

Prof. Dr. Manfred Weiß

## Ökonomie des Schulwesens<sup>1</sup>

### 1. Ökonomische Bedeutung des Schulwesens

2001 gaben die OECD-Länder im Mittel 6,2% ihres BIP für Bildungseinrichtungen aus; davon entfielen zwei Drittel auf den Schulbereich. Bezogen auf die gesamten öffentlichen Ausgaben lag der Anteil der Bildungsausgaben im Durchschnitt bei 12,7%, knapp 9% der öffentlichen Ausgaben flossen in den Schulbereich. Für einen Schüler im Primarbereich wurden 2001 im Durchschnitt rund 4.800 US-Dollar ausgegeben, für einen Schüler im Sekundarbereich knapp 6.700 US-Dollar.

Der Blick auf die Situation in Deutschland zeigt, dass 2003 von der öffentlichen Hand rund 56 Mrd. Euro für allgemein bildende und berufliche Schulen aufgewendet wurden. Dies entspricht in der Abgrenzung der nationalen Berichterstattung einem Anteil von 2,7% am BIP, von fast 11% am öffentlichen Gesamthaushalt (ohne soziale Sicherung) und von 55% am Bildungsbudget. Der Schulbereich ist damit der mit Abstand wichtigste öffentlich finanzierte Bildungssektor. Die Hauptfinanzierungslast liegt bei den für die „inneren Schulangelegenheiten“ zuständigen Ländern: Rund 80% der Schulausgaben werden aus ihren Budgets bestritten. Den restlichen Betrag steuern die Städte und Gemeinden bei, die als Schulträger für die „äußeren Schulangelegenheiten“ zuständig sind.

Die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende ökonomische Bedeutung des Schulbereichs verweist auf die Wichtigkeit der Beachtung des Wirtschaftlichkeitspostulats bei der Mittelverwendung in diesem Bereich. Dieser Hinweis sollte sich eigentlich erübrigen, besteht doch in Deutschland für den öffentlichen Sektor insgesamt eine gesetzliche Verpflichtung zum wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln (Art. 114 Abs. 2; § 7 Abs. 2 BHO/LHOs; § 6 Abs. 1 HGrG).

### 2. Das „Phänomen der Kostenkrankheit“ und seine Ursachen

Den Akteuren im Schulbereich ist diese Verpflichtung nur schwer zu vermitteln. Lange Zeit wurde der schulischen Leistungserstellung kaum ökonomische Aufmerksamkeit zuteil. Ökonomisches Denken galt vielen als unvereinbar mit dem Bildungsauftrag; die Frage nach der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes wur-

---

<sup>1</sup> Gekürzte Vortragsfassung

de nie ernsthaft gestellt. Stattdessen galt unangefochten der Glaubenssatz, jedes Mehr an Ressourcen sei identisch mit einem Mehr an Qualität.

Mittlerweile haben sich die Rahmenbedingungen für den Schulbereich – wie für alle anderen öffentlichen Aufgabenbereiche auch – grundlegend verändert. Vor dem Hintergrund der anhaltenden staatlichen Finanzkrise und dem auf den öffentlichen Haushalten lastenden Konsolidierungsdruck sieht auch er sich zunehmend mit der Forderung konfrontiert, dem Wirtschaftlichkeitspostulat mehr Geltung zu verschaffen, d.h., auf ein günstigeres Verhältnis von Mittelaufwand und Ertrag bei der Leistungserstellung hinzuwirken.

Nachdruck verliehen wird dieser Forderung dadurch, dass sich der Schulbereich schon seit einiger Zeit dem Verdacht ausgesetzt sieht, in nicht unerheblichem Umfang Finanzmittel durch eine ineffiziente Ressourcenverwendung zu binden. Nicht zufällig gilt er unter Ökonomen als Paradebeispiel für das „Phänomen der Kostenkrankheit“ im öffentlichen Sektor: Einem ständig steigenden Ressourceneinsatz steht keine nennenswerte Verbesserung der Bildungsqualität gegenüber (Gundlach/Wößmann 2000).

