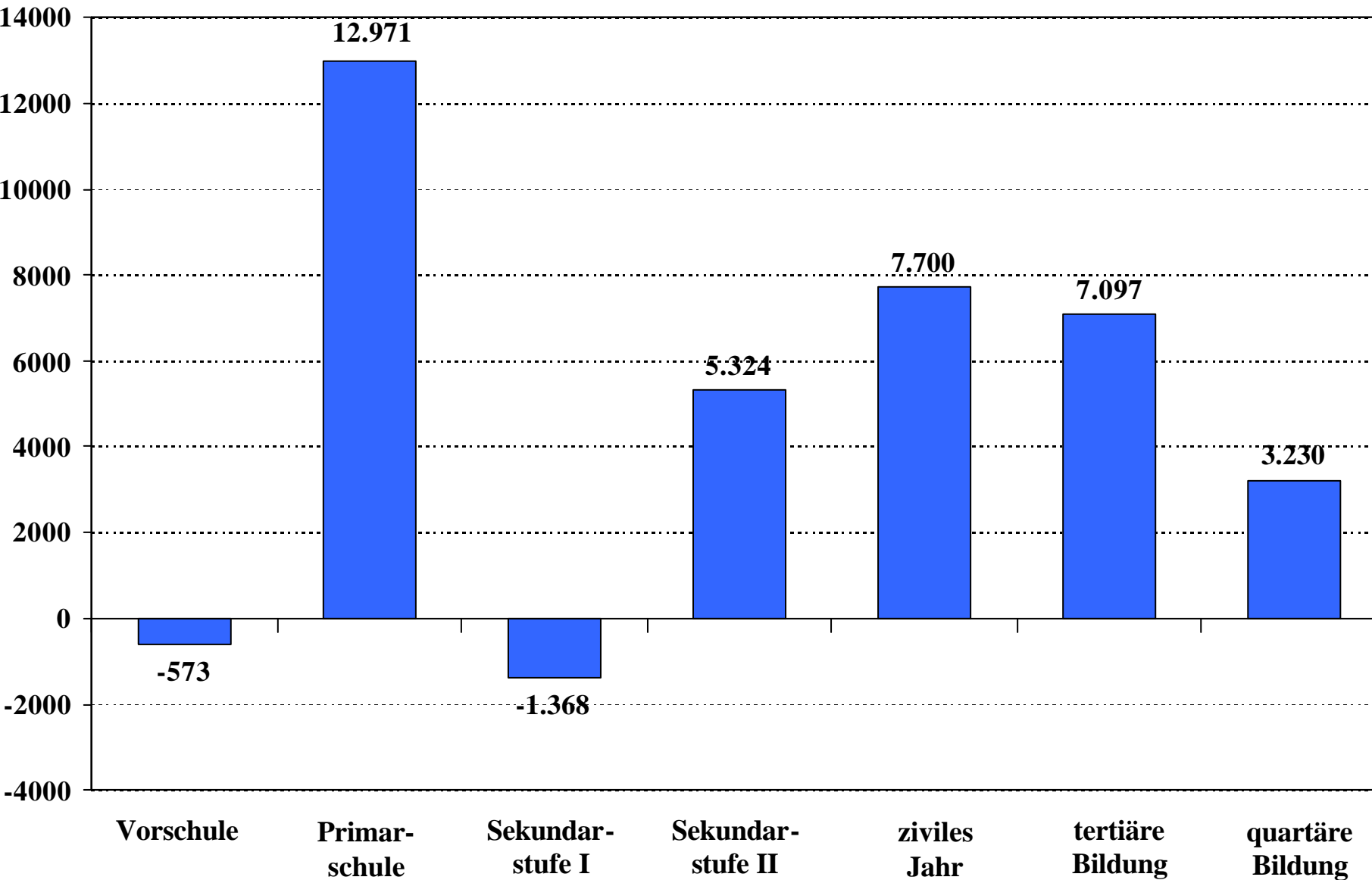
Quantifizierung des Mehrbedarfs

„Das neue Bildungssystem ist damit um knapp ein Drittel teurer als das heutige System. Die Ausgaben für das neue Bildungssystem würden so nach heutigen Daten 6,8 Prozent statt 5,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen.“

Dieter Lenzen, Bildung neu denken!, 2004



Mehrbedarf bis 2020: 34 Mrd. Euro



These 6:

Der vorherrschende administrative Steuerungsansatz ist vorrangig inputorientiert. Er lässt den Bildungseinrichtungen zu wenig Eigenverantwortung für die Qualitätsentwicklung. Notwendig wäre eine nachhaltige Deregulierung.

Finanzautonomie in NL

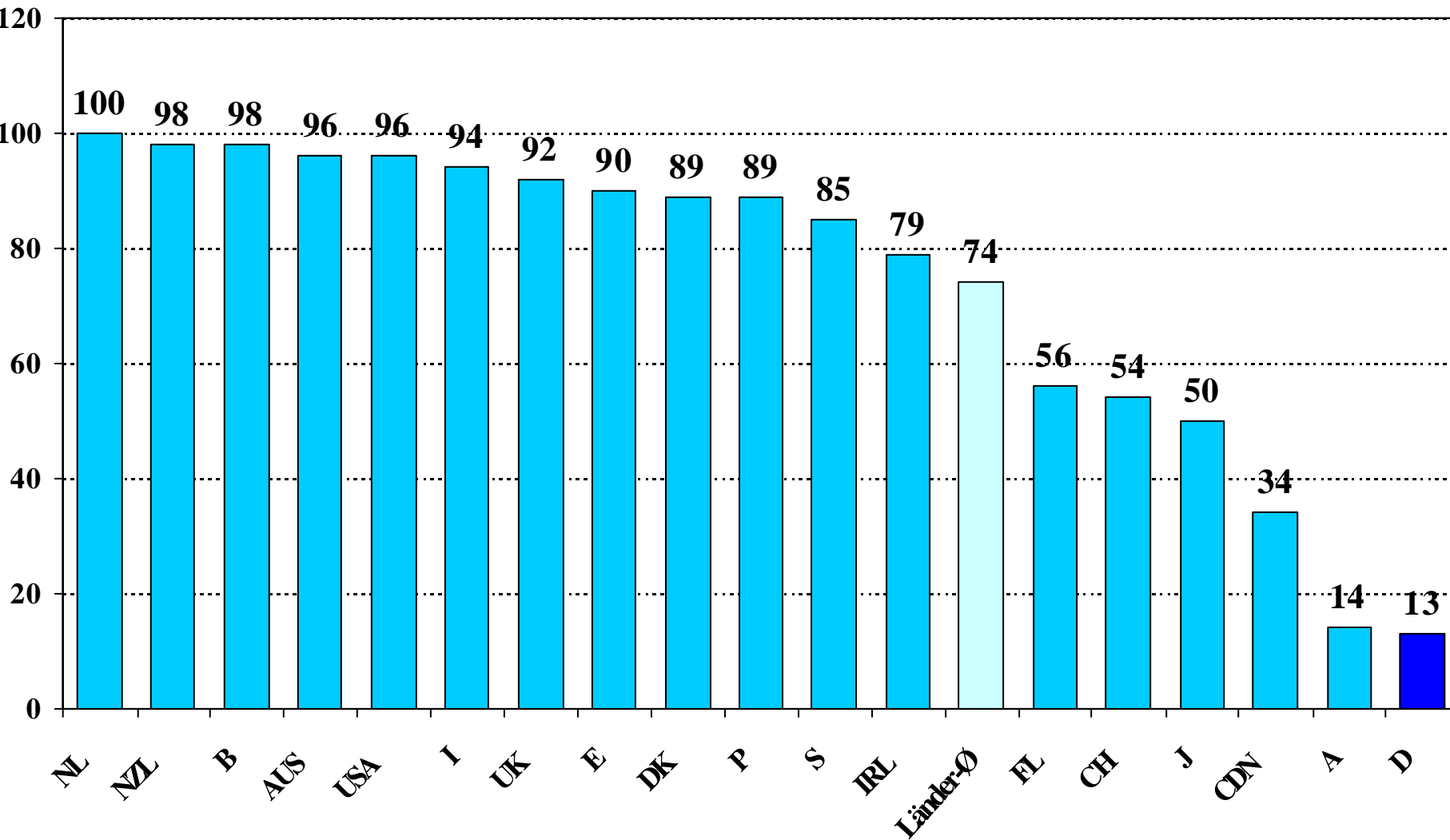
„Von dem Moment an, wo die Schule über diesen festgelegten Betrag verfügt, hat die Schulleitung Ausgabenfreiheit. Das bedeutet, dass die Schule auf der Basis einer eigenen Mehrjahresplanung das Geld nach eigenem Gutdünken ausgeben kann.“

Theo M. E. Liket, 1993



Fehlende Finanzautonomie

(Prozentsatz der Schüler, deren Schulleiter angab, dass die Schulen eine gewisse Verantwortung tragen für die Festlegung des Schulbudgets)



Handlungsoption: Finanzautonomie

- **Reduktion der Zahl der Haushaltstitel**
- **Zuweisung von Mitteln aufgrund von Leistungs- und Qualitätsindikatoren**
- **Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachmitteln**
- **Übertragbarkeit von Finanzmitteln auf das Folgejahr**
- **Einführung von Globalhaushalten**
- **Übertragung des Vermögens auf die Bildungseinrichtungen**
- **Einwerben von Drittmitteln**
- **Verkauf pädagogischer Dienstleistungen**
- **Bildungsgutscheine**
- ...

These 7:

**Die Finanzierung des
Bildungssystems ist vorwiegend
angebots- und inputorientiert.
Eine höhere Effizienz verspricht
eine Umsteuerung zugunsten einer
Nachfrageorientierung.**



Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung

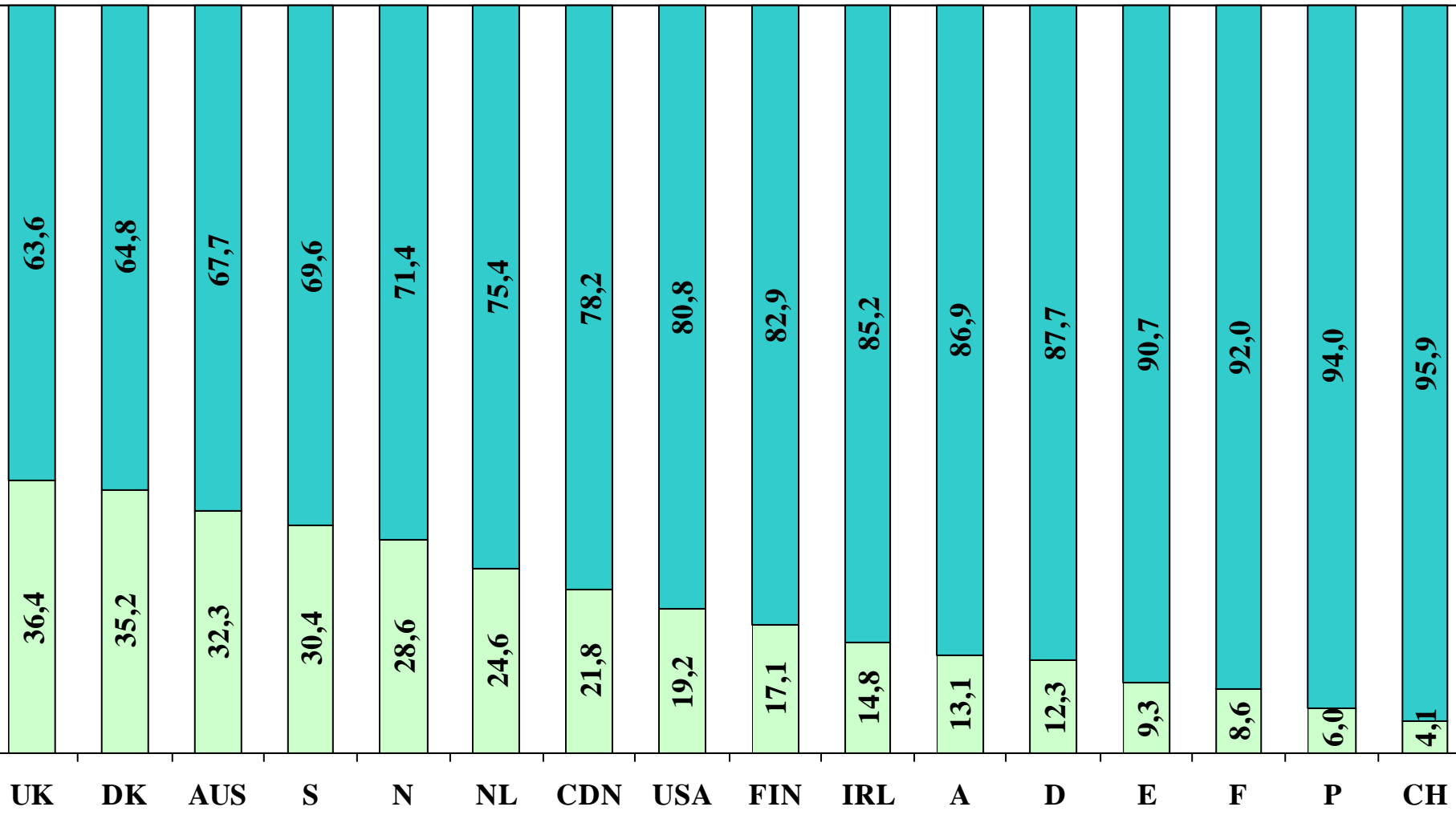
„Es entspricht dem (...) Grundsatz der Stärkung der Eigenverantwortung für die Ausbildung, dass neben die öffentliche finanzielle Förderung von Bildungsinstitutionen verstärkt die Finanzierung der Einzelnen treten muss, die mit steigendem Qualifikationsniveau an der Finanzierung der Bildung in sozial verträglicher Weise beteiligt werden.“

(Sachverständigenrat Bildung der Hans Böckler Stiftung, 1998, 19)



