

# Bildungspolitik und Wettbewerbsföderalismus – eine sinnvolle Kombination?



**Prof. Dr. Ludger Wößmann**

Ludwig-Maximilians-Universität München  
ifo Institut für Wirtschaftsforschung



Tagung der Stiftung Marktwirtschaft  
**Zukunftsweisende Bildungs-  
finanzierung und Föderalismus:  
Widerspruch in sich oder Gestaltungschance?**  
Berlin, Deutscher Bundestag, 20. Mai 2014



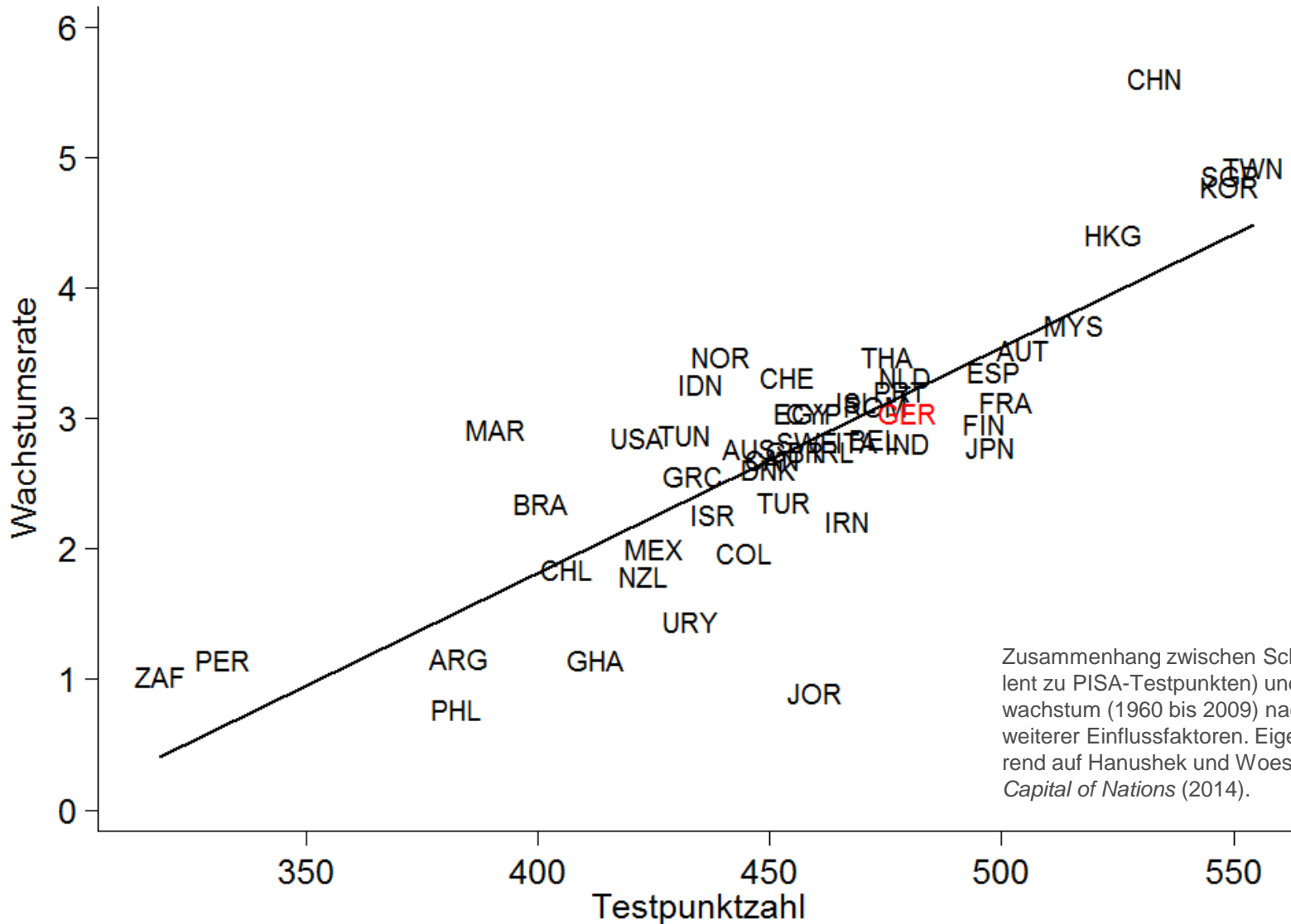
# Bildungspolitik und Wettbewerbsföderalismus – eine sinnvolle Kombination?