Hinter dem säkularen Trend real steigender Ausgaben je Schüler steht als wesentlicher kostentreibender Effekt die Erhöhung der Personalintensität der Leistungserstellung: die stetige Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation, die zur Ausweitung des Unterrichtsangebots, vor allem aber zur Verkleinerung der Klassen genutzt wurde.

### 3. Ergebnisse der bildungsökonomischen Effizienzforschung

Von der bildungsökonomischen Effizienzforschung wird die Wirksamkeit der darin zum Ausdruck kommenden Dominanz einer ausgabenorientierten Politik der Qualitätsverbesserung in Frage gestellt. Bildungsökonom Eric Hanushek (1997) fasst seine jüngste Auswertung US-amerikanischer Studien wie folgt zusammen:

*„Die Ergebnisse neuerer Analysen bestätigen die aus über 30 Jahren vorliegende Forschungsevidenz: Unsere Schulen arbeiten immer noch ineffizient, es gibt keinen engen und konsistenten Zusammenhang zwischen Schulressourcen und Schülerleistungen“ (Hanushek 1997, S. 141).*

Dieses für die USA gezogene Forschungsresümee korrespondiert weitgehend mit den Ergebnissen einer Auswertung von Daten aus über 40 Ländern, die an der TIMSS-Schulleistungsstudie teilgenommen hatten (Hanushek/Luque 2003). Innerhalb der real vorfindbaren Variationsbereiche schlagen sich quantitative Änderungen der Ressourcenausstattung nur zu einem geringen Teil in Schülerleistungen nieder.

#### 4. Mehr Effizienz durch das neue Steuerungsparadigma?

Die Verschärfung der finanziellen Engpasssituation im öffentlichen Sektor hat dafür gesorgt, dass auch vom Schulbereich die konsequente Ausschöpfung vorhandener Effizienzreserven gefordert wird. Dass es sich bei dieser Forderung nicht bloß um Rhetorik, um einen moralischen Appell, handelt, belegt die Tatsache, dass mit der Einführung neuer Formen der Steuerung im Bildungsbereich umfassende Reformen auf den Weg gebracht wurden, die dieser Forderung zur Durchsetzung verhelfen sollen. Wie ist deren Effizienzverbesserungspotenzial einzuschätzen?

Ein zentrales konstitutives Merkmal des neuen Steuerungsparadigmas ist die Übertragung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule. Die davon erwarteten Effizienzgewinne über eine Verbesserung der Kostensituation oder/und der Effektivität der Leistungserstellung werden mit dem Informationsvorsprung und der Expertise der Akteure „vor Ort“, ihrer größeren „Geschehensnähe“, sowie mit positiven motivationalen Effekten größerer Handlungsautonomie begründet. Doch sind diese Erwartungen bislang nur zum Teil empirisch zu sichern.

Erwartungskonform fallen die Befunde zu den *Kostenwirkungen* aus. Von überall erreichen uns Meldungen über Sparerfolge als Ergebnis eines gestiegenen Kostenbewusstseins bei eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung. Sie beziehen sich in Deutschland im Wesentlichen auf den Bereich der Sachmittel. Aus Ländern, in denen, wie z. B. in England, die zugewiesenen Globalbudgets auch die gesamten Personalmittel umfassen, werden zudem Kosteneinsparungen durch Personalsubstitution berichtet. Allerdings ist zu sehen, dass die durch Budgetierung freigesetzten Mittel aus Anreizgründen zum größten Teil im Schulwesen verbleiben; die Budgetentlastungen fallen deshalb gering aus.