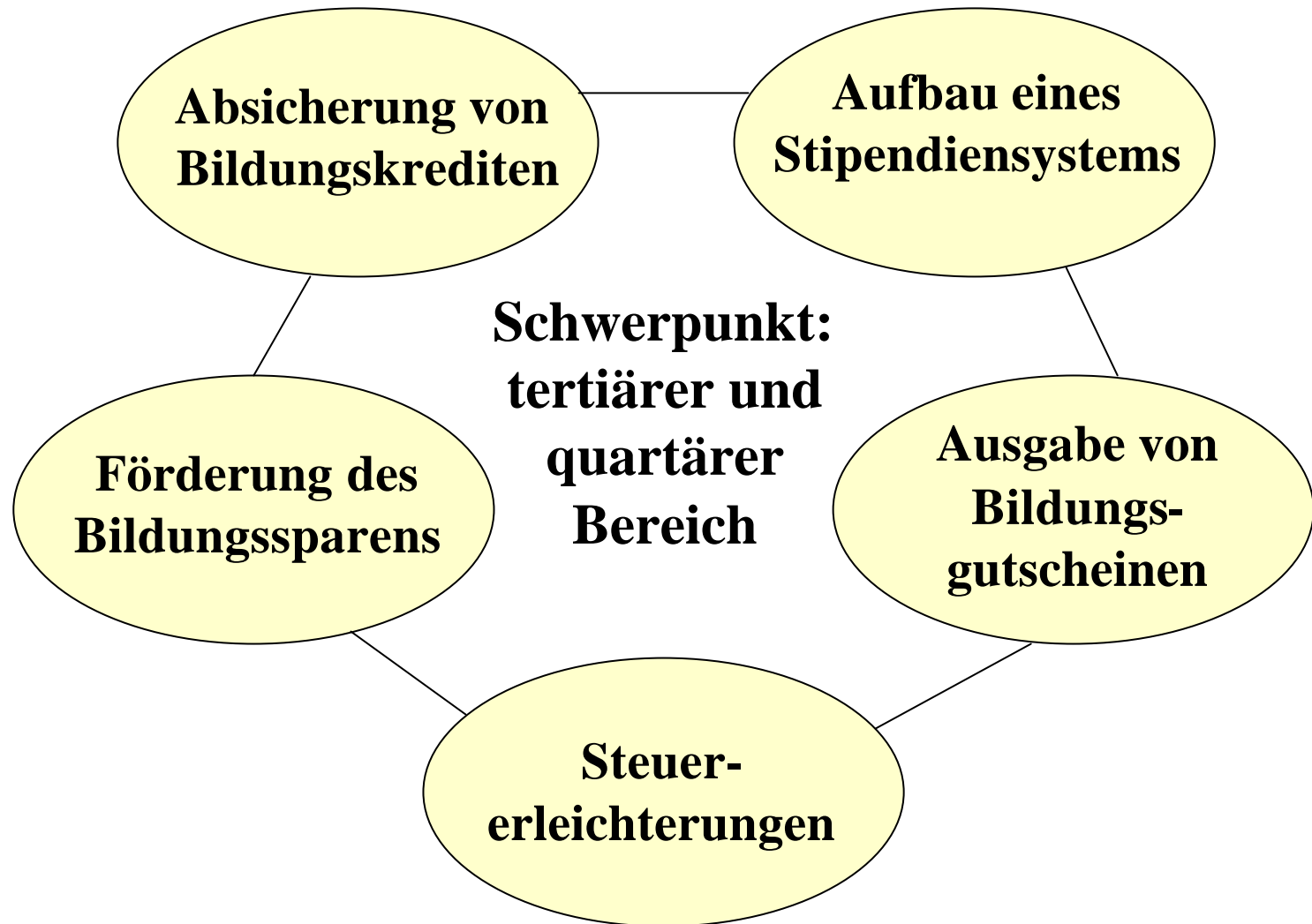
Öffentliche Studienfinanzierung überwiegt anbotsorientiert

So viel Prozent der öffentlichen Ausgaben für Studium und Hochschulen im Jahr 1999 gingen ...





Nachfrageorientierte Finanzierung



Beteiligung der Nachfrager an den Bildungskosten

Handlungsoptionen

- **Abschaffung der Lehrmittelfreiheit**
- **Reduktion der Übernahme der Schülerfahrtkosten**
- **Einführung von Studiengebühren**
- **Beteiligung von Eltern an den Kosten von Ganztagsbetreuung und Ganztagsunterricht**
- ...



These 8:

**Bildungspolitische Reformen
erfordern eine Abschaffung des
Beamtenstatus und ein
flexibleres Dienstrecht.**



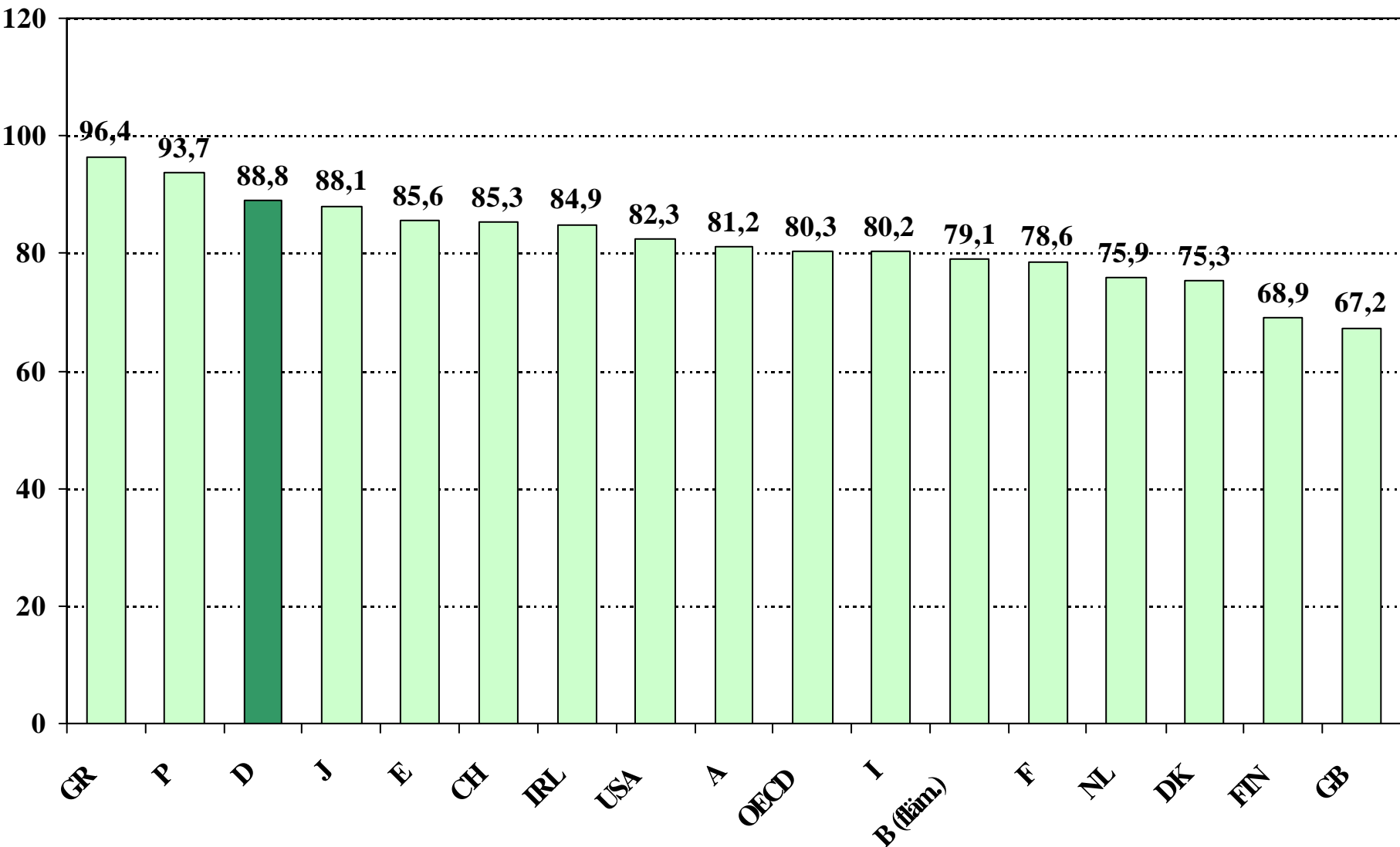
Reform des öffentlichen Dienstes

**„In den Schulen sind formale
Kompetenzentwicklung und
Laufbahnentwicklung weitgehend
abgekoppelt, was eine für das Berufsleben
eher untypische Zusammenhanglosigkeit
von Leistung und Karriere zur Folge hat.“**

(Wissenschaftsrat, 2001)

Kosten des Bildungspersonals

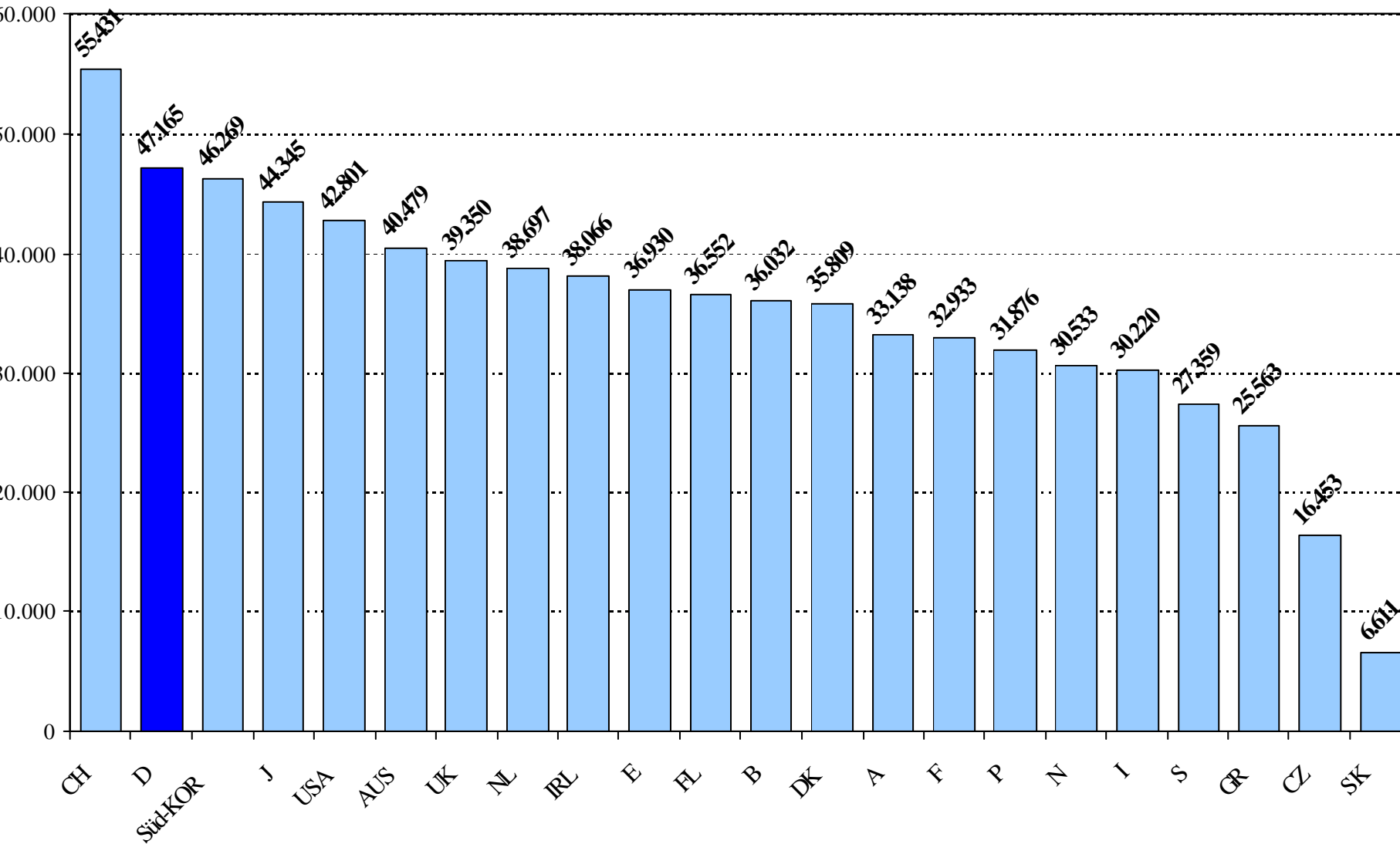
(Anteil der Personalkosten an den laufenden Ausgaben in Prozent)





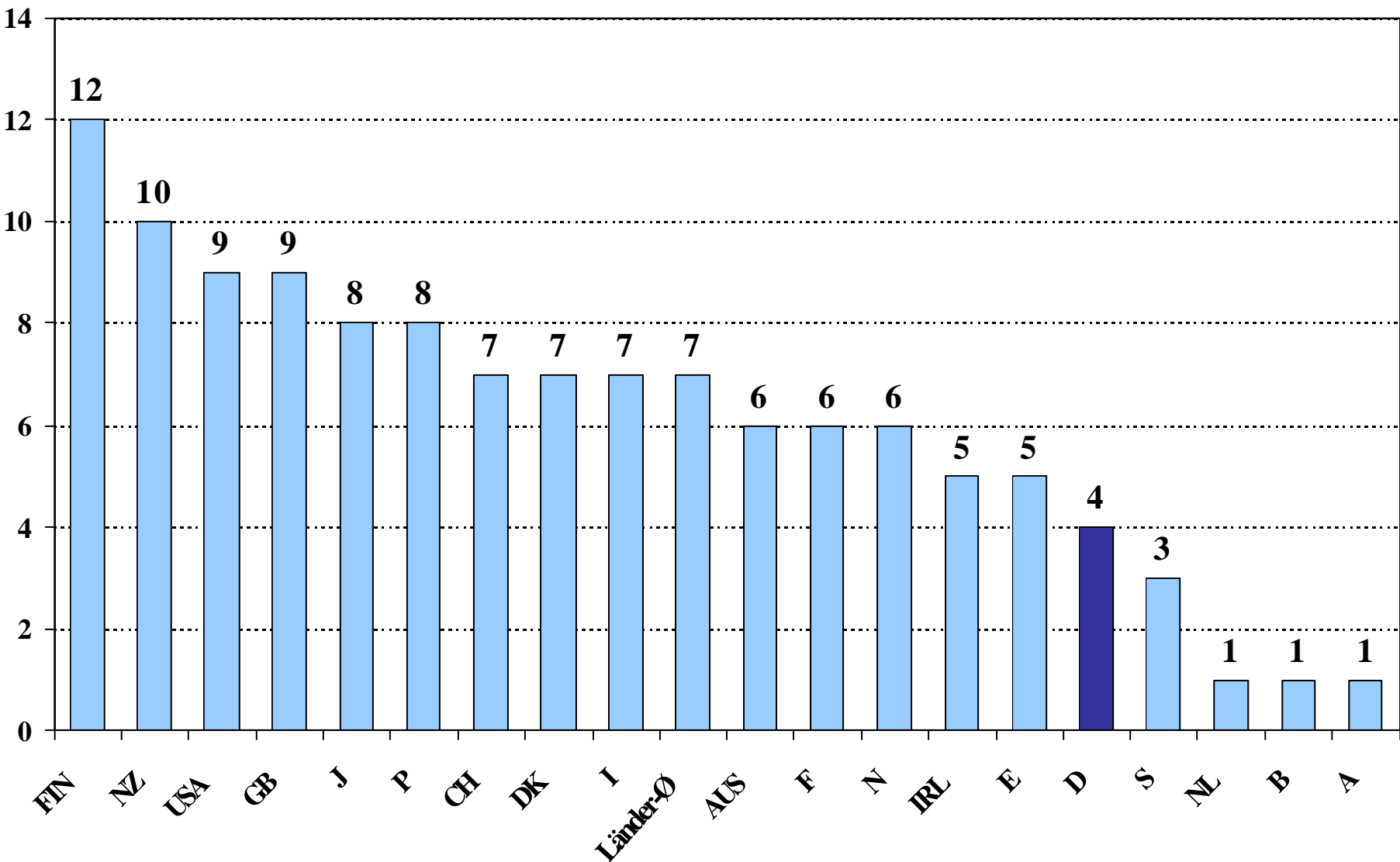
Lehrergehälter

(Brutto-Jahresgehalt von S I-Lehrern nach 15 Jahren Berufserfahrung,
2002 kaufkraftbereinigt in Dollar)



Leistungsorientierte Vergütung

(Anzahl der maximal möglichen Zulagen zum Grundgehalt)





Vorruhestand und Dienstunfähigkeit

(Angaben für 2003 in Prozent)

Grund für den Eintritt des Versorgungsfalles Alter von ... bis unter ... Jahren	Gebietskörperschaften (einschl. Berufssoldaten)	Länder (Schuldienst)
Dienstunfähigkeit	25,0	33,7
• unter 45	2,4	0,6
• 45 bis 50	2,3	1,6
• 50 bis 55	5,2	6,8
• 55 bis 60	7,3	11,4
• 60 und älter	7,7	13,1
Erreichen einer Altersgrenze	72,2	66,1
• besondere Altersgrenze	19,5	---
• Antragsaltersgrenze 60. Lebensjahr ¹⁾	8,1	9,8
• Antragsaltersgrenze 63. Lebensjahr	21,4	36,1
• Regelaltersgrenze 65. Lebensjahr	23,3	20,3
Vorruhestandsregelung²⁾	1,5	---
sonstige Gründe³⁾	1,3	0,2
zusammen	100,0	100,0

1) Schwerbehinderung; 2) ohne Vorruhestandsregelung der Länder; 3) einschl. Vorruhestandsregelung der Länder



Handlungsoption: Dienstrecht

- **Erhöhung der Stundenverpflichtung**
- **Anwesenheitspflicht für Lehrende**
- **Einsatz pädagogischer Hilfskräfte**
- **Herabstufung der Eingangsbesoldung**
- **Reduktion der Freistellungen für Personalvertretungen**
- **Erhöhung der Jahresarbeitszeit durch Nutzung der Ferien für Fortbildung und Lehrplanarbeit**
- **Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch späteren Ruhestand**
- ...



These 9:

**Finanzielle Mittel müssen im
Bildungsbereich umgeschichtet
werden.**

Umsteuern von Transfers

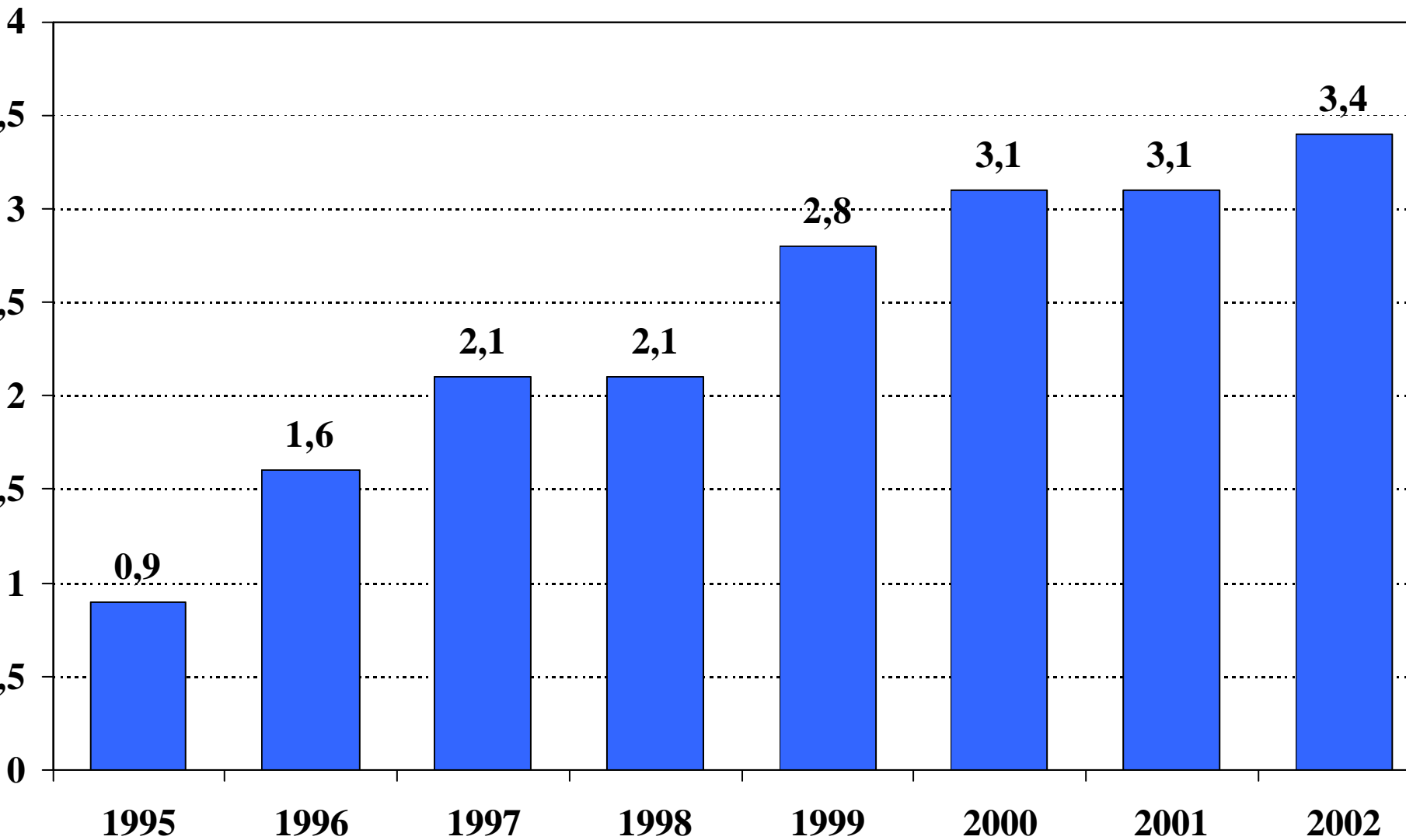
„Mehrheitlich empfiehlt die Kommission, die bisher an die Eltern gezahlten Bildungstransfers in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lerner auszusahlen. Vor allem das Nachholen von Schul-, Hochschul- und Berufsbildungsabschlüssen soll durch ein gestuftes System von Zuschüssen oder Darlehen gefördert werden.“

**Expertenkommission
„Finanzierung Lebenslangen Lernens“, 2004**



Kindergeld für Kinder ab 19 Jahren

(Angaben in Mrd. Euro)



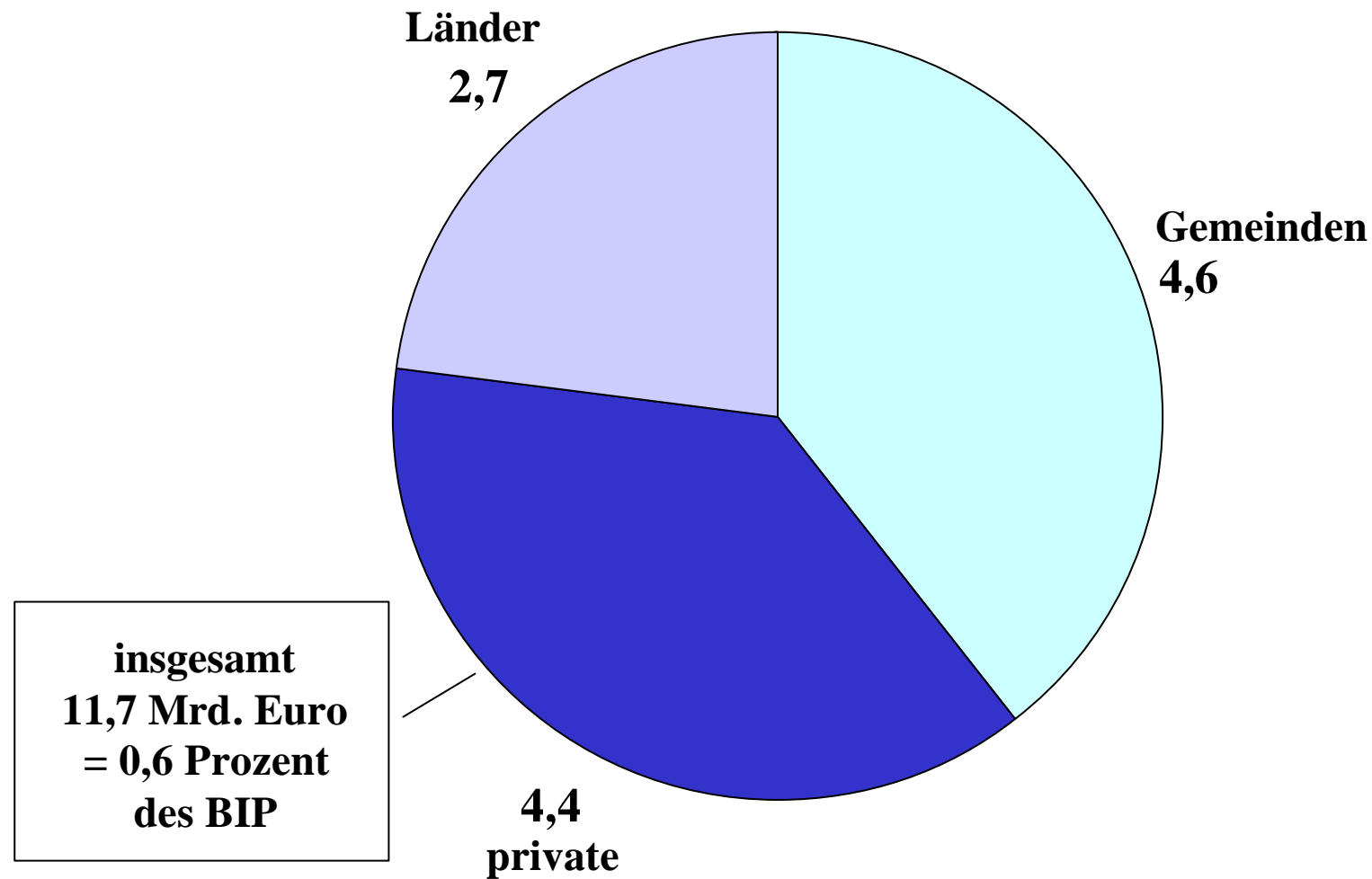


These 10:

Bildungsausgaben müssen neu zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt werden. Dies berührt diffizile Fragen des Föderalismus, des Länderfinanzausgleichs und der Verteilung des Steueraufkommens.



Aufwendungen für den Elementarbereich (Angaben für 2002)



www.iwkoeln.de



weiss@iwkoeln.de