- 1. Motivation und Status quo**
- 2. Bildungsfinanzierung im Föderalismus: Analyse**
- 3. Bildungsfinanzierung im Föderalismus: Zukunftsszenarien**
- 4. Fazit**



# **1. Motivation und Status quo**

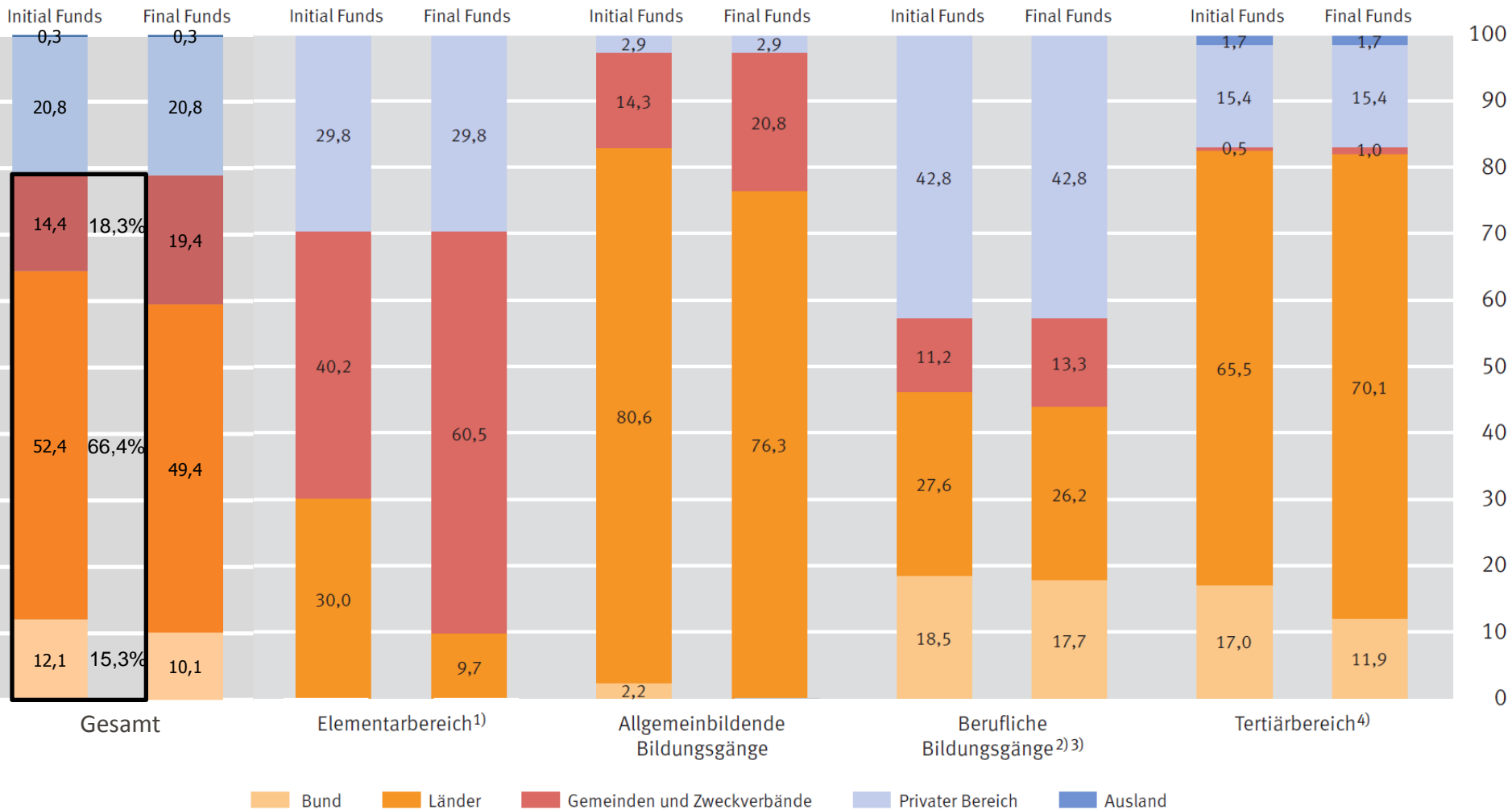
# Bildung als zentrale Basis langfristigen Wohlstands



Zusammenhang zwischen Schülerleistungen (äquivalent zu PISA-Testpunkten) und Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum (1960 bis 2009) nach Herausrechnung weiterer Einflussfaktoren. Eigene Darstellung basierend auf Hanushek und Woessmann, *The Knowledge Capital of Nations* (2014).



# Föderale Struktur der Bildungsfinanzierung

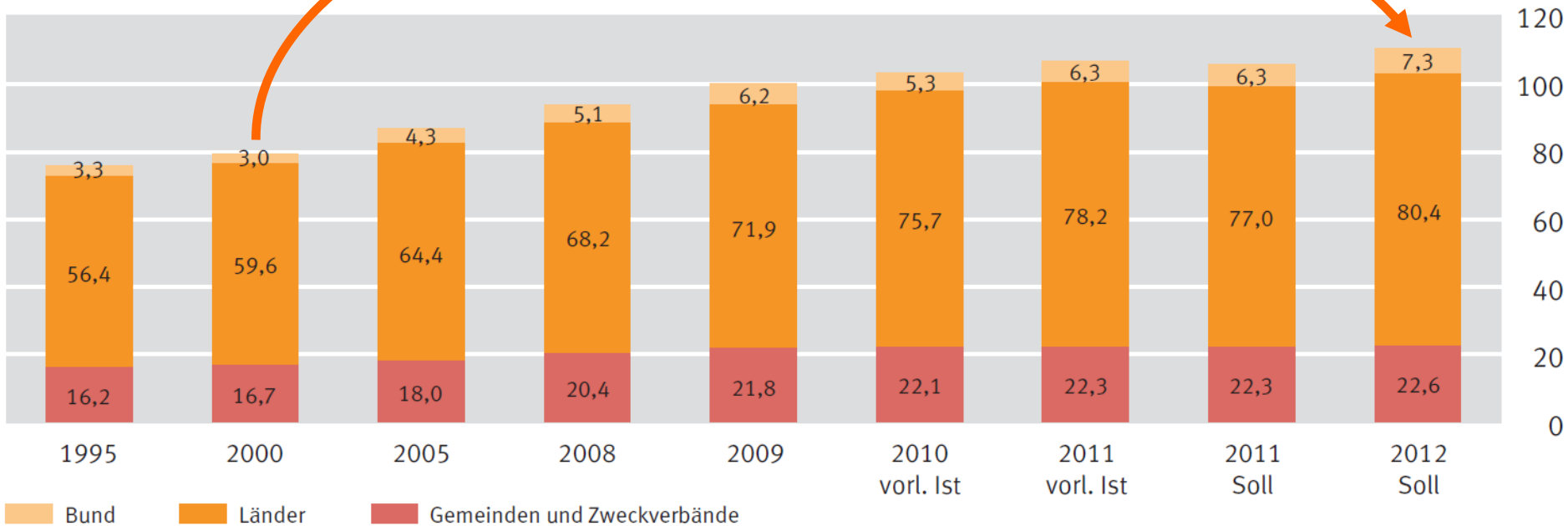


Finanzierungsstruktur der Ausgaben für formale Bildungseinrichtungen im Bildungsbudget 2009 in Prozent der Gesamtausgaben.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2012.

# Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben (Mrd. Euro, Finanzstatistik)



real +23,2%  
nominal +39,2%



■ Bund   
 ■ Länder   
 ■ Gemeinden und Zweckverbände

**Bund:**  
+117,8%  
+146,1%

**Länder:**  
+19,4%  
+34,9%

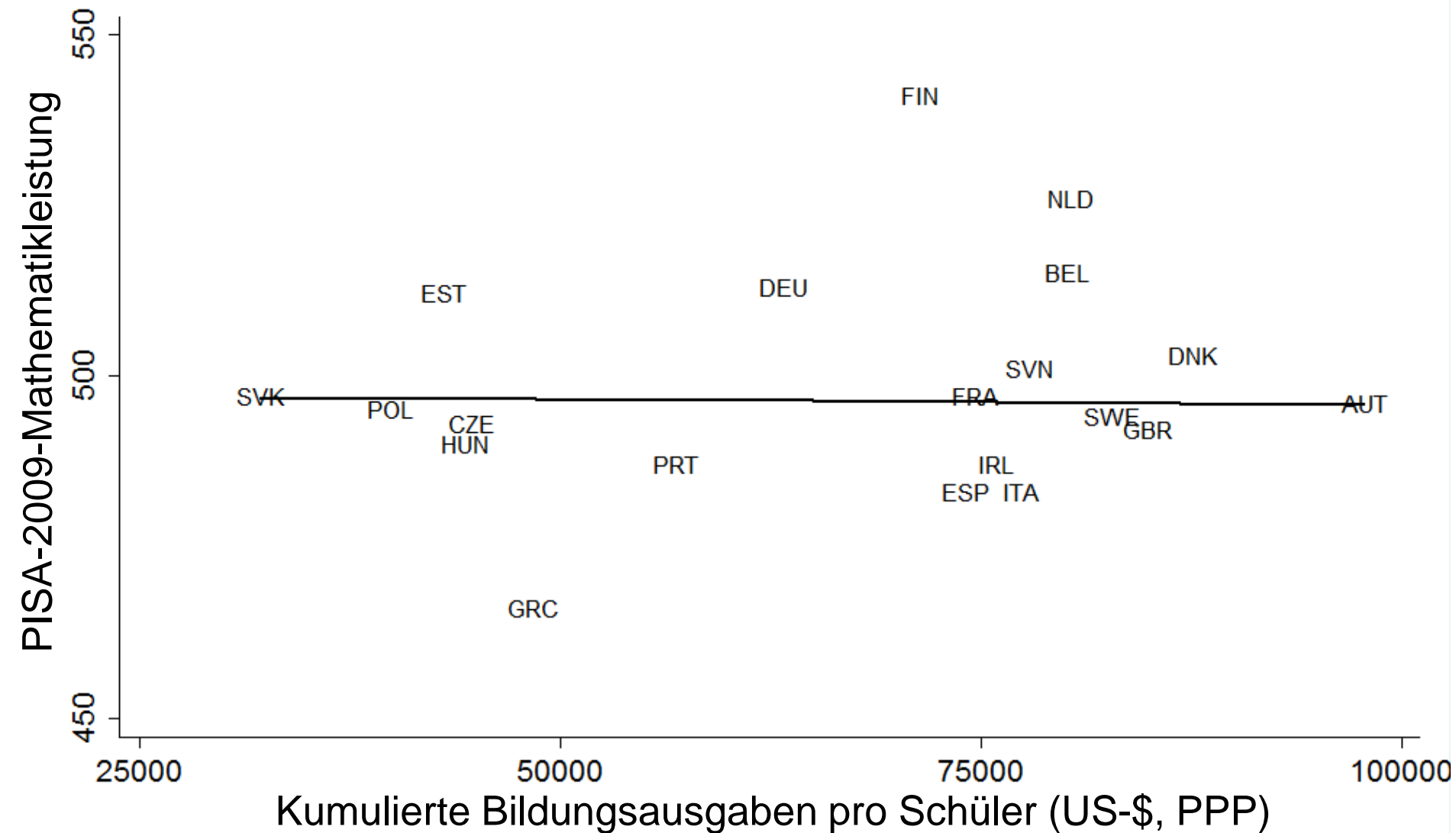
**Gemeinden:**  
+19,8%  
+35,4%

Öffentliche Bildungsausgaben in Mrd. Euro, in Abgrenzung der Finanzstatistik. Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für das gesamte Bildungswesen (einschließlich Jugendarbeit und Tageseinrichtungen für Kinder).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2012. Reale Angaben deflationiert mit BIP-Deflator.



# Caveat: Ausgaben und Ergebnisse





## **2. Bildungsfinanzierung im Föderalismus: Analyse**





# Grundprinzipien des Föderalismus

- **Ökonomische Theorie des Föderalismus: „optimale“ Struktur**
  - Ressourcenkosten vs. Präferenzenkosten
  - Subsidiaritätsprinzip
  - Allokations- vs. Distributionsfunktion
  - Optimale Größe föderaler Einheiten
    - Brauchen wir 16 verschiedene Bildungspolitiken in Deutschland?
- **Verfassungsrealität**



# Chancen des Bildungsföderalismus

- Verschiedene Möglichkeiten ausprobieren und testen  
→ voneinander **lernen**, wie es am besten geht
  - „Wettbewerbsföderalismus“
- Bedarf einheitlicher Ziele und **Vergleichbarkeit** der Zielerreichung (!)
  - Für informierte Wahlentscheidungen
  - So wie das Wirtschaftssystem einer Währung bedarf



# Grenzen des Bildungsföderalismus

- **Auseinanderfallen** von Kosten und Nutzen guter Bildung
  - Welche öffentlichen Haushalte würden von Senkung der Anzahl der Menschen ohne Ausbildungsabschluss profitieren? (Allmendinger u.a.)
    - Erträge: zusätzl. Lohnsteuer (70%); Beiträge zur ALV; eingesparte Sozialleistungen
      - 40% Bund; 30% Länder; 15% Gemeinden; 15% Bundesagentur f. A.
  - Auseinanderfallen von Finanzierung und Verantwortung verhindert Finanzierung auch in Bereichen, in denen weitgehend Konsens besteht
    - Schuldenbremse; Streit um Länderfinanzausgleich
    - Blockade durch „Kooperationsverbot“ (direkte Zuwendungen des Bundes)
- Ungleichheit der vermittelten **Startchancen**
  - Als Instrument zur Herstellung gleicher Startchancen ist Bildungspolitik eine zentrale Säule der Sozialen Marktwirtschaft → nationale Aufgabe
- Regionale **Mobilität**
- **Überkommenheit** regional spezifischer Bildungsvorstellungen



# Desiderata

## 1. **Positive** Aspekte des Föderalismus stärken

- Bei Vergleichbarkeit der Zielerreichung kann es „Wettbewerb“ um die besten Konzepte geben → dann voneinander lernen

## 2. Keine Mittelvergabe ohne **Verantwortung**

- Zusammenfallen von Entscheidungsmacht und Verantwortung
  - Finanziell, politisch
  - Wer zahlt, muss sicherstellen können, dass Mittel zielgerichtet eingesetzt werden
- Effiziente Bildungsfinanzierung → institutioneller Rahmen: Ziele vorgeben und überprüfen, dann funktioniert dezentrale Umsetzung

## 3. Weitere Stärkung der öffentlichen Finanzierung von

- a) Bildung im **frühkindlichen** Alter (relativ zu Erwachsenenalter)
- b) Bildung für Kinder mit **benachteiligtem** Hintergrund



# **3. Bildungsfinanzierung im Föderalismus: Zukunftsszenarien**



# Zukunftsszenarien der Bildungsfinanzierung im Wettbewerbsföderalismus

1. Ende des „**Kooperationsverbots**“
  - Kein sinnvoller Grund Kooperation zu unterbinden, wenn alle es wollen
2. Stärkere Beteiligung des **Bundes** bei der Finanzierung
  - Insbesondere in Bereichen, in denen der Haushalt des Bundes besonders profitiert und eine „nationale Aufgabe“ gesehen wird (s.u.)
3. Beiträge des Bundes **binden** an:
  - a) Vergleichbare **Messung der Ergebnisse**
    - Ergebnisgerichteten Einsatz der zusätzlichen Mittel sicherstellen
    - Bsp. PISA-E; Bsp. Gemeinsames Kernabitur und andere Abschlüsse

# Anreizwirkung der vergleichbaren Messung von Ergebnissen





# Vorschlag des Aktionsrats Bildung: Gemeinsames Kernabitur

BILDUNG

AKTIONSRAT

## Gemeinsames Kernabitur

Zur Sicherung von nationalen Bildungsstandards  
und fairem Hochschulzugang

Gutachten

Hans-Peter Blossfeld, Wilfried Bos, Hans-Dieter Daniel, Bettina Hannover, Dieter Lenzen,  
Manfred Prenzel, Hans-Günther Roßbach, Rudolf Tippelt, Ludger Wößmann





# Zukunftsszenarien der Bildungsfinanzierung im Wettbewerbsföderalismus

1. Ende des „**Kooperationsverbots**“
  - Kein sinnvoller Grund Kooperation zu unterbinden, wenn alle es wollen
2. Stärkere Beteiligung des **Bundes** bei der Finanzierung
  - Insbesondere in Bereichen, wo der Haushalt des Bundes besonders profitiert und eine „nationale Aufgabe“ gesehen wird (s.u.)
3. Beiträge des Bundes **binden** an:
  - a) Vergleichbare **Messung der Ergebnisse**
    - Ergebnisgerichteten Einsatz der zusätzlichen Mittel sicherstellen
    - Bsp. PISA-E; Bsp. Gemeinsames Kernabitur und andere Abschlüsse
  - b) Abschluss von **Staatsverträgen** zwischen den Ländern
    - Zu Themen, die für die Verringerung von Ungleichheiten der Lebenschancen und von Mobilitätshemmnissen wesentlich sind
    - Bsp. Gemeinsame Komponenten in Abschlussprüfungen, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse sicherstellen
    - Bsp. Übersichtlichkeit der Schulstruktur
    - Bsp. Maßnahmen zur Mobilitäts erleichterung



# Zukunftsszenarien der Bildungsfinanzierung im Wettbewerbsföderalismus

## 4. Art der finanziellen Beteiligung des Bundes

- a) Zweckgebundene Zuweisungen **an die Länder**
  - Fokus auf klar definierte neue Ausgaben, da Fungibilität; Bsp. Exzellenzinitiative
- b) Zahlung direkt **an die Nutzer**
  - Bessere Steuerungswirkung; Bsp. „Gutscheine“ zum Besuch von Kitas
  - Bsp. gezielte Förderung von Kindern mit benachteiligtem Hintergrund

## 5. Sinnvolle **Bereiche** der Beteiligung des Bundes

- a) Ausbau der **frühkindlichen** Bildung für alle
  - Gesamtstaatliche Aufgabe; auch: Probleme durch Finanzausgleich
- b) Zuschüsse zu spezifischer Förderung **benachteiligter** SchülerInnen
  - Bsp. Deutschkurse; Programme unter Einbeziehung der Eltern
- c) Einheitliches und einfaches System der **Studienkredite**
  - Später **einkommensbedingt** zurückzuzahlen
  - Bildungsfinanzierung von Herkunft entkoppeln (nicht von späterer finanzieller Lage der Studierenden)
  - Klare Rolle für Private, durch Studienbeiträge Teil der Kosten mitzutragen



## 4. Fazit



# Bildungspolitik und Wettbewerbsföderalismus – eine sinnvolle Kombination?

- Auseinanderfallen von **Finanzierung und Nutzen**
  - Verstärkt durch Schuldenbremse
- Beteiligung des **Bundes** bei „nationalen Aufgaben“
  - Herstellung gleicher Startchancen
  - Fokus auf frühkindliche Bildung und benachteiligte Kinder
  - D-weites System einkommensabhängig rückzahlbarer Studienkredite
  - Direkte Zahlung an Nutzer oder zweckgebunden an Länder
- Positive Kräfte des **Föderalismus** stärken
  - Vergleichbarkeit der Zielerreichung sicherstellen
  - Mittelvergabe an vergleichbare Messung der Ergebnisse und/oder Staatsverträge der Länder binden (keine Mittel ohne Verantwortung)
  - Auf erzielte Ergebnisse kommt es an → Entscheidende Frage: Werden (zusätzliche) Finanzmittel gezielt für bessere Ergebnisse eingesetzt?