Ein inkonsistentes Bild vermittelt die Forschung dagegen in bezug auf die *Effektivität* größerer Schulautonomie. Auswertungen einer Vielzahl von Fallstudien zum School - Based Management in angelsächsischen Ländern liefern kaum Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen erweiterter schulischer Handlungskompetenz und Schülerleistungen (Leithwood/Menzies 1998). Auch die vorliegenden internationalen Schulleistungsstudien legen die These nahe, dass dezentrale Ressourcenverantwortung nicht automatisch zu höherer Leistungswirksamkeit führt. Ob sich positive Effekte einstellen, hängt entscheidend davon ab, welche sonstigen institutionellen Bedingungen vorliegen. In Reanalysen von Daten der TIMSS-Studie zeigt sich z. B., dass sich größere Entscheidungskompetenz der Schulen bei der Mittelverwendung nur in Verbindung mit zentralen Prüfungen positiv auf Schulleistungen auswirkt. Fehlt diese Bedingung, erweist sich größere Autonomie sogar als kontraproduktiv (Wößmann 2002).

## 5. Gründe für ausbleibende Effizienzerträge von Dezentralisierung

Sucht man nach möglichen Gründen für die eher enttäuschende empirische Befundlage zu den Effizienzerträgen von Dezentralisierung im Schulbereich, dann ist zunächst das für schulische Bildungsprozesse charakteristische Technologie-Defizit zu nennen. Lehr-Lern-Prozesse und der Wissenserwerb als intendiertes Ergebnis dieser Prozesse laufen nicht auf der Basis klarer Kausalitäten und beherrschbarer Technologien ab. Hinzu kommt als Spezifikum personaler Dienstleistungsproduktion die hohe Abhängigkeit des Leistungsergebnisses von „externen Mitproduzenten“. Die aus diesen Besonderheiten der schulischen Leistungserstellung resultierenden Probleme für effizienzorientiertes Handeln stellen sich weitgehend unabhängig von den jeweils vorliegenden Steuerungsbedingungen ein.

Unter Rückgriff auf Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie sind aber auch Gründe im Verhalten der schulischen Akteure zu vermuten, das „Prinzipal-Agent-Probleme“ entstehen lässt, Probleme aufgrund partiell konfligierender Interessen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Nicht auszuschließen ist, dass die durch Dezentralisierung erweiterten Verfügungsrechte an Ressourcen von den Agenten opportunistisch genutzt werden: zur Verbesserung ihrer eigenen Wohlfahrtsposition (Arbeitsbedingungen) statt zur Effektivitätssteigerung. Dieses Risiko ist dann besonders hoch, wenn Handlungsautonomie und vage Technologien zusammentreffen. Ineffizienz ist in diesem Fall gewissermaßen programmiert. Der bekannte Bildungsforscher Jaap Scheerens meint denn auch: *„When discretionary leeway of subordinate units goes together with unclear technology this... adds to the overall nourishing ground for inefficient organisational functioning“* (Scheerens 1997, S.296).

## 6. Institutionelle Antworten: Was ist von Wettbewerbsregulativen zu halten?

Eine der Konsequenzen für die politisch Verantwortlichen daraus ist, durch die Schaffung entsprechender institutioneller Arrangements Vorkehrungen dafür zu treffen, dass Principal-Agent-Probleme nicht das Bemühen um eine effiziente Ressourcenverwendung konterkarieren. Solche institutionellen Arrangements sind konstitutiver Bestandteil von Konzepten des New Public Management, das Anreizkomponenten ebenso vorsieht wie Zielvereinbarungen, Kosten-Leistungsrechnung, Controlling und Wettbewerb. Die Frage, ob sich diese Instrumente unter den spezifischen Produktionsbedingungen im Schulbereich (vage Technologien, hohe Erfolgsabhängigkeit von externen Faktoren) als tauglich erweisen, dem Effizienzpostulat stärkere Geltung zu verschaffen, kann derzeit noch nicht abschließenden empirisch beantwortet werden.

