

**„Bildungsrepublik“ oder  
„Bildungsmarktstaat“**

**Zur Aussagekraft und Steuerungsrelevanz alternativer  
Indikatoren der  
Bildungsfinanzstatistik**

**Studie  
im Auftrag der  
Max-Traeger-Stiftung**

**von**

**Dr. Cornelia Heintze**

**Leipzig, im Februar 2012**

## INHALT

	<b>Das Wesentliche in Kürze – eine Zusammenfassung</b>	5
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	13
1.1	Problemaufriss	13
1.2	Der Auftrag und seine Bearbeitung	25
<b>2</b>	<b>Internationale Bildungsfinanzindikatoren stellen Einrichtungen in den Mittelpunkt – eine Bestandsaufnahme</b>	31
2.1	Bildungsbegriffe beeinflussen die Erfassung und Beurteilung der Finanzausstattung – eine Einleitung	31
2.1.1	Die Aufgabe: National unterschiedliche Bildungskulturen vergleichbar machen	33
2.1.2	Unterfinanzierung oder Untererfassung?	35
2.2	Das Grundgerüst	38
2.3	Aussagekraft und Steuerungsfunktion der etablierten internationalen Bildungsfinanzindikatoren	47
2.3.1	Das Indikatorenset der OECD	47
2.3.2	Das Indikatorenset von Eurostat	54
2.4	Bildungsausgaben des Sektors Staat im COFOG-System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	55
<b>3</b>	<b>Nationale Berichterstattung: Konzepte, Befunde, Prognose</b>	60
3.1	Nationales Bildungsbudget und Grundmittelkonzept: Befunde der Bildungsfinanzberichte	62
3.1.1	Nationales Bildungsbudget	62
3.1.2	Grundmittelkonzept	66
3.2	Was folgt für die Nationale Berichterstattung? - Versuch einer Prognose	72
3.2.1	Warum ist die deutsche Bildungsfinanzierung defizitär? Politische Determinanten	74
3.2.2	Welche Strategien verfolgt die herrschende Politik, um den Makel zu kaschieren?	79
<b>4</b>	<b>Wie die Ausrichtung des Bildungssystems und die statistische Erfassung von Bildungsausgaben zusammenhängen</b>	84
4.1	Länderprofile im Zusammenhang mit sozialer Ungleichheit	84
4.1.1	Identifikation von Ländern mit ähnlichen Profilen	84
4.1.2	Öffentliche Bildungsausgaben zwischen Institutionenfinanzierung und der Kompensation von Marktversagen: Die Aussagekraft statistischer Indikatoren variiert mit dem Grundtyp des Bildungssystems	94
4.1.3	Finanzierungsstruktur und Einkommensungleichheit	108

## Fortsetzung Inhaltsverzeichnis

<b>4.2</b>	Das Finanzierungsprofil von Deutschland und seine gesellschaftliche Einbettung im internationalen Vergleich – eine empirische Betrachtung	117
4.2.1	Merkmalsbetrachtung	117
4.2.1.1	Unterdurchschnittliche Ausgaben bezogen auf das BIP	117
4.2.1.2	Ausgaben pro Schüler/Schülerin verharren im Primar- und Sekundar-I-Bereich auf einem international unterdurchschnittlichen Niveau	120
4.2.1.3	Bei institutionellen Hilfs- und Unterstützungsleistungen bleibt Deutschland Entwicklungsland	128
4.2.1.4	Moderater, aber tendenziell wachsender Privatfinanzierungsanteil	132
4.2.1.5	Projektweisen statt Institutionenstärkung: Bildungsfinanzierung auf Abwegen	133
<b>5</b>	<b>Die demografische Ausrede</b>	137
<b>5.1</b>	Kalkulationen mit vielen Unbekannten – Umschichtungspotential wird überschätzt, Mittelbedarf unterschätzt	138
<b>5.2</b>	Frühkindliche Bildung: Nachfrage nach Betreuungsplätzen liegt weit über dem geplanten Angebot	146
<b>5.3</b>	Wie sich die Ausgaben pro Schüler und Student im europäischen Vergleich entwickelt haben – die „demografische Rendite“ schrumpft zur Schimäre	150
5.3.1	Primarbereich	151
5.3.2	Sekundarbereich	154
5.3.3	Tertiärbereich	156
<b>6</b>	<b>Individualisierung und Subjektförderung als Teil der neoliberalen Agenda - eine Schlussbemerkung</b>	161
	<b>Literatur</b>	162
	<b>Abkürzungen</b>	168

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

### a) Tabellen

<b>1</b>	Zuordnung von Auftragsbestandteilen zu Gliederungspunkten	30
<b>2</b>	Grobklassifikation von Bildungsausgaben gemäß UOE-Meldung	44
<b>3</b>	Entwicklung von Grundmitteln nach Einzelbereichen (% des BIP) im Vergleich zur Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am Haushaltsvolumen: 1995 und 2010 nach Bundesländern	68
<b>4</b>	Öffentliche Bildungsausgaben in den Bundesländern (Landes- und Kommunalhaushalte) 1995 bis 2010: € pro EW und nominales Wachstum	70
<b>5</b>	Jährliche Ausgaben öffentlicher und privater Bildungseinrichtungen in internationaler Abgrenzung (€-Kaufkräfteinheiten) pro vollzeitäquivalentem Schüler/Studierenden (2008): Destatis und Eurostat im Vergleich	126
<b>6</b>	Die Entwicklung der Schülerzahlen in Einrichtungen der Bereiche ISCED 1 bis 4 im Zeitraum 2000 bis 2009	144
<b>7</b>	Deutsches fiktives Finanzierungsdefizit bei den Ausgaben pro Primarschüler 2003 bis 2008 (PPP´s): Vergleich nach Wohlfahrtstypen	153
<b>8</b>	Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen an tertiären Bildungseinrichtungen 1999 bis 2009	157

**b) Abbildungen**

<b>1</b>	Staatliche Bildungsausgaben (% des BIP) im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (COFOG-System): Deutschland im europäischen Vergleich 1999 bis 2009	59
<b>2</b>	Öffentliche Ausgaben (% des BIP) nach Grundmittelkonzept in den Bundesländern und Deutschland insgesamt: 1995 bis 2010	67
<b>3</b>	Finanzierung von Bildungsinstitutionen nach OECD-Ländergruppen im Jahr 2008	92
<b>4</b>	Zufriedenheit mit dem Bildungssystem im Zeitraum 2002/2003 bis 2008: ausgewählte europäische Länder	93
<b>5</b>	Zusammenhang zwischen Finanzierung tertiärer Bildung und Einkommensungleichheit (GINI)	112
<b>6</b>	Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2008 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder: Indikatoren B2.3 und B4.1	119
<b>7</b>	Ausgaben für institutionelle Hilfsdienste im Primar- bis Postsekundarbereich 2004 und 2008 (% des BIP): OECD-Vergleich	130
<b>8</b>	Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung und frühe Bildung (childcare and early education services) 2007 (% des BIP)	149
<b>9</b>	Öffentliche Ausgaben pro Vorschulkind für Betreuung und Bildung 2007 in Kaufkräfteinheiten auf US-Dollar-Basis (PPP's)	150
<b>10</b>	Ausgaben in €-Kaufkräfteinheiten pro Primarschüler an öffentlichen Schulen 1999 und 2008 im europäischen Vergleich	152
<b>11</b>	Ausgaben in €-Kaufkräfteinheiten pro Sekundarschüler (ISCED 2 – 4) an öffentlichen Schulen 1999 und 2008 im europäischen Vergleich	154
<b>12</b>	Schüler-Lehrer-Relation 2000 und 2009 im Bereich ISCED 1-3: Deutsche Entwicklung im europäischen Vergleich	155
<b>13</b>	Ausgaben in €-Kaufkräfteinheiten pro Bildungsteilnehmer an öffentlichen Bildungseinrichtung des Tertiärbereichs (ISCED 5+6) 1999 und 2008 im europäischen Vergleich	159
<b>14</b>	Entwicklung der öffentlichen Ausgaben pro Studierendem in den Bundesländern 2006 bis 2010: nominale Mehr- und Minderausgaben pro Studierendem (Tsd. €)	160

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE – EINE ZUSAMMENFASSUNG

*1. Ein System von Bildungsfinanzindikatoren muss unterschiedlichen Informationsbedürfnissen Rechnung tragen. Dabei ist ein Grundgerüst erforderlich mit einer klaren Ordnungsstruktur. Diese Funktion erfüllen Institutionen (Einrichtungen). Sie sind das strukturierende Element, auf das hin auch die Ausgaben pro BildungsteilnehmerIn zur Darstellung kommen; die außerhalb der Einrichtungen entstehenden Ausgaben kommen hinzu, spielen aber nur eine ergänzende Rolle.*

Unter volkswirtschaftlicher Perspektive ist die Frage von besonderem Interesse, in welcher Höhe verfügbare volkswirtschaftliche Ressourcen in den Bildungsbereich fließen und in welchem Umfang diese Ressourcen öffentlich, d.h. über die Glieder des staatlichen Gemeinwesens bereitgestellt werden. Die relative Wichtigkeit des Bildungsbereichs für die gesamte Volkswirtschaft drückt sich in den eingesetzten Vermögenswerten und Finanzmitteln relativ zum BIP sowie auch in dem Beschäftigungsanteil aus, den der Bereich am gesamten Beschäftigungsvolumen einnimmt. Wenn die Politik höhere Bildungsinvestitionen verspricht, sind die öffentlichen Finanzmittel relativ zum BIP der zentrale Gradmesser. Aus dem Blickwinkel des Bildungssystems selbst rückt die makroökonomische Sicht in den Hintergrund. Hier interessiert die Höhe der Mittel, die den Bildungseinrichtungen und damit auch den Bildungsteilnehmern in diesen Einrichtungen zur Verfügung stehen und es interessieren Verteilungsfragen, von der Mittelverteilung auf die verschiedenen Einrichtungen bis zur Verteilung auf Ausgabenarten (Personal, Sachmittel, investive Ausgaben). Noch einmal anders sind der gesellschaftliche und der individuelle Blick. Für das einzelne Individuum ist wichtig, dass ihm oder ihr gute Bildung und individuelle Förderung unabhängig von den Einkommensverhältnissen der Eltern zuteil wird. Angesprochen sind primär die Bildungseinrichtungen und damit die Frage, ob sie ein gutes Lernklima, eine gute Personal- und Sachausstattung sowie ausreichend Unterstützungsleistungen bieten. Individuelle Förderung außerhalb von Bildungseinrichtungen hat eine ergänzende Funktion. So benötigen erwachsene BildungsteilnehmerInnen finanzielle Förderung bei der Sicherung ihres Lebensunterhalts, um unabhängig von ihrer Familie an Aus- und Weiterbildung teilnehmen zu können. Unter der gesellschaftspolitischen Optik wiederum stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Bildungsfinanzierung für die Realisierung von Bildungsgerechtigkeit leistet. Stellt sie in genügendem Umfang Mittel für die Leistungen zur Verfügung, die zum Abbau von Bildungsbenachteiligung beitragen können. Ein System von Bildungsfinanzindikatoren muss also ganz unterschiedlichen Informationsbedürfnissen Rechnung tragen. Dabei erweist sich ein auf Bildungseinrichtungen aufbauendes Grundgerüst als überlegen. Es bietet eine klare und stabile Ordnungsstruktur, erlaubt Zeitreihenbetrachtungen und differenzierte Analysen für unterschiedliche Einrichtungstypen wie auch getrennt nach öffentlichem und privatem Sektor.

*2 Die Höhe der Bildungsgesamtausgaben eines Landes (öffentliche und private Quellen) ist für sich alleine nicht aussagekräftig. Je nachdem, welchen Bildungsgrundtyp ein Land der Tendenz nach repräsentiert, sagen niedrige, durchschnittliche und hohe Ausgaben bezogen auf das BIP Unterschiedliches aus. Zwischen öffentlicher Finanzierung und dominant öffentlicher Einrichtungsträgerschaft bestehen dabei Wechselwirkungen.*

Länder mit stark ausgeprägter Bildungsstaatlichkeit definieren Bildung von der Elementarbildung bis zur tertiären Bildung als Bürgerrecht. Sie realisieren ein hohes Niveau an öffentlicher Finanzierung von Bildungseinrichtungen und fördern zugleich die ökonomische Selbständigkeit erwachsener Bildungsteilnehmer. Gleichermaßen bezogen auf das BIP wie auch bezogen auf Bildungsteilnehmer in den Einrichtungen finden wir hier vergleichsweise hohe Anteile öffentlicher Finanzierung. Die fünf skandinavischen Länder repräsentieren diesen Typ von Bildungsstaatlichkeit, was konform geht mit der wohlfahrtsstaatlichen Grundorientierung dieser Länder. Mit gewissen Einschränkungen sind auch Länder aus anderem wohlfahrtsstaatlichen Kontext wie etwa Belgien hier zuzuordnen. Bildungsmarktstaaten bilden das Gegenmodell. Bildung als Bürgerrecht ist hier begrenzt auf den nicht-tertiären Bereich.

Unter den OECD-Ländern mit den höchsten Ausgaben für Bildungseinrichtungen (mindestens 7 Prozent des BIP) finden sich sowohl starke Bildungsstaaten (Dänemark, Island, Norwegen) wie Bildungsmarktstaaten (Chile, Korea und die Vereinigten Staaten). Während in den Ländern, die Bildung als Bürgerrecht realisieren, öffentliche Finanzmittel die Funktion haben, ein von der Elementar- bis zur Tertiärbildung für alle gleichermaßen gut zugängliches kostenloses Bildungssystem zu unterhalten, haben sie in asiatischen und einem Teil der angelsächsischen Länder diese Funktion nur bei der Primar- bis Sekundarbildung. Teilweise bereits bei der Elementarbildung und dann bei der Tertiärbildung dienen öffentliche Finanzierungsmittel hier auch der Subventionierung der Ausgaben, die private Haushalte für Schulgelder, Studiengebühren und Studienkredite aufwenden müssen. In den skandinavischen Ländern kommt der Förderung von Individuen gleichfalls eine hohe Bedeutung zu, hat aber, da nicht-akademische wie akademische Ausbildungen gleichermaßen kostenfrei sind, eine andere Funktion. Mit der Studienförderung erhalten Auszubildende und Studenten eine Art Ersatzeinkommen, das – im Unterschied zum deutschen BAföG – elternunabhängig allen zusteht.

Die in Bildungsmarktstaaten hohe Privatfinanzierung mit anschließend teilweiser Refinanzierung durch öffentliche Subventionen dient der Zementierung sozialer Ungleichheit. Ein Bildungssystem, das den öffentlichen Charakter von Bildung von der Elementar- bis zur Tertiärbildung betont und die Finanzierung entsprechend ausrichtet, korrespondiert der Tendenz nach mit einem Beschäftigungssystem, das geringere Einkommensspezifikationen vorsieht. Dies nicht nur nach Bildungsniveaus, sondern auch nach anderen Unterscheidungsmerkmalen wie dem Geschlecht. Es kann gezeigt werden, dass zwischen der Finanzierung tertiärer Bildung und dem Niveau von Einkommensungleichheit ein enger Zusammenhang besteht. Länder mit hohen Privatfinanzierungsanteilen weisen ein signifikant höheres Niveau an Einkommensungleichheit auf. Dies selbst dort, wo die

öffentlichen Investitionen in Bildung überdurchschnittlich sind. Unter Rahmenbedingungen starker Kommerzialisierung der tertiären Bildung ändert sich die Funktion öffentlicher Ausgaben; sie dienen nun der nachgelagerten Kompensation von Marktversagen. In Australien allerdings wird dies dadurch gedämpft, dass die Bedeutung privater Bildungseinrichtungen von der Primar- bis zur Tertiärbildung nicht zunimmt wie im OECD-Durchschnitt, sondern im Gegenteil abnimmt. Bei der tertiären Bildung gehört Australien nach Dänemark, Irland und Finnland zu der Ländergruppe, wo über 90 Prozent der TeilnehmerInnen tertiärer Bildungsprogramme eine staatliche Einrichtung besuchen.

Zwischen öffentlicher Finanzierung und dominant öffentlicher Einrichtungsträgerschaft bestehen also Wechselwirkungen. Die entscheidende Bedingung für Bildungsgerechtigkeit in hochentwickelten Gesellschaften ist darin zu sehen, dass auskömmlich mit öffentlichen Finanzmitteln ausgestattete Einrichtungen nicht nur im Kernbereich der Primar- bis Postsekundarbildung, sondern auch in der Vorschulbildung und im tertiären Bereich allen Kindern und jungen Erwachsenen in gleicher Weise, dies heißt: kostenlos zugänglich sind. Als Nebenbedingung erscheint wichtig, dass öffentliche Trägerschaften dominieren und private Einrichtungen, die nicht strikter staatlicher Regulierung unterliegen, keine Rolle spielen. In Gesellschaften, die diese Kriterien voll oder weitgehend erfüllen, hat die individuelle Bildungsförderung eine andere Funktion als in Bildungsmarktstaaten, wo das Gerechtigkeitskriterium nicht oder nur eingeschränkt erfüllt ist.

Die Konsequenz für die statistischen Indikatoren lautet: Eine Statistik, die sich von den Einrichtungen resp. den Institutionen löst und die Förderung der Individuen in den Mittelpunkt rückt, vernebelt diese zentrale Differenz und führt damit politisch in die Irre. Demokratie lebt von Transparenz und dem Aufzeigen von Alternativen. Um in diesem Sinne zu tragfähigen, politisch steuerungsrelevanten Aussagen zu kommen, wird ein Set von Indikatoren benötigt mit Institutionen in der Differenzierung nach öffentlich und privat als Grundeinheiten. Die Gesamtausgaben für Bildung (bezogen auf das BIP und die Bildungsteilnehmer) müssen dabei mit Blick auf die Mittelherkunft (Öffentlichkeitsanteile) und die Mittelverwendung (direkte Institutionenfinanzierung oder Subventionierung privater Bildungsausgaben) interpretiert werden. Wo dies unterbleibt, wird eine Geschichte erzählt, die elitäre Interessen bedient, mit der Realität der breiten Masse aber wenig zu tun hat.

**3** *Von einer Untererfassung der deutschen Bildungsausgaben kann nur gesprochen werden unter Bezugnahme auf eine in andere Politikfelder ausgreifende Abgrenzung des Bildungswesens und einen im betriebswirtschaftlichen Sinne erweiterten Ausgabenbegriff. Bezogen auf die internationale Abgrenzung von Bildung und den dabei zur Anwendung kommenden Ausgabenbegriff liegt keine Untererfassung vor. Was vorliegt ist eine Unterfinanzierung. Wesentliche Teile des deutschen Bildungssystems sind unterfinanziert, weil die verfügbaren Mittel nicht ausreichen, um eine dem Bedarf entsprechende und qualitativ hochstehende Infrastruktur durchgängig, d.h. von den Kindertagesstätten bis zu den Hochschulen, zu finanzieren. Die defizitäre Bildungsfinanzierung ist primär eine Folge*



*unzureichender öffentlicher Bildungsausgaben. Der Versuch, höhere öffentliche Bildungsausgaben durch die Priorisierung von Bildung bei der Haushaltspolitik zu realisieren, ist als gescheitert anzusehen. Voraussetzung wäre eine höhere Steuerquote. Ohne diese Voraussetzung eröffnen sich in den dem Diktat leerer Kassen unterliegenden Haushalten von Ländern und Kommunen keine Spielräume für reale Mehrausgaben. Unter den Bedingungen der „Schuldenbremse“ verschärft sich die Finanzierungskonkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgabenfeldern.*

Im internationalen Vergleich sind die deutschen Bildungsausgaben unterdurchschnittlich. Dies gilt für die Bildungsquote bezogen auf das BIP und es gilt - abgesehen vom oberen Sekundar-Bereich - auch für die Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Bildungsteilnehmer. Die defizitäre Bildungsfinanzierung ist primär eine Folge unzureichender öffentlicher Bildungsausgaben. Der Versuch, höhere öffentliche Bildