

# Warum sollten wir uns für Kosten und Nutzen von Bildung interessieren?

**Daniel Münich** [CERGE-EI – daniel.munich@cerge-ei.cz]

**George Psacharopoulos** [Athen – gpsach@rcn.com]

Ressourcen, ob öffentlich oder privat, sind stets knapp. Sie können für eine Vielzahl alternativer Ziele genutzt werden und unterschiedlich eingesetzt werden, um dennoch dieselben Ziele zu erreichen. Die Sicherung einer effizienten und effektiven Nutzung dieser Ressourcen ist ein wichtiges Thema für den Staat, das auch den Bereich der Bildung betrifft. Mitgliedsstaaten der EU sollten daher häufiger und sorgsamer Kosten-Nutzen-Analysen durchführen um sicherzustellen, dass öffentliche und private Ressourcen für Bildung reale Probleme lösen und bestmöglich für gesellschaftliche Bedürfnisse genutzt werden.

[Übersetzt aus dem Englischen von Alexandra Heimisch.]

## KOSTEN UND NUTZEN ZÄHLEN

In Betrieben gehören Kosten-Nutzen und Kosten-Effizienz-Analysen zum Alltagsgeschäft. Bevor neue Investitionen getätigt werden, verwenden Unternehmen Kosten-Nutzen-Analysen um die erwarteten Kosten mit dem zu erwartenden Nutzen eines Projekts zu vergleichen. Wenn der erwartete Nutzen die erwarteten Kosten übersteigt, wird das Unternehmen das Projekt durchführen; sind die Kosten größer als der Nutzen, wird es das Projekt nicht in Angriff nehmen. Ist der Nutzen schwer messbar, wird das Unternehmen eine Kosten-Effizienz-Analyse durchführen um die kosteneffizienteste Vorgehensweise zu finden um ein gegebenes Nutzenniveau zu erreichen.

## BESONDERHEITEN DES HUMANKAPITALS

Auch im Bereich der Bildung können und sollten die oben genannten Werkzeuge eingesetzt werden. Investitionen in Fähigkeiten (Humankapital) sind in vielerlei Hinsicht ähnlich zu Investitionen in physisches Kapital, jedoch gibt es einige wichtige Unterschiede:

- Humankapital kann nicht vom menschlichen Körper getrennt und als physisches Kapital weiterverkauft werden.
- Humankapital ist mit Phänomenen des menschlichen Lebens außerhalb des Arbeitsmarkts verbunden. (Produktivität im Haushalt, Freizeit, Gesundheit etc.)
- Kreditgeschäfte in Bezug auf Humankapital sind schwieriger, da es selbst nicht als Sicherheit dienen kann.
- Es gibt starke, positive externe Effekte von Humankapital auf andere Mitglieder der Gesellschaft.
- Investitionen in Humankapital sind von einem individuellen Standpunkt aus risikoreich: Während große, insti-

tutionelle Investoren das Risiko, das sie bei Investitionen in physisches Kapital auf sich nehmen diversifizieren können, ist der Spielraum für Diversifizierung bei einzelnen Individuen gering.

- Der Wert von Humankapital ist deutlich schwieriger zu messen, da der Marktpreis (Löhne und Einkommen) nur ein wenig verlässlicher Indikator hierfür ist. Zudem führt Humankapital zu zahlreichen Ergebnissen, die monetär nicht messbar sind.

## PROBLEME

Bei fast allen Bildungsmaßnahmen treten bei Kosten-Nutzen-Analyse die verschiedensten Schwierigkeiten auf: Sei es die Messung von Kosten und Nutzen, mangelnde Datenverfügbarkeit, allgemeine Gleichgewichtseffekte, Unsicherheit über Ergebnisse und die betroffenen Gruppen, unvorhersehbare Nebeneffekte oder eine fehlende Übertragbarkeit von Ergebnissen kleiner Pilotprojekte auf die Gesamtpopulation.

Zweifellos haben Kosten-Nutzen-Analysen ihre Grenzen; Erziehung als eine Investition anzusehen verleugnet jedoch nicht ihre pädagogische und kulturelle Bedeutung, die genauso berücksichtigt werden sollte, wenn es um die Analyse der Rolle von Bildung geht. Aber Kosten-Nutzen-Analysen bieten einen ergänzenden, ökonomischen Einblick und können gleichzeitig mit anderen Evaluationswerkzeugen genutzt werden, um bildungspolitische Entscheidungen zu bewerten und dabei helfen, das Leben der Menschen zu verbessern. Es gibt immer Aspekte, die nur durch die subjektive Beurteilung von politischen Entscheidungsträgern oder durch komplexe politische Prozesse beschlossen werden können. Nichtsdestotrotz, wären all-

### Elemente einer Evaluierungskultur für die Kosten-Nutzen-Analyse



gemeine, regelmäßige und bessere Kosten-Nutzen-Analysen ein Schritt in die richtige Richtung um die Bildungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern.

#### SACHKUNDIGE POLITIKGESTALTUNG FÖRDERN

Der Gebrauch von Kosten-Nutzen-Analysen im Schulbereich fördert eine sachkundige Politikgestaltung. Die Prinzipien einer Kosten-Nutzen-Analyse auf bildungspolitische Maßnahmen oder Programme anzuwenden, übt einen wünschenswerten Druck aus, schon in einer frühen Phase der Politikgestaltung klare Ziele zu definieren. Ergebnisse von Kosten-Nutzen-Analysen sind hierbei jedoch schwer auf andere Länder, oder sogar andere Regionen innerhalb eines Landes, übertragbar, da der Erfolg von Bildungsmaßnahmen sehr stark von ihrem regionalen, institutionellen Kontext abhängt.

Aufgrund dieser fehlenden Übertragbarkeit sollten vor Ort Institutionen geschaffen und Experten eingestellt werden, um regional über Kapazitäten zur Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen zu Bildungsmaßnahmen zu verfügen.

Die regelmäßige Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse ist ohne eine Kultur der Evaluierung unmöglich (s. Abbildung). Insbesondere erfordert sie, dass (a) evidenzbasierte Politikmaßnahmen institutionalisiert und in die üblichen administrativen Prozesse eingebunden werden. (b) Dass auf den hohen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und in der Gesellschaft ein Bewusstsein für die Notwendigkeit evidenzbasierter Politikmaßnahmen für die erfolgreiche Implementierung von Bildungsprogrammen herrscht. (c) dass ausreichende Informations- und Datenkapazitäten für

evidenzbasierte Politikmaßnahmen gegeben sind. Und (d), dass eine ausreichende Kapazität an Experten in einem Land vorhanden ist.

Es gibt Fälle in denen die Durchführbarkeit solider Kosten-Nutzen-Analysen durch methodologische und datentechnische Schwierigkeiten beschränkt ist. Jedoch kann selbst hier der Prozess der Kosten-Nutzen-Analyse sehr hilfreich sein. So kann sie beispielsweise bei der Auswahl der Kosten- und Nutzenarten helfen, die überhaupt in Betracht gezogen werden sollten. Sie kann tiefere Einblicke in erwartete Zeitstrukturen geben, darüber informieren, wer die Kosten- und Nutzenträger sind, welche Gruppen am meisten von Maßnahmen profitieren werden, ob und wie die Erfahrungen eines Pilotprogramms übertragen werden können, welche Nebeneffekte existieren und welche ungewollten Konsequenzen berücksichtigt werden sollten. Hierdurch würde Klarheit und Transparenz in der Politikgestaltung gefördert werden.

#### RISIKEN DER VERSCHWENDUNG VON KNAPPEN RESSOURCEN

Obwohl die Vorteile offensichtlich sind, wird die Kosten-Nutzen-Analyse in EU-Mitgliedsstaaten im Bereich der Bildung immer noch unregelmäßig und in einigen Ländern auch immer noch selten angewendet. Diese Durchführung von Bildungsreformen ohne ausreichende Vor- und Nachbetrachtung birgt Risiken wie die Verschwendung von öffentlichen und privaten Ressourcen, die mangelhafte Lösung der angesprochenen Probleme und das Verkennen gesellschaftlicher Bedürfnisse.

Weitere Details unter: Daniel Münich, George Psacharopoulos (unterstützt von Jan Straka), *Mechanisms and Methods for Cost-Benefit / Cost-Effectiveness Analysis of Specific Education Programmes*. EENEE Analytischer Bericht Nr. 19, März 2014, [http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical\\_Reports/EENEE\\_AR19.pdf](http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR19.pdf).