Zu dämpfen ist insbesondere die Erwartung substanzieller Effizienzgewinne durch die Einführung von *Wettbewerbsregulativen*. Die Erfahrungen mit *Quasi-märkten* in einigen angelsächsischen Ländern (WEIß 2001) und mit nachfrageorientierten Finanzierungskonzepten (Bildungsgutscheinen) lassen den Schluss zu, dass Wettbewerb kein uneingeschränkt einsetzbares Universalmodell für die Erreichung von Effizienzzielen ist. Bei fehlendem Gewinnmotiv der Anbieter schafft Wettbewerb keine Anreize zur Kostensenkung. Dem steht auch die Tatsache entgegen, dass hohe Ausgaben je Schüler meist mit hoher Bildungsqualität assoziiert werden.

Effizienzgewinne durch eine wettbewerbsinduzierte Steigerung der Effektivität sind bislang nicht eindeutig wissenschaftlich belegt. Übersehen wird meist auch, dass Wettbewerbssteuerung im Bildungsbereich eine aufwändige Infrastruktur in Form funktionsfähiger Stützsysteme voraussetzt: Es bedarf eines Informationssystems, das für Markttransparenz sorgt, eines Evaluationssystem zur Qualitätssicherung und eines leistungsfähigen Transportsystems. Ebenso bleibt unberücksichtigt, dass durch Wettbewerbssteuerung einer auf Ausgleich bedachten Schulstandort- und regionalen Schulentwicklungsplanung die Grundlagen entzogen werden. Als Folge davon können sich Kostennachteile aufgrund einer Unterauslastung wenig nachgefragter Schulen einstellen („diseconomies of scale“). Das englische Schulwesen liefert dafür anschauliche Beispiele.

## 7. Funktionale Äquivalente für Wettbewerbssteuerung

Die eingeschränkte „Bildungstauglichkeit“ der Wettbewerbssteuerung verlangt nach anderen – funktional äquivalenten – Kontrollmechanismen, um Effektivität und Effizienz sicherzustellen. Es sind das (H. Leibenstein): bürokratische Kontrolle und die Definition von Leistungsstandards.

Die im Bildungsbereich im Zuge der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung implementierten neuen Steuerungssysteme folgen mit der Verlagerung des Fokus vom Input auf den Output der staatlichen Leistungserstellung einem grundlegend veränderten Konzept bürokratischer Kontrolle. Der Trend geht dabei im Schulbereich dahin, die Qualifizierungsleistung/Lernergebnisse verstärkt als Output in den Blick zu nehmen. Darin manifestiert sich ein gewandeltes Verständnis des öffentlichen Bildungsauftrags, das der Kompetenzvermittlung konstitutive Bedeutung beimisst. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung haben die großen internationalen Schulleistungsstudien, die in vielen Ländern eine intensive öffentliche Diskussion über den Leistungsstand von Schülerinnen und Schülern auslösten und zu einer „Qualitätsoffensive“ im Schulbereich führten.

Breiter Konsens besteht in Politik und Wissenschaft darüber, mittels regelmäßiger Lernstandserhebungen die schulische Qualifizierungsleistung einem kontinuierlichen Monitoring zu unterziehen und verbindliche Qualitätsstandards fest-

zulegen. Auch Deutschland hat sich als Reaktion auf das schlechte Abschneiden seiner Sekundarschüler in internationalen Schulleistungsvergleichen entschlossen, dem Beispiel anderer Länder zu folgen und Bildungsstandards einzuführen.

Mit der Erhebung entsprechender Output-Daten und der Einführung eines zumindest rudimentären kaufmännischen Rechnungswesens sind zugleich die Voraussetzungen für ein Effizienzmonitoring gegeben. Die normative Basis dafür liefern im empirischen Vergleich ermittelte Benchmarks. Mit der Data Envelopment Analysis (DEA) steht ein konzeptionell leistungsfähiges Verfahren aus der Ökonomie zur Verfügung, das es erlaubt, Effizienzbenchmarks zu bestimmen. Sie sind als Surrogat fehlender Wettbewerbssteuerung eine Strategie, um Effizienzverbesserungen zu stimulieren. Außer Frage steht, dass die Neudefinition des öffentlichen Bildungsauftrags und das veränderte Steuerungsparadigma weitreichende Konsequenzen für den Kontrollauftrag der Rechnungshöfe haben wird.

