

... und dann habe ich gesagt: „Wir müssen die Bildungsrepublik Deutschland werden!“



# Cornelia Heintze

## Unterfinanzierung und kein Ende „Warum die Priorisierungsstrategie scheitert“

Vortrag bei der Tagung  
umFAIRteilen – aber wie?  
am 16.02.2013  
in Berlin



# Gliederung



Dr. Heintze

BERATUNG  
COACHING

**Block 1: Einführung:** Hochtrabende Ankündigungen und Erfolgsmeldungen gegen Bildungsrealität

- Hochtrabende Ankündigungen
- Erfolgsmeldungen auf irrelevanter Berechnungsgrundlage

**Block 2: Befunde aus dem internationalen Vergleich**

- Ausgaben für Bildungseinrichtungen: Ländergruppen
- Fiktive Mehr- und Minderausgaben von Deutschland
- Staatliche Bildungsausgaben (€/EW; % des BIP)
- Ausgaben pro SchülerIn und pro StudentIn
- Folgen der Unterfinanzierung (Personalrelationen, Lernumfeld)

**Block 3: Warum die Priorisierungsstrategie scheitert**

- Die politische Botschaft und ihr ideologisches Fundament
- Manövriermasse als Funktionsbedingung fehlt
- Konservative Bildungsstaatlichkeit unter Stress

# Hochtrabende Ankündigungen

## 1998

*„Bildung, Forschung und Wissenschaft sind unsere Antwort auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts... Unsere Leitidee ist das Recht auf Bildung, d.h. die bestmögliche Bildung für alle.“*

(aus: Koalitionsvereinbarung von SPD und B90/Die Grünen v. 20.10.1998)

## 2009

*„ Bildung und Forschung sind Grundlagen des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Bildung ist Voraussetzung für umfassende Teilhabe des Einzelnen in der modernen Wissensgesellschaft. Bildung ist daher für uns Bürgerrecht. Deswegen sagen wir der Bildungsarmut den Kampf an. Dazu bedarf es einer nationalen Anstrengung. Wir wollen mehr Chancengerechtigkeit am Start, Durchlässigkeit und faire Aufstiegschancen für alle ermöglichen. Wir wollen Deutschland zur Bildungsrepublik machen, mit den besten Kindertagesstätten, den besten Schulen und Berufsschulen sowie den besten Hochschulen und Forschungseinrichtungen. d.h. die bestmögliche Bildung für alle.“*

(aus: Koalitionsvertrag „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ von CDU/CSU und FDP v. 24.10.2009)

# ...und Erfolgsmeldungen zu Bildungsausgaben

## 7+3-Prozent-Ziel

*Bildungsgipfel von Herbst 2008*

10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sollen für Bildung und Forschung aufgewandt werden; 7 % für Bildung und 3 % für Forschung.

Die Mittel sollen aus öffentlichen und privaten Quellen stammen.

Bis 2015 soll das Ziel erreicht sein (fand Eingang in den Koalitionsvertrag der Schwarz-Gelben-Bundesregierung)

## 2010 fast erreicht

*Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft stieg 2010 um rd. 10 Mrd. Euro“ auf 234,5 Mrd. Euro*

*„In Relation zum Bruttoinlandsprodukt wurden **2009 und 2010 in Deutschland jeweils 9,5 % des BIP** für Bildung, Forschung und Wissenschaft ausgegeben.“*

*(Destatis, Bildungsfinanzbericht 2012, S. 16)*

*Bildungsbudget stieg auf **172,3 Mrd. €** (6,9 % des BIP)  
Destatis, Bildungsfinanzbericht 2012, S. 16)*

## Aber...

**Darin enthalten sind:**

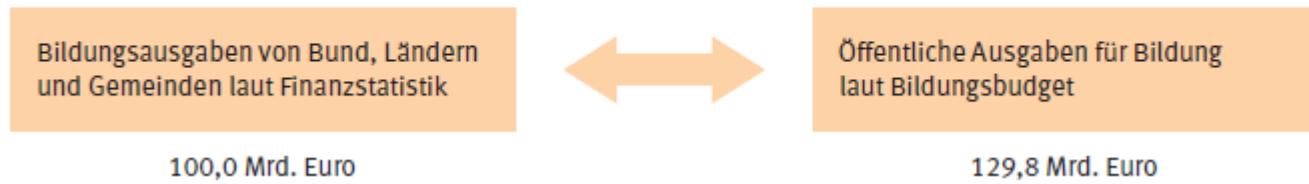
- Nur 129,8 Mrd. € der öffentlichen Hand (= 75 %)
- 5,5 Mrd. € der Privathaushalte für Nachhilfeunterricht
- 7,6 Mrd. € für Kindergeld
- 8,7 Mrd. € aus den Konjunkturprogrammen, mit denen 2009 die Wirtschaft stabilisiert wurde\* (Auszahlung 2009 bis 2011)

*Quelle: Bildungsfinanzbericht 2012*

\* „Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz). Gesetz trat am 6. März 2009 in Kraft und lief bis zum 31.12.2011

# Auf die Messlatte und die Vergleichbarkeit kommt es an

Abbildung 3: Öffentliche Bildungsausgaben nach Finanzstatistik und Budgetberechnung für das Jahr 2009



Bildungsfinanzbericht 2012, S. 33

## 7 Prozent für Bildung gemäß internationaler Bildungsfinanzrechnung:

➔ **2006** : Zusatzbedarf von **55 Mrd. €** . Entspricht dem von Plitz (GEW-Auftrag) anhand konkreter Bedarfe errechneten Zusatzbetrag

**Darstellungspolitik:** Intensive Arbeit an der Aufhübschung des Bildungsbudgets.

➔ Beispiel für Modellrechnungen (Dohmen/Hoi 2004 im Auftrag des Bildungsministeriums)

Autoren: Bei erweiterter Betrachtung umfasse das Bildungsbudget des Jahres 2000 167,2 Mrd. € (> 8 Prozent des BIP). Dabei: Zurechnung von Steuersubventionen und kalkulatorischer Kosten wie

### ➔ **Lebenshaltungskosten von SchülerInnen**

Begründung: Statt in die Schule zu gehen, könnten Kinder ja auch erwerbstätig sein. Nur bei Vorschulkindern entstünden keine dem Bildungssystem zuzurechnenden Lebenshaltungskosten, da für diese „Kinder keine Möglichkeit besteht, ein eigenes Einkommen zu erzielen und die vorschulische Erziehung Bestandteil des Sozialisationsprozesse ist.“ (Dohmen/Hoi 2004, S. 29).

# Wie weiter? Ambitionierte Leitsätze, aber...

## 2013: SPD (15.01.2013)

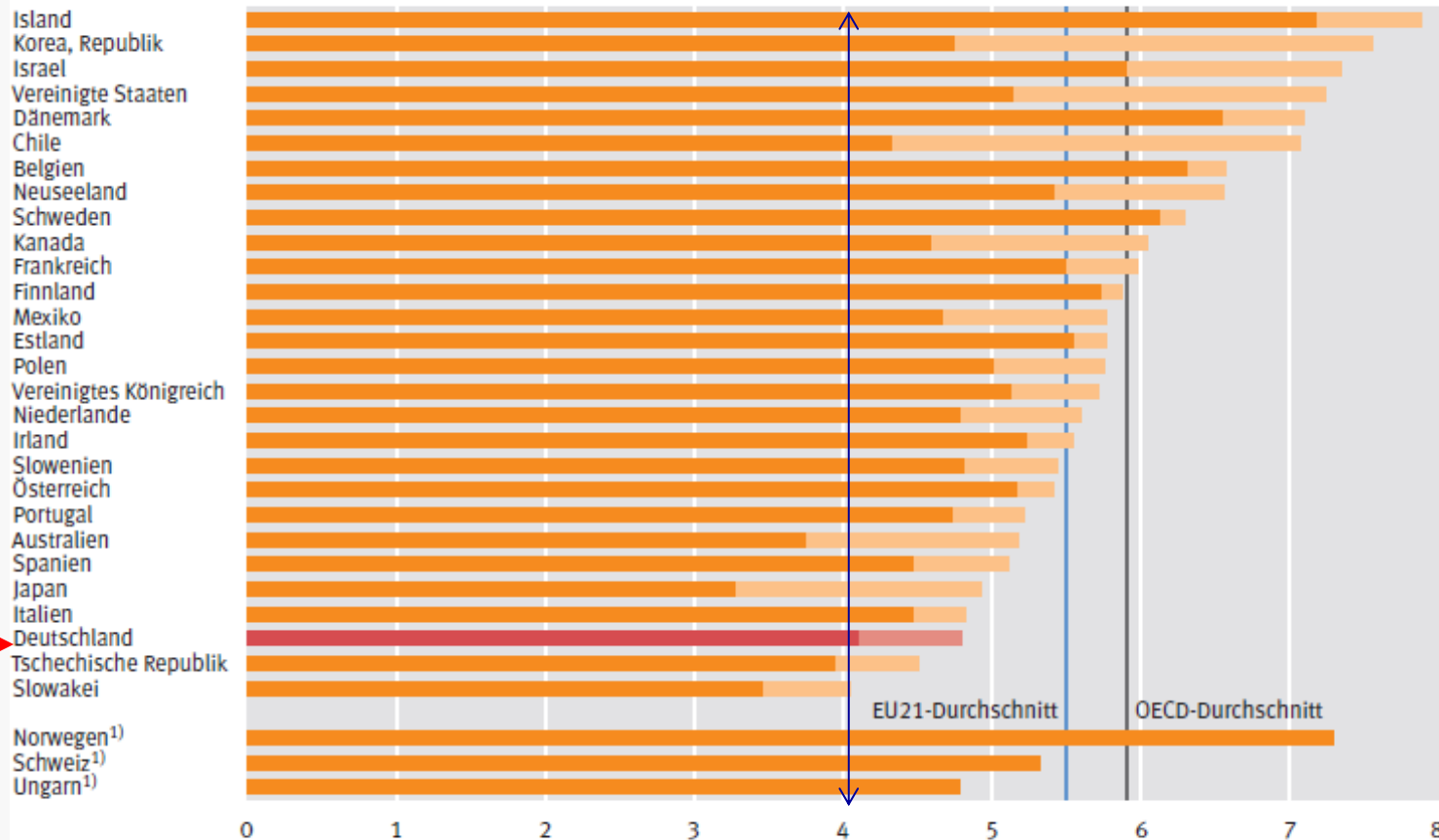
*„Bildung ist ein Menschenrecht. Denn Bildung ist der Schlüssel für ein selbstbestimmtes Leben, für Teilhabe, gute Arbeit und existenzsicherndes Einkommen. Deshalb ist es vornehmste Aufgabe des Staates, ein gutes und leistungsfähiges Bildungssystem zur Verfügung zu stellen, das allen jungen Menschen gute Bildung vermittelt, elternhausbedingte Unterschiede ausgleicht und alle mitnimmt.“* Gefordert wird:

- ➡ Schaffung eines inklusiven Bildungssystems, *„das von Kita und Schule bis zur beruflichen Ausbildung, dem Hochschulstudium und der Weiterbildung reicht.“*
- ➡ *„Zentral sind bedarfsgerechte und hochwertige Kitas (...)“*
- ➡ Bis 2020 soll ein Rechtsanspruch auf einen Ganztagsschulplatz für alle Schulformen eingeführt werden.
- ➡ Nicht nur Studiengebühren sollen abgeschafft werden, sondern alle *„Gebühren für Ausbildungen und Prüfungen an öffentlichen Schulen und Fachschulen.“*

(aus: Antrag „Mit einer eigenständigen Jugendpolitik Freiräume schaffen, Chancen eröffnen, Rückhalt geben“, Antrag der SPD-Bundestagsfraktion v. 15.01.2013, BT-Drs. 17/12063)

# Block 2: Befunde aus dem internationalen Vergleich

Abbildung 5.2-1: Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Herkunft der Mittel in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 2008 in %



OECD-Bildungsfinanzindikatoren B2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2011, S. 69

1) Für Norwegen, Schweiz und Ungarn sind keine Daten zum privaten Bereich verfügbar.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle B2.3 in OECD, Bildung auf einen Blick 2011

öffentlich privat



## Ländergruppen (1995 – 2009)

### 1 Hohe Gesamtausgaben (2009: > 7 % des BIP):

- Heterogene Gruppe aus Bildungsrepubliken (Dänemark, Island) und tendenziellen Bildungsmarktstaaten (Korea, USA, Israel)\*

### 2. Hohe öffentliche Ausgaben (2009: > 6 Prozent des BIP)

- Skandinavien-Gruppe + (Dänemark, Island, Schweden, Norwegen, Finnland, Belgien und Neuseeland )

### 3. Mittelfeld-Länder (hohe bis leicht unterdurchschnittliche öffentliche Ausgaben: 5 % bis < 6 % des BIP)

- Hauptsächlich mitteleuropäische Länder plus Sonstige (Schweiz, Österreich, Frankreich, Niederlande, Slowenien, Polen, Estland, Irland, Großbritannien, USA , Israel, Mexiko)

### 4. Länder mit geringen öffentlichen Ausgaben von < 5 % des BIP (1995 genauso wie 2009):

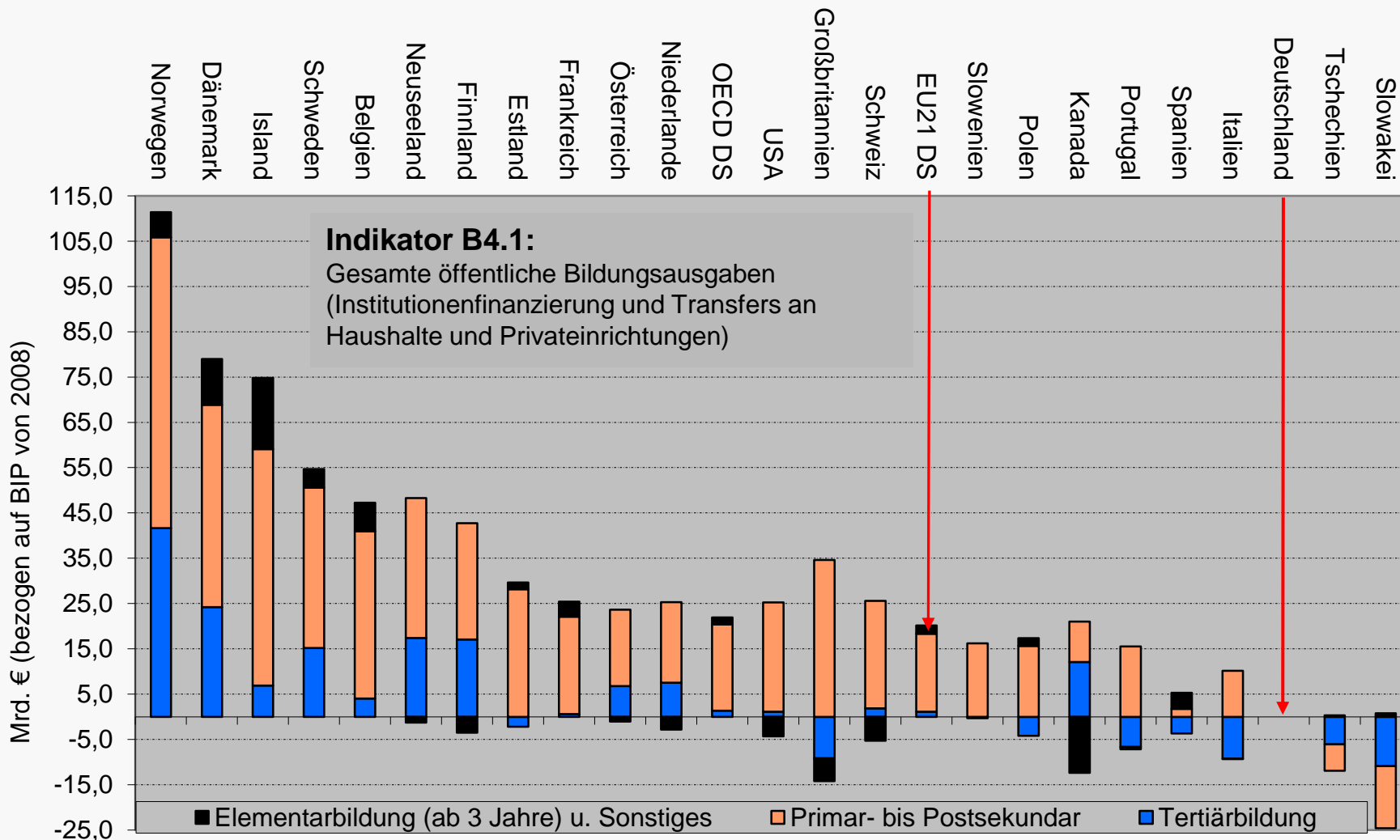
- Gruppe größter Heterogenität: **Deutschland**, Slowakei, Tschechien, Italien, Spanien, Griechenland, Australien, Kanada, Korea, Japan, Chile (DE 2009: 4,53 % des BIP)

\* Länder mit sehr hohen Gesamtausgaben fallen bei den öffentlichen Ausgaben in verschiedene Gruppen, daher Doppelerfassung

Quelle: OECD, Education at a Glance, fortlaufend bis 2012; eigene Auswertung



## Gesamt öffentliche Bildungsausgaben (OECD-Indikator 4.1) : Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2008 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder

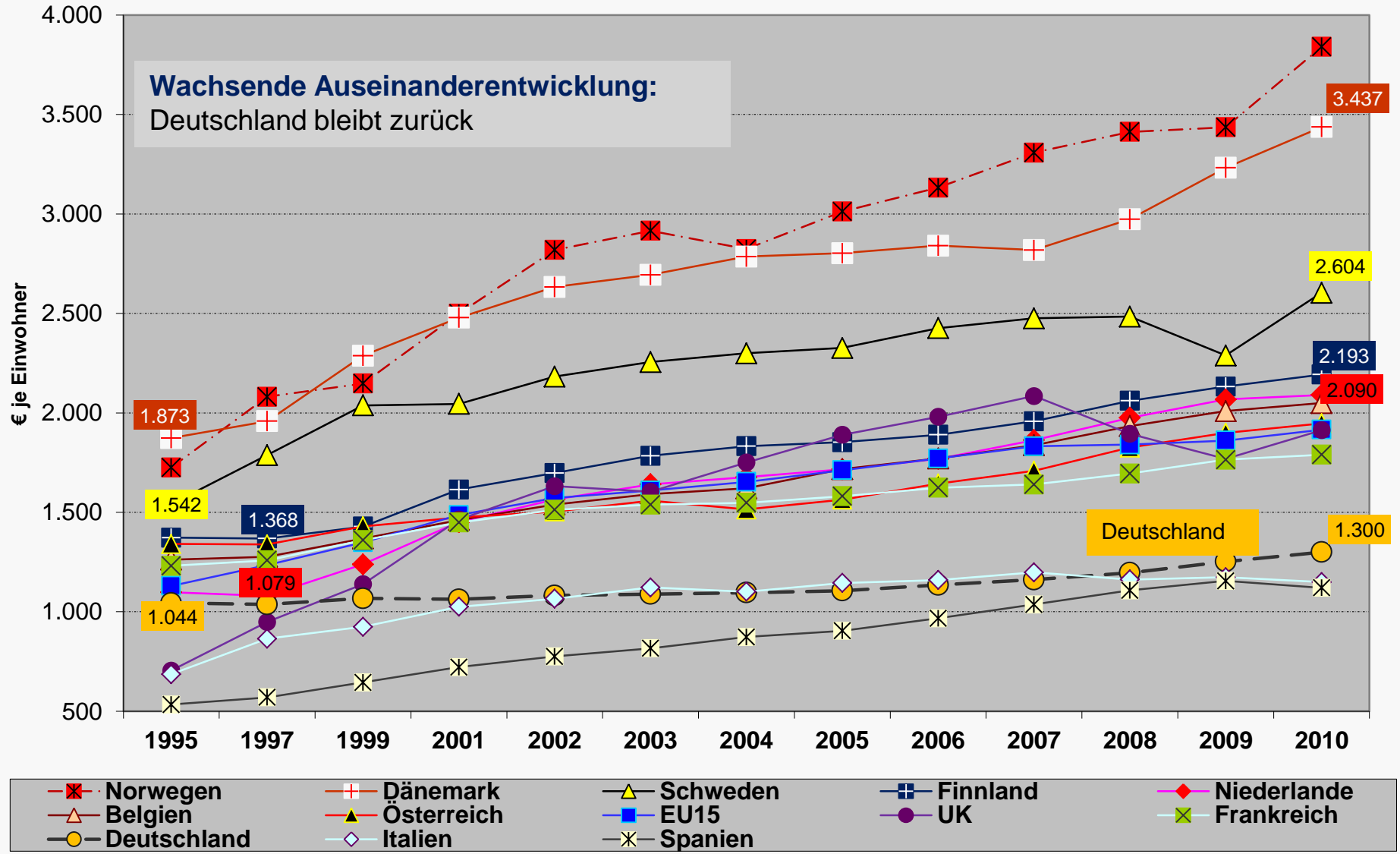


Heintze, C. 2012: „Bildungsrepublik“ oder „Bildungsmarktstaat“. Aussagekraft und Steuerungsrelevanz alternativer Indikatoren der Bildungsfinanzstatistik, S. 119

# Staatliche Bildungsausgaben: € je EW

## Deutschland ist real zurückgefallen

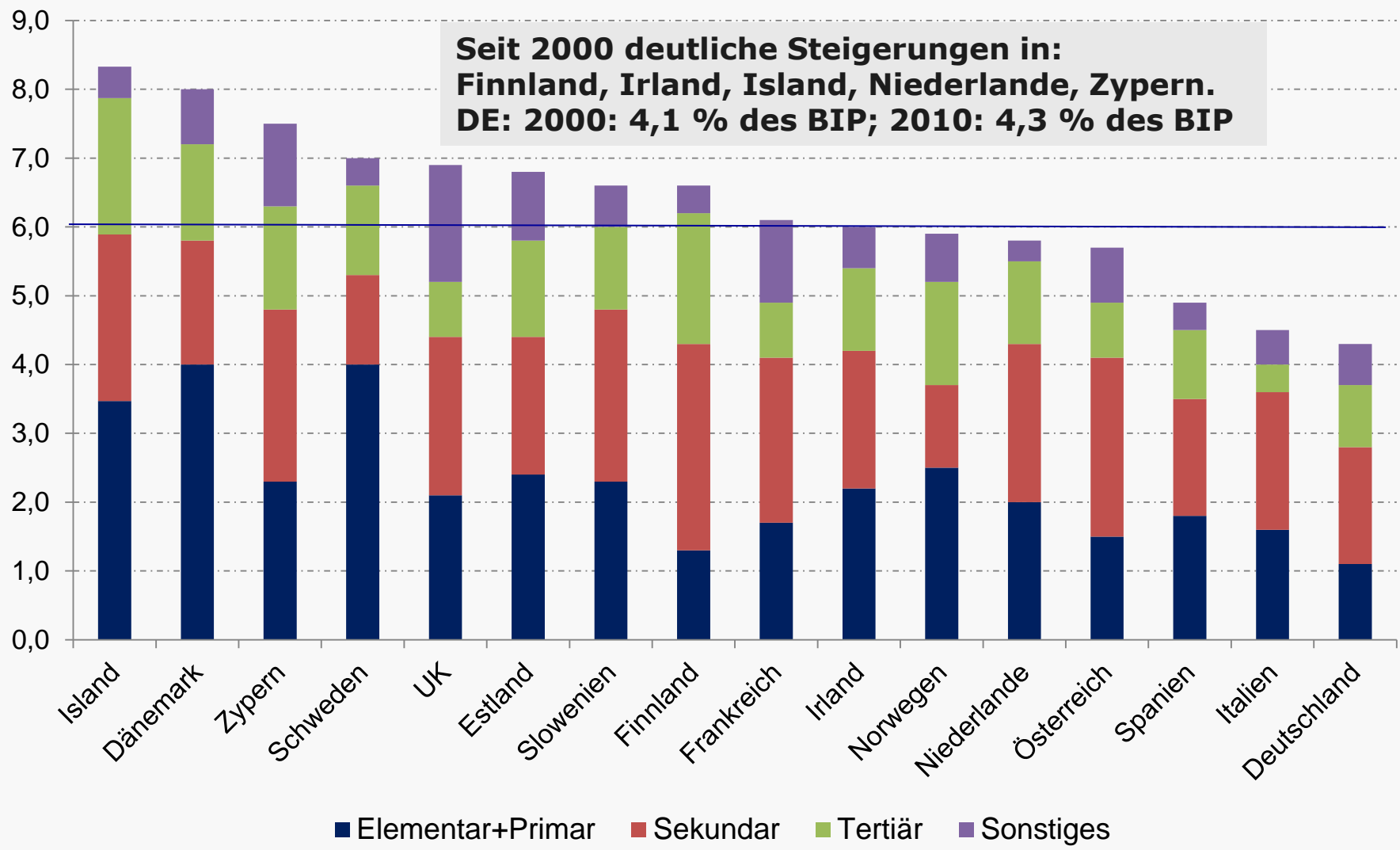
Wachsende Auseinanderentwicklung:  
Deutschland bleibt zurück



Quelle: Eurostat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereich (COFOG) [gov\_a\_exp]; Aufgabenbereich „Bildung“; Update vom 20.07.2012

# ... und nach Untergruppen im Jahr 2010 (% des BIP)

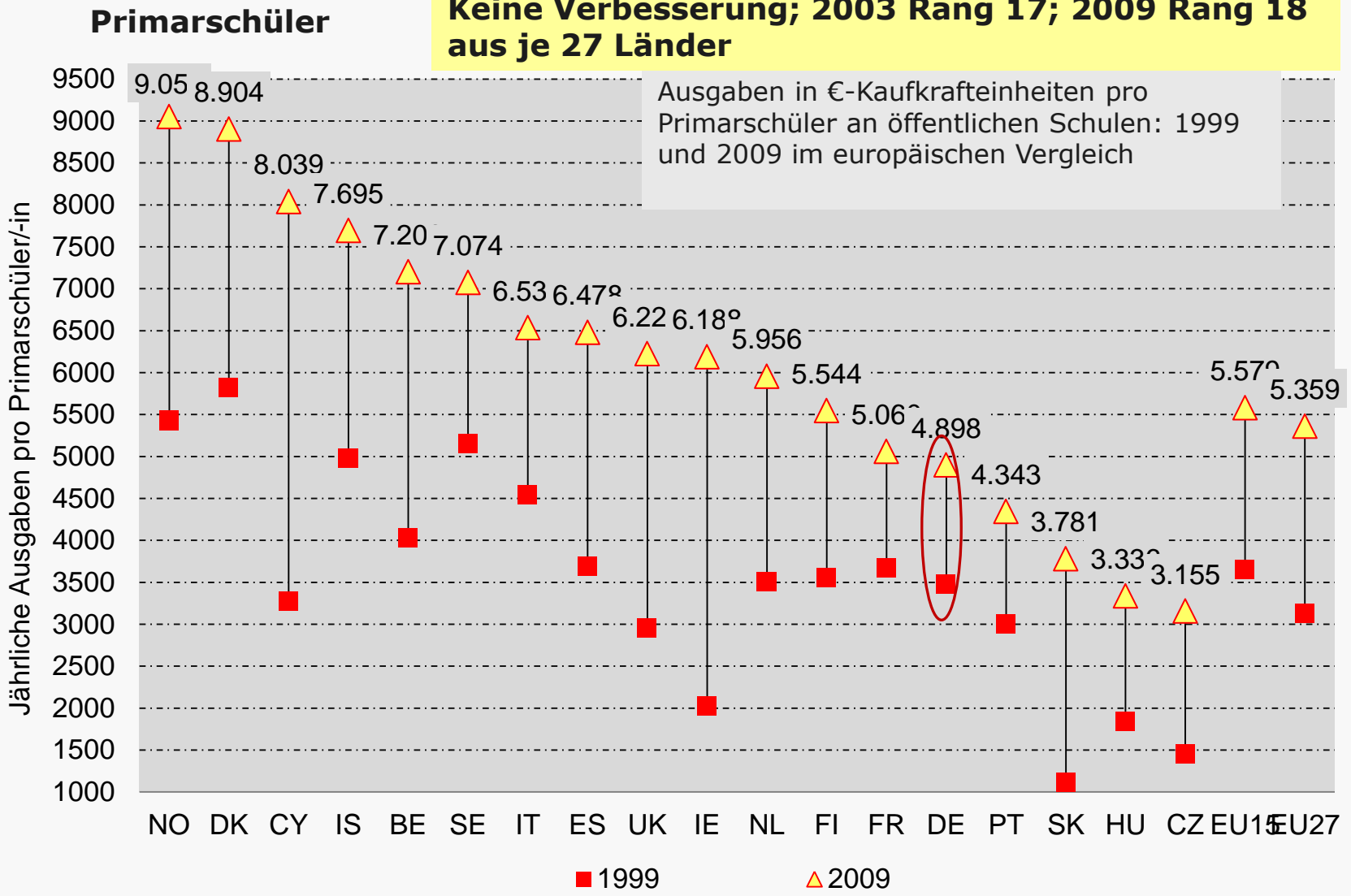
Seit 2000 deutliche Steigerungen in:  
Finnland, Irland, Island, Niederlande, Zypern.  
DE: 2000: 4,1 % des BIP; 2010: 4,3 % des BIP



Quelle: Eurostat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereich (COFOG) [gov\_a\_exp]; Aufgabenbereich „Bildung“; Update vom 06.02.2013

**Ausgaben je Schüler:** Im OECD-Raum kein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Schülerzahlen und den Ausgaben pro Schüler

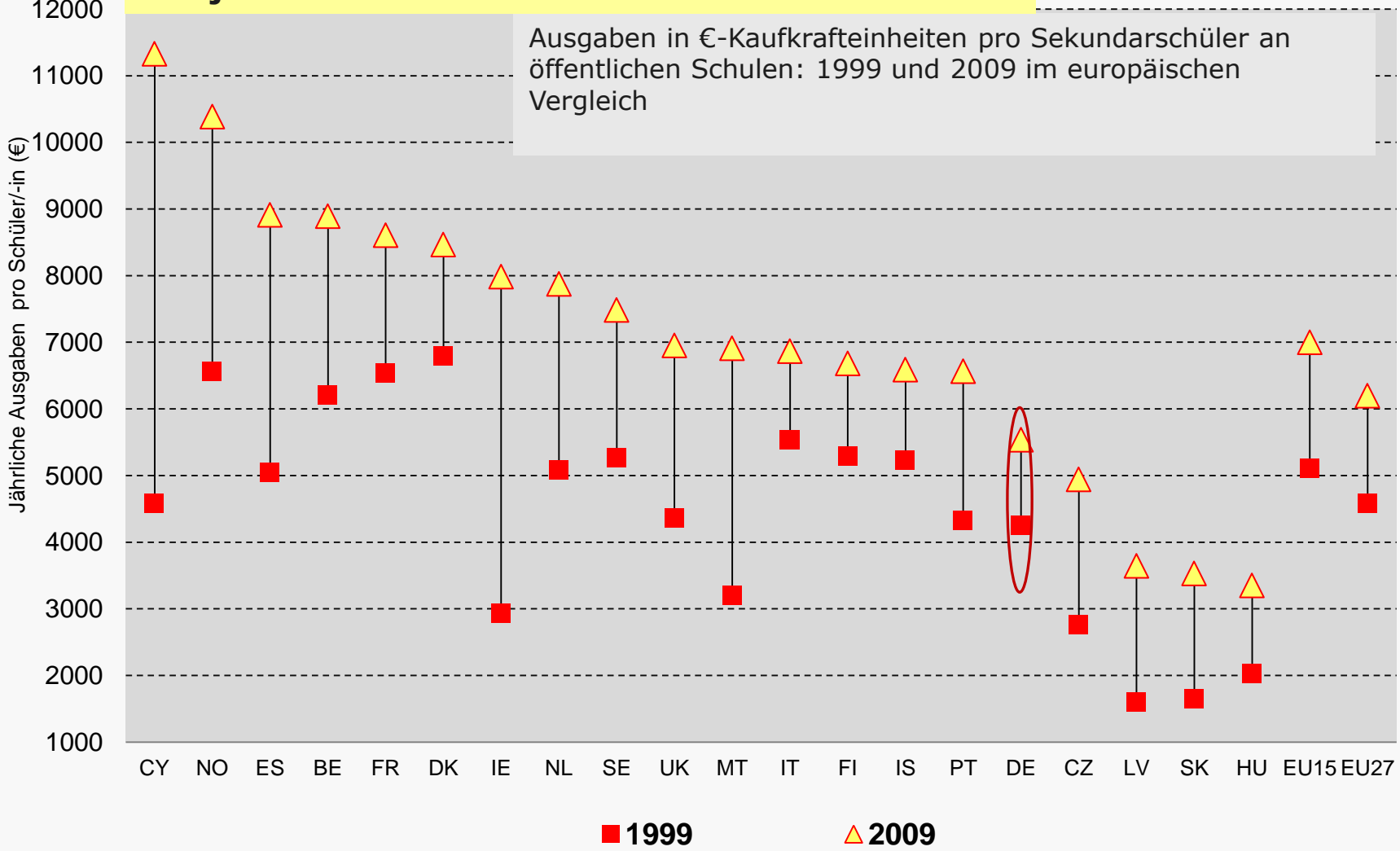
**Keine Verbesserung; 2003 Rang 17; 2009 Rang 18 aus je 27 Länder**



**Datenquelle:** Eurostat, Expenditure on public educational institutions [educ\_fipubin], update vom 19.12.2012; eigene Auswertung

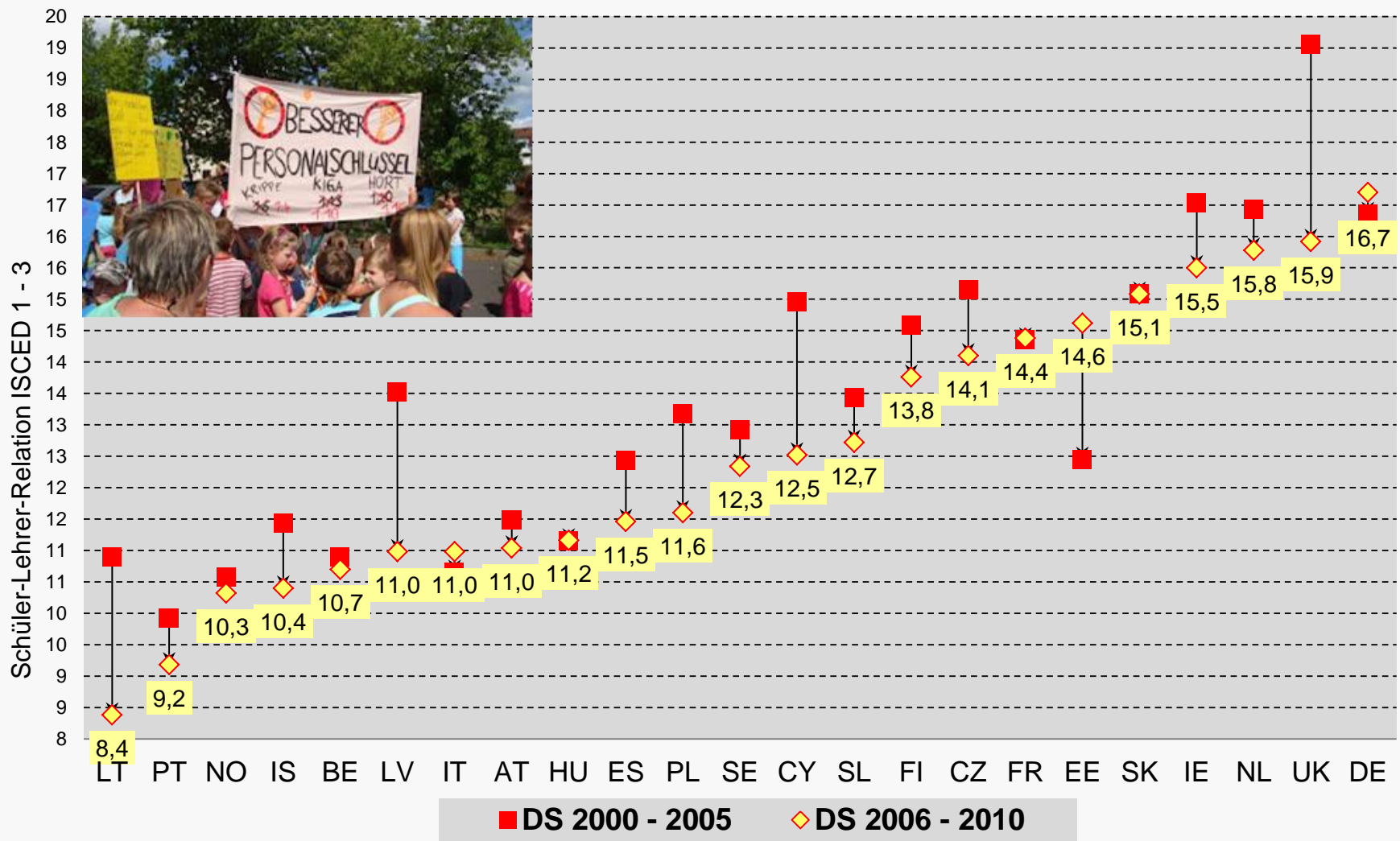
# Sekundarbereich (ISCED 2- 4): gleiches Bild

Keine Verbesserung; 2003 Rang 17; 2009 Rang 18  
aus je 27 Länder



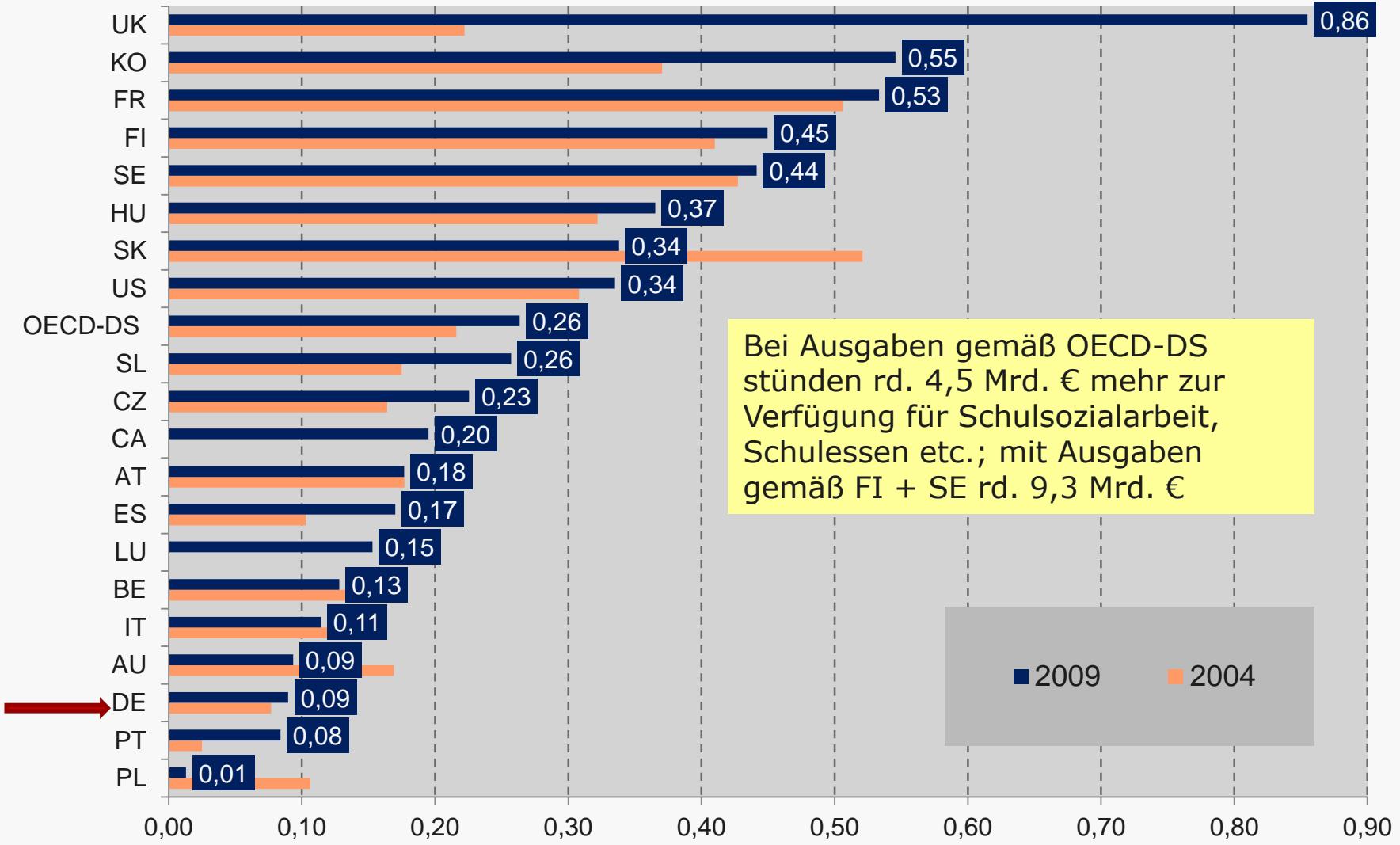
Datenquelle: Eurostat, Expenditure on public educational institutions [educ\_fipubin], update vom 19.12.2012; eigene Auswertung

# Schüler-Lehrer-Relation im Bereich ISCED 1-3: Deutsche Entwicklung im europäischen Vergleich 2000 bis 2010



Quelle: Schüler/Student - Lehrer Verhältnis und Klassengröße im Durchschnitt (ISCED 1-3) [educ\_iste]; update 1.06.2012; eigene Darstellung

# Ausgaben für institutionelle Hilfsdienste im Primar- bis Postsekundarbereich 2004 und 2009 (% des BIP): OECD-Vergleich



Bei Ausgaben gemäß OECD-DS stünden rd. 4,5 Mrd. € mehr zur Verfügung für Schulsozialarbeit, Schulessen etc.; mit Ausgaben gemäß FI + SE rd. 9,3 Mrd. €

■ 2009    ■ 2004



Quelle: OECD (2012): Education at a Glance, Indikator B2.4; eigene Darstellung



# Block 3

## Warum die Priorisierungsstrategie nicht funktioniert

- Welches Credo steckt dahinter?
- Sind die Funktionsvoraussetzungen gegeben?
- Konservative Bildungsstaatlichkeit unter Stress:  
Privatisierung und Darstellungspolitik als Scheinausweg

## Beim Bildungsmonitor von IW/INSM ist Priorisierung ein Handlungsfeld


**Credo:** Das deutsche Bildungssystem kann qualitätsgerecht ausgebaut, die Studierendenzahlen erhöht werden, ohne dass eine reale Steigerung der öffentlichen Ausgaben erfolgt. Nötig ist lediglich die Konzentration öffentlicher Ausgaben bei Bildung.

**Prämisse:** Die öffentlichen Haushalte bieten ausreichend Umschichtungspotential.

**Indikatorkonstruktion:** Bewertet werden (5 Indikatoren) nicht die öffentlichen Bildungsausgaben, sondern die Bildungsausgaben pro Grundschüler, Sekundarschüler etc. relativ zu den Gesamtausgaben öffentlicher Haushalte pro EW.

### Ergebnis: Zerrbild

- Ansteigender Konzentrationsgrad wird als Verbesserung der öffentlichen Finanzierung interpretiert (Punktzahlen steigen) unabhängig davon, ob die Bildungsausgaben dem Bedarf entsprechen resp. real überhaupt gestiegen sind.
- Unter der Rahmenbedingung „Unterfinanzierung öffentlicher Belange“ wird positiv honoriert, wenn bei Aufgaben wie Soziales, Kultur, Umwelt, Verbraucherschutz der Kahlschlag regiert.

 Indikator ist unsensibel gegenüber unzureichender Finanzierung, damit wenig brauchbar

# Manövriermasse als Funktionsvoraussetzung existiert nicht

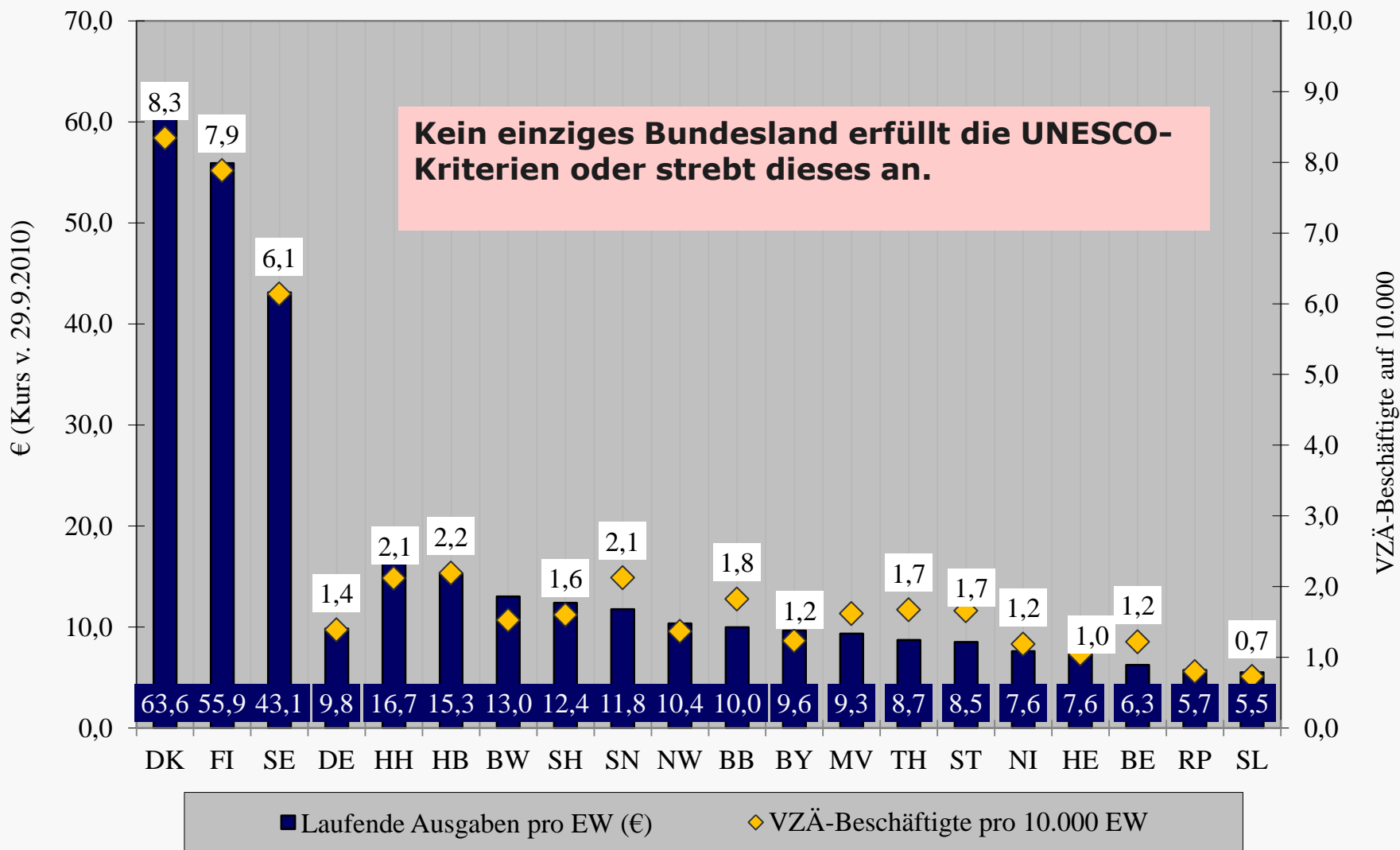
**Denn: Annähernd alle öffentlichen Bedarfsfelder sind unterfinanziert**

## Einige Beispiele

- **Investitionsstau in Kommunen (technische Infrastruktur): rd. 704 Mrd. €**
- **Öffentlicher Personennahverkehr**
- **Kulturelle Dienstleistungen**
- **Dienstleistungen des Umwelt- und Verbraucherschutzes (Lebensmittelüberwachung...)**
- **Arbeitsschutz und Gesundheitsprävention**
- **Soziale Dienstleistungen (Pflege ist stärker unterfinanziert als Bildung)**
- **Jugendarbeit (1995 wurden 3,46 Mrd. € für Jugendarbeit eingesetzt; 2008 nur noch 1,54 Mrd. € (- 56 %; Bildungsfinanzbericht 2009, Tabelle 4.6.1-1, S. 120)**
- **Polizei (wirksamer Kampf gegen das organisierte Verbrechen findet nicht statt)**

**Folge:** Wachsende Finanzierungskonkurrenz. Der konservative deutsche Sozialstaat entwickelt sich tendenziell zum sozial-karitativen Fürsorgestaat zurück, ohne dass es mit der Bildungsrepublik etwas wird.

# Rotstift regiert nicht zuletzt bei den bildungsnahen kulturellen Dienstleistungen



Heintze 2013, i.E.

# Schlussbemerkung



## Notwendig

Ohne einen finanzpolitischen Paradigmenwechsel in Richtung deutlicher **Erhöhung der Staatsausgabenquote** wird es keine Behebung der unzureichenden Ausstattung des deutschen Bildungssystems mit öffentlichen Geldmitteln geben.

## Wahrscheinlich

Stattdessen wird die Politik fortfahren mit bloßem Finanzmarketing (Politik der **unechte Ausgabenerhöhung**) und der Ankurbelung privater Finanzierung durch Kräfte, die so Einfluss erhalten auf die Bildungsinhalte.

**Vielen Dank für die  
Aufmerksamkeit**