

Bildungsreform

## IW-Konzept für mehr Effizienz

Ein besseres Bildungssystem muss nicht teurer sein. Dies zeigt eine neue Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Zwar würden die Ausgaben pro Schüler bzw. Student in den kommenden 15 Jahren um rund ein Zehntel steigen. Die staatlichen und privaten Gesamtausgaben könnten dennoch nach OECD-Abgrenzung bei jährlich 110 Milliarden Euro eingefroren werden.

Zu den Kernpunkten des IW-Programms gehört, Kinder und Jugendliche auf den ersten Stufen des Bildungssystems stärker zu fördern – etwa durch eine gebührenfreie Kindergartenpflicht ab dem vierten Lebensjahr sowie verpflichtenden Ganztagschulunterricht. Für diese und weitere Reformen müsste der Staat im Jahr 2020 etwa 20 Milliarden Euro mehr aufwenden als heute. Im Gegenzug kann er aber durch einen effizienzsteigernden Umbau des Bildungssystems 10,5 Milliarden Euro einsparen. So dürften der intensivere Nachmittagsunterricht und die individuellere Förderung den Anteil der nicht ausbildungsfähigen Schüler deutlich senken, so dass spätere teure Nachschulungen entfallen. Die verbleibende Finanzierungslücke wird mehr als geschlossen, da die sinkende Schülerzahl zu einer Entlastung des Staats um 12,5 Milliarden Euro führt.

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland – Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln 2006, 320 Seiten, 48,00 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)**

Gesprächspartner im IW: **Dr. Axel Plünnecke, Telefon: 0221 4981-701**  
**Telefon zur Buchpräsentation in Berlin am 31. Mai:**  
**0160 90742392**

## Bildungsreform

# Keine Zauberei

**Den Finanzminister wird die Botschaft erfreuen: Mehr Bildung in diesem Land ist mit dem gleichen Budget machbar. Auch wenn die Ausgaben pro Schüler in den kommenden 15 Jahren um ein gutes Zehntel steigen – die staatlichen und privaten Gesamtausgaben müssen deshalb nicht zulegen. Sie können nach OECD-Abgrenzung bei 110 Milliarden Euro eingefroren werden. Die demographische Entwicklung und ein effizienzsteigernder Umbau des Bildungssystems machen es möglich.\*)**

In der öffentlichen Diskussion wird häufig die These vertreten, dass sich Deutschland seine Bildung zu wenig kosten lasse. Das ist jedoch nur ein liebevoll gepflegtes Vorurteil. Denn nach Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gab Deutschland zuletzt rund 5,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung aus; im OECD-Durchschnitt sind es 5,8 Prozent. Die Differenz ist dadurch zu erklären, dass die Pensionsrückstellungen für Lehrer in der deutschen Statistik nicht korrekt erfasst werden.

Betrachtet man die Bildungsausgaben pro Kopf, zieht Deutschland sogar an vielen Ländern vorbei (Grafik):

**Pro Bildungsteilnehmer werden hierzulande umgerechnet 7.130 Dollar aufgewendet, im Industrieländerschnitt sind es lediglich 6.690 Dollar.**

Die Bildung ist in Deutschland folglich nicht grundsätzlich unterfinanziert. Es muss allerdings die Frage gestellt werden, ob die Gelder richtig eingesetzt werden und ob es in Ordnung ist, dass Eltern für die Erziehung in den Kindergärten zur Kasse gebeten werden, Studenten aber keinen Beitrag zu ihrer Ausbildung leisten müssen. So beträgt für Kindergärten der private Finanzierungsanteil 25 Prozent (OECD: 18 Prozent), an den Hochschulen hingegen nur gut 8 Prozent (OECD: 22 Prozent).

Genau andersherum wäre die Verteilung optimal, meinen Bildungsökonom. Zum einen haben Eltern mit kleinen Kindern zumeist weniger Geld als Haushalte mit älteren Kindern; es wird dann oft am falschen Fleck gespart, dem Kindergarten. Zum anderen lässt

sich gerade in den Kitas das Miteinander fördern; auch etwaige Sprach- und Wissensdefizite sind zu verringern. Dies ist eigentlich eine öffentliche Aufgabe. Hier muss der Staat mehr Geld in die Hand nehmen.

In späteren Bildungsphasen werden dagegen überwiegend Qualifikationen vermittelt, die sich für den Einzelnen privat in Euro und Cent auszahlen und damit auch von diesem mitfinanziert werden sollten.

Die Bildungsfinanzierung vernünftig neu zu ordnen, ist die eine Seite der Medaille – die Bildungsvermittlung und -inhalte neu auszurichten, die andere. Dabei sollte nach dem Motto verfahren werden: Mehr Bildung für alle in kürzerer Zeit zu gleich bleibenden Kosten.

Eine Bildungsreform, die allen Ansprüchen gerecht wird, hat jetzt das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) entwickelt und auf ihre finanzielle Machbarkeit durchgerechnet (Kasten):

**1. Kosten der Reformvorhaben.** Im Jahr 2020 müsste der Staat, wenn alle Maßnahmen – von der Ganztagschule bis zu mehr sozialpädagogischer Förderung – umgesetzt sind, etwa 20 Milliarden Euro mehr lockermachen als bisher. Die größten Kosten entstehen dabei durch den Ausbau der Ganztagschulen. In den Kindergärten werden mehr Plätze geschaffen und der Besuch wird ab dem vierten Lebensjahr für alle Steppkes zur Pflicht gemacht. Die Kitagebühren der Eltern werden während der Pflichtzeit zukünftig vom Staat übernommen und die Erzieher aufgrund ihrer verbesserten Ausbildung höher bezahlt.

Daneben setzt der Staat zusätzliche Mittel ein, um z.B. Kinder mit sozialen

Handikaps und Sprachdefiziten zu fördern. Die privaten Haushalte werden somit im Elementarbereich entlastet. Dafür steigen aber die privaten Bildungsausgaben im tertiären Bereich, weil an den Hochschulen Studiengebühren in Höhe von jährlich 2.500 Euro fällig werden.

**2. Einsparungen durch Effizienzgewinne und weniger Schüler.** Durch den Umbau des Bildungssystems kann der Staat im Jahr 2020 rund 10,5 Milliarden Euro einsparen. Das ist keine Hexerei, wie einige Beispiele aus dem IW-Reformkonzept zeigen. So können allein durch den früheren Übergang in die Grundschule – also die Einschulung mit fünf Jahren – im Elementarbereich fast 3 Milliarden Euro hereingeholt werden. Durch mehr individuelle Förderung und ein verbessertes Schulklima lässt sich die Zahl der Wiederholer senken. Das macht die Klassen kleiner und verringert die Kosten. Ferner dürfte mithilfe von Ganztagschulen durch die intensive Betreuung am Nachmittag der Anteil der nicht ausbildungsfähigen Schüler deutlich gesenkt werden, so dass bei der Berufsvorbereitung und anderen Warte- und Nachbearbeitungsschleifen gespart werden kann.

An den Hochschulen lassen sich durch eine Umstellung auf kürzere Bachelor- und Master-Studiengänge Kapazitäten gewinnen. Die zusätzlichen Ressourcen können dann genutzt werden, um die Lehrbedingungen zu verbessern und die Betreuung zu intensivieren. In der Folge dürften die Studienabbrecherquoten sinken. Durch das Abitur nach zwölf Jahren kann ein Teil des benötigten Stellenbedarfs für Lehrer an Ganztagschulen eingespart werden.

Am Ende dieser Restrukturierung müsste der Staat allerdings immer noch Mehrausgaben von knapp 10 Milliarden Euro schultern – angesichts der angespannten öffentlichen Haushalte stieße dies schnell auf fiskalische Grenzen.

\*) Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland – Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln 2006, 320 Seiten, 48 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)

## Das IW-Reformprogramm

### Bildung: Mehr Qualität zu gleichen Kosten

Durch die vom IW Köln vorgeschlagenen Reformmaßnahmen im Bildungsbereich erhöhen sich die Bildungsausgaben pro Kindergartenkind, Schüler, Lehrling bzw. Student real gerechnet bis zum Jahr 2020 zum Teil sehr deutlich. Aufgrund der demographischen Entwicklung sinkt jedoch die Teilnehmerzahl in den einzelnen Bildungsbereichen, so dass die Gesamtausgaben nahezu unverändert bleiben.

	Kosten in Milliarden Euro		Kosten pro Teilnehmer in Dollar		Durchschnitt der OECD-Staaten 2002
	2002	2020	2002	2020	
Kindergarten	11,2	10,2	4.999	6.360	4.294
Grundschule	14,6	16,3	4.537	5.690	5.313
Sekundarstufe I (5. bis 10. Klasse)	31,1	29,4	5.667	6.940	6.089
Sekundarstufe II (ab 11. Klasse)	26,1	21,1	9.835	9.530	7.121
Berufliche Fortbildung, Höherqualifizierung	4,2	4,2	9.896	9.896	4.602
Hochschulen	22,8	28,6	10.999	11.680	10.655
<b>Insgesamt</b>	<b>110,0</b>	<b>109,8</b>	<b>7.129</b>	<b>7.970</b>	<b>6.687</b>

Kosten: um Kaufkraftunterschiede bereinigt; Ursprungsdaten: OECD

© 22/2006 Deutscher Institut-Verlag

#### Kindergarten

- Kindergartenpflicht ab dem 4. Lebensjahr und Übernahme der Kindergartengebühren während der Pflichtzeit durch den Staat
- Höherqualifizierung der Erzieherinnen
- Umsetzung der Bildungspläne in ein pädagogisches Konzept durch die Kindergärten
- Individuelle Förderung der Kinder insbesondere aus bildungsfernen Schichten (z. B. Sprachförderung)
- Einschulung ab dem 5. Lebensjahr

#### Allgemein bildende Schulen

- Stärkung der Autonomie der Schulen und Einführung eines Gutscheinmodells; Eltern bekommen z. B. vom Staat Gutscheine über eine bestimmte Summe, die sie der Schule ihrer Wahl aushändigen

- Einführung bundeseinheitlicher Mindeststandards etwa für Abschlüsse der Sekundarstufe I und fortlaufende Überprüfung der Zielerreichung etwa in Mathematik durch Vergleichsarbeiten am Ende der 10. Klasse
- Entlohnung der Lehrer nach Zielvereinbarungen und Leistungskomponenten
- Ganztagschulen mit verpflichtendem Nachmittagsunterricht
- Sechs gemeinsame Schuljahre vor Trennung in mehrgliedriges System

#### Berufliche Schulen und Weiterbildung

- Stärkung der Autonomie der Berufsschulen bei Sicherung von Qualitätsstandards
- Länderfinanzierung der Berufsvorbereitung für leistungsschwache Schulabgänger
- Flexiblere Ausbildungsvergütungen

- Stärkere Praxisorientierung in der Berufsvorbereitung
- Bildungssparen und Bildungsgutscheine in der Weiterbildung

#### Hochschulen

- Stärkung der Autonomie
- Einführung von Studiengebühren in Höhe von durchschnittlich 2.500 Euro pro Jahr
- Teilfinanzierung der Hochschulen über Gutscheine, die der Staat an die Studenten ausgibt und die diese der Hochschule ihrer Wahl aushändigen
- Stipendienprogramme für Jugendliche aus sozial schwachem Umfeld
- Kreditprogramme zur Finanzierung der Kosten der Studierenden

Doch es gibt einen weißen Ritter in Gestalt der demographischen Entwicklung, der diese Finanzierungslücke vollständig auflöst. Was von der Rentenversicherung mit Sorgen betrachtet wird – der Nachwuchsmangel –, erweist sich für die Bildungsreform als hilfreich. So liegen im Jahr 2020 beispielsweise die Schülerzahlen an den Grundschulen um 11 Prozent und an den Schulen der Sekundarstufe I sogar um 23 Prozent unter dem heutigen Niveau – entsprechend geringer fallen die Kosten für Schulen und Lehrer aus.

Allein die Zahl der Studenten wird bis 2020 um rund ein Fünftel steigen. Weil der finanzielle Mehraufwand nach dem

IW-Modell aber durch Studiengebühren aufgefangen wird, muss der Staat hier nicht tiefer in die Tasche greifen.

Am Ende des gesamten Prozesses wäre Deutschlands Bildungsfinanzierung vom Kopf auf die Füße gestellt:

**Der private Finanzierungsanteil würde zum Beispiel bei den Kindergärten von 25 Prozent auf 2,4 Prozent sinken und bei den Hochschulen von 8 auf 27 Prozent steigen.**

Auch die Bildungsausgaben pro Schüler, Lehrling etc. würden sich deutlich verändern – und damit überall den derzeitigen OECD-Durchschnitt zum Teil weit übertreffen. In den frühen Bildungs-

phasen steigen die Ausgaben preisbereinigt pro Kindergartenkind in Deutschland von zurzeit umgerechnet rund 5.000 auf 6.360 Dollar. Pro Grundschüler werden in 15 Jahren 5.700 Dollar statt heute 4.500 Dollar ausgegeben.

Das Geld dürfte gut angelegt sein: Gleichzeitig stehen nämlich am Ende der kommenden Dekade durch die Straffung der Bildungszeiten die ersten Hochschulabsolventen bereits ab einem Alter von 20 Jahren dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Zusammen mit einer Verschiebung des Renteneintrittsalters lässt sich so die Lebensarbeitszeit der Akademiker um etwa ein Fünftel erhöhen.