#### 8. Der Kontrollauftrag der Rechnungshöfe im tradierten Steuerungssystem

Im Rahmen des tradierten kameralistischen Systems (das selbst das Wirtschaftlichkeitspostulat verletzt) erschöpft sich der Prüfauftrag der Rechnungshöfe faktisch im Wesentlichen auf die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung. Diese Beschränkung hat ihre Ursache zum einen darin, dass die kameralistische Haushaltswirtschaft keine adäquate Datenbasis für belastbare Wirtschaftlichkeitskontrollen liefert. Zum anderen erklärt sie sich aus einer selbst auferlegten Zurückhaltung der Rechnungshöfe bei der Einschätzung der Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes, vor allem, wenn es um die Outputqualität geht. Respektiert wird der Primat von Bildungspolitik und Erziehungspraxis, den benötigten Ressourcenbedarf für Qualitätssicherung und -verbesserungen zu definieren.

In Deutschland war es eine private Unternehmensberatung, die Anfang der 1990er Jahre mit mehreren publizistisch viel beachteten Organisationsuntersuchungen im Schulbereich für eine nachhaltige Sensibilisierung von Politik und Öffentlichkeit für die ökonomischen Folgen einer Fehlsteuerung des Personaleinsatzes sorgte. Seitdem stellen Untersuchungen zum Einsparpotenzial beim Lehrereinsatz einen Schwerpunkt der Prüftätigkeit der Rechnungshöfe im Schulbereich dar.

#### *Strategische Ansatzpunkte zur Reduzierung der Kosten des Lehrereinsatzes*

Das deutsche Schulsystem mit seinen strukturellen und organisatorischen Besonderheiten bietet eine ganze Reihe von strategischen Ansatzpunkten für eine kostengünstigere Leistungserstellung.

- (1) Die Problematik unseres gegliederten Schulsystems manifestiert sich nicht nur – wie die PISA-Studie deutlich gemacht hat – in einer besonders breiten Leistungsstreuung und eklatanten Chancenungleichheiten beim Kompetenzerwerb, sondern auch in substanziellen strukturbedingten Kostennachteilen: einem Mehrbedarf an Personal infolge des Parallelangebots von Bildungsgängen in unterschiedlichen Schulformen im Sekundarbereich I. Besonders problematisch ist die Situation in den Ländern, in denen, wie z. B. in Hessen, ungelösten schulpolitischen Konflikten mit einem vielfältigen Bildungsangebot begegnet wurde. Unzureichende Jahrgangsbreiten bei den weniger attraktiven Bildungsgängen bzw. Schulformen haben an vielen Schulstandorten zu einem Mehrbedarf an Lehrerstellen durch Unterschreiten der Richtwerte für die Klassenbildung geführt. Einer kürzlich veröffentlichten Aufstellung des Hessischen Kultusministeriums ist zu entnehmen, dass 12% der Hauptschulen bzw. der Hauptschulzweige an Kooperativen Gesamtschulen den im Hessischen Schulgesetz vorgegebenen Richtwert (17 Schüler) nicht erreichen; bei Realschulen und den entsprechend Zweigen sind es 17% (Richtwert 23 Schüler), bei den Gymnasien sind es lediglich 3% (Richtwert 24 Schüler). Erheblich höher fällt indes mit über 40% der Anteil der Gymnasialzweige der Kooperativen Gesamtschulen aus, die den Richtwert unterschreiten.

Die evidenten strukturbedingten Kostennachteile treten in demographischen Kontraktionsphasen noch stärker in Erscheinung. Je mehr selbständige Schulformen nebeneinander geführt werden, desto schwieriger ist es, ein vollständiges Schulangebot wohnortnah mit vertretbarem Personalaufwand aufrecht zu erhalten. Die in einem gegliederten Schulsystem bei sinkenden Schülerzahlen entstehenden Kostenbelastungen lassen sich durch schulorganisatorische Maßnahmen verringern: die Zusammenlegung von Schulstandorten, die Schaffung von Verbundsystemen, die räumliche Separierung von Sekundarstufe I (dezentral) und Oberstufe (zentral) bei gymnasialen Bildungsgängen, durch Schulkooperationen (Angebot schulübergreifender Kurse) und im Grundschulbereich durch jahrgangsübergreifenden Unterricht.

- (2) Die angesprochenen schulorganisatorischen Anpassungsmaßnahmen fallen zum Teil in den Zuständigkeitsbereich der Schulträger: der Städte, Gemeinden oder Landkreise. Im Rahmen der von ihnen zu verantwortenden Schulentwicklungsplanung unterbleiben jedoch wegen fehlender Kosteninzidenz solche Maßnahmen vielfach. Die Konsequenzen einer unwirtschaftlichen Schulorganisation haben vor allem die Länder in Form höherer Personalkosten zu tragen. Deutlich wird darin ein weiteres Spezifikum des deutschen Schulsystems, das einer wirtschaftlichen Gestaltung des Gesamtsystems tendenziell entgegensteht: die Aufteilung der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Land und Schulträger. Die prekäre Haushaltslage hat in letzter Zeit eine ganze Reihe von Länder – vielfach auf Druck ihrer Rech-

nungshöfe – veranlasst, von den Schulträgern die strengere Einhaltung der Richtwerte für die Zügigkeit von Schulen und die Klassenbildung sowie eine die demographische Entwicklung antizipierende Anpassung ihrer Schulentwicklungspläne einzufordern.

- (3) Der Aufteilung der Zuständigkeit in „innere“ und „äußere“ Schulangelegenheiten ist es auch zuzuschreiben, dass es bisher kaum gelungen ist, Rationalisierungsreserven durch eine stärkere Spezialisierung im Schulbetrieb auszuschöpfen. Der Grad der Spezialisierung an deutschen Schulen ist im internationalen Vergleich gering. Es dominiert die unter Kosten- und Effektivitätsaspekten gleichermaßen problematische Praxis der Funktionskonzentration bei den Lehrkräften, denen für die Wahrnehmung der unterschiedlichsten administrativen Tätigkeiten Deputatsermäßigungen gewährt werden. Diese Regelung führt dazu, dass nur zwischen 85 und 90 Prozent der je Lehrerstelle geltenden Deputatsstunden unterrichtswirksam eingesetzt werden. Dezentralisierung und Stärkung der schulischen Selbstverwaltung werden für einen Zuwachs an solchen unterrichtsfremden Tätigkeiten sorgen. Während die vielerorts eingeleitete Neuordnung der für den Schulbereich qualifizierenden Studiengänge die Möglichkeit eröffnet hat, auf diese Entwicklung mit dem Angebot an differenzierten Abschlüssen zu reagieren, ist die Frage der Finanzträgerschaft noch zu klären. In der Vergangenheit ist daran immer wieder eine aus Wirtschaftlichkeitsgründen gebotene Differenzierung der Qualifikationsstruktur im Schulbetrieb gescheitert.
- (4) Kostentreibende Effekte gehen ferner vom Prozess der Ressourcenanpassung an demographische Veränderungen aus. Für die Vergangenheit lässt sich konstatieren, dass sich in expansiven Phasen die Anpassung der Personalstellen an aktuellen Bedarfslagen statt an der „generationenübergreifenden“ Entwicklung der Schülerzahlen orientierte. In darauf folgenden Phasen rückläufiger Schülerzahlen war aufgrund rechtlicher und politischer Restriktionen nur eine zur Entwicklung der Schülerzahlen unterproportionale Anpassung des Personalbestandes möglich. Durch Funktionsausweitung und pädagogisch begründete Verbesserungen der Betreuungsrelationen wurde dann der Personalüberhang „bedarfskongruent“ gemacht. Die günstigeren Parameter wurden rasch zu verbindlichen Standards, die in späteren Expansionsphasen Stellenausweitungen nach sich zogen. Die durch Haushaltsengpässe geförderte Einsicht, diesen Mechanismus zu durchbrechen, hat in den letzten Jahren die Verantwortlichen in den Ländern veranlasst, Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu ergreifen wie die Einführung von Arbeitszeitkonten und des Konzepts „Geld statt Stellen“, das den Abschluss temporärer Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht.
- (5) Ein weiterer, den Bildungsprozess betreffenden Ansatzpunkt zur Verringerung des Personalbedarfs stellt der im internationalen Vergleich hohe Anteil

von Schülerinnen und Schülern in Deutschland dar, die im Verlauf ihrer Schullaufbahn mindestens einmal eine Jahrgangsklasse wiederholen. Die PISA-Studie kommt zum Ergebnis, dass davon fast ein Viertel der 15-Jährigen betroffen ist. Nicht bestätigen kann die Studie den davon erwarteten pädagogischen Ertrag: Leistungsrückstände sind auf diese Weise kaum aufzuholen. Der Verzicht auf Klassenwiederholungen würde zu einer Stellenreduzierung führen. Berücksichtigt man jedoch, dass die Regelversetzung wahrscheinlich einen höheren Förderbedarf notwendig macht, um ein Absinken des Leistungsniveaus und einen Anstieg der Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss zu vermeiden, dann wird der Einspareffekt deutlich geringer zu veranschlagen sein (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2004, S. 120 ff.).

## 9. Der Kontrollauftrag der Rechnungshöfe im neuen Steuerungssystem

Dieses Beispiel macht deutlich, dass sich die Beurteilung des Potenzials von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit nicht allein auf deren Kostenwirkungen stützen kann, sondern dass dabei auch die Folgen für die Effektivität, die Zielerreichung bei der Leistungserstellung, in den Blick genommen werden müssen. Die Gegenüberstellung von Input und Output ist für die neuen Steuerungskonzepte konstitutiv. „Letztlich sind es nicht allein die Daten zum Ressourcenverbrauch, die für eine neue Steuerung wichtig sind, sondern die Relation des Ressourcenverbrauchs zum Ergebnis bzw. der Wirkung des Verwaltungshandelns“ (Harms 2003, S. 160). Die Bewertung des Ressourcenverbrauchs im Lichte seines zielbezogenen Wirkungsbeitrags gehört deshalb unter den neuen Steuerungsbedingungen im öffentlichen Sektor zum Prüfauftrag der Rechnungshöfe. Mit dem Aufbau indikatorgestützter Berichtssysteme im Bildungsbereich wird in Zukunft die dafür benötigte Datenbasis zur Verfügung stehen. Sämtliche Systeme sehen regelmäßige Erhebungen der Schülerkompetenzen in zentralen Lernbereichen vor. Darin findet die Tatsache ihren Ausdruck, dass der Verbesserung der outputbezogenen Bildungsqualität mittlerweile das Hauptaugenmerk der Bildungspolitik gilt. Auch bei darauf bezogenen Ausgabenentscheidungen muss das Wirtschaftlichkeitspostulat angemessene Beachtung finden.

Es wäre meines Erachtens ein schwer wiegender Trugschluss anzunehmen, dass die neuen Konzepte der Verwaltungssteuerung die Wahrnehmung der wirtschaftlichkeitsbezogenen Kontrollfunktion überflüssig machten. Zwar ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes ein wesentliches Motiv für deren Einführung; doch berechtigt dies nicht zu der Erwartung, wirtschaftliches Handeln stelle sich damit automatisch ein. Ein Denken in Kosten-Wirksamkeits-Kategorien ist Erziehungspraxis und Bildungsverwaltung weitgehend fremd. In einem staatlich alimentierten Schulsystem wird daran auch das neue Steuerungsparadigma wenig ändern, selbst wenn die verfahrenstechnischen

Voraussetzungen vorliegen und Wirtschaftlichkeit explizit als handlungsleitende Zieldimension berücksichtigt wird, wie z. B. bei dem in Hessen eingeführten Konzept der Neuen Verwaltungssteuerung, das sich an dem aus der Wirtschaft entlehnten Balanced Scorecard Ansatz orientiert. An Benchmarks rückgekoppelte Vereinbarungen über Wirtschaftlichkeitsziele sind bislang nicht vorgesehen.

Immerhin haben das veränderte Steuerungsparadigma und die neue Evaluationskultur im Schulbereich für eine erheblich verbesserte Datenlage gesorgt. Davon profitieren auch die Rechnungshöfe. Die Verwendung der Daten für Steuerungs- und Controllingzwecke ist keineswegs nur ein Privileg von Bildungspolitik und Bildungsverwaltung. Das gleiche gilt im übrigen für die Nutzung von Forschungsergebnissen der Bildungswissenschaften. Wie die eingangs skizzierten Befunde der bildungsökonomischen Effizienzforschung deutlich gemacht haben, kommt ihnen angesichts einer wenig evidenzbasierten, vielfach von „pädagogischer Folklore“ geleiteten Mittelverwendung im Schulbereich eine wichtige Korrektivfunktion zu. Prominentestes Beispiel ist der unerschütterliche Glaube der Erziehungspraxis an die überragende Bedeutung der Klassengröße für Unterrichtsqualität und Lernerfolg. Mir ist nur eine Prüfbericht („Beratende Äußerung“) des Hessischen Landesrechnungshofes aus dem Jahre 1991 bekannt, in dem im Zusammenhang mit der Darstellung der Entwicklung der Klassenfrequenzen an hessischen Schulen unter Verweis auf die einschlägige Bildungsforschung Zweifel an der Kostenwirksamkeit der kontinuierlichen Verkleinerung der Klassen geäußert wurden. Damals wurde dies von der Erziehungspraxis noch brüsk als Kompetenzüberschreitung zurückgewiesen.

Spätestens seit dem „PISA-Schock“, der das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des deutschen Schulsystems massiv erschüttert hat, sehen sich Bildungspolitik und Erziehungspraxis in verstärktem Maße mit kritischen Fragen zur Wirtschaftlichkeit des stetig gestiegenen Ressourceneinsatzes im Schulbereich konfrontiert. Immer häufiger ist die Forderung zu hören, die Mittelallokation in diesem Bereich genauer unter die Lupe zu nehmen. Bildungsökonomie und Rechnungshöfe sind hier gleichermaßen aufgerufen. Im Prinzip geht es beiden darum, einen Beitrag zur Entschärfung von Knappheitsproblemen im Bildungsbereich zu leisten und der erfahrungsgesättigten ökonomischen Einsicht zur Durchsetzung zu verhelfen, „that the closest one ever comes to getting something for nothing is by increasing efficiency“ (Harrold 1982, S. 58).

## Literatur

Gundlach, E.; Wößmann, L.: Die sinkende Produktivität der Schulen in OECD-Ländern. In: Weiß, M.; Weishaupt, H.: Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt u.a.: Lang 2000, S. 31-52.

Hanushek, E.A.: Assessing the effects of school resources on student performance. An update. In: Educational Evaluation and Policy Analysis, 19 (1997) 2, S. 141-164.

Hanushek, E.A.; Luque, J.A.: Efficiency and equity in schools around the world. In: Economics of Education Review, 22 (2003) S. 481-502.

Harms, J.: Reform des öffentlichen Finanzmanagements – Stand und Perspektiven. In: Harms, J.; Reichard, C.: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos 2003, S. 145-162.

Harrold, R.: Economic thinking in education. Armidale: University of New England 1982.

Scheerens, J.: Conceptual models and theory-embedded principles on effective schooling. In: School Effectiveness and School Improvement, 8 (1997) 3, S. 269-310.

Weiß, M.: Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. In: Oelkers, J. (Hrsg.): Zukunftsfragen der Bildung. 43. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim und Basel: Beltz 2001, S. 69-85.

Wößmann, L.: How control exams affect educational achievement: International evidence from TIMSS and TIMSS repeat. Paper presented at the conference “Taking account of accountability”, Boston: Harvard University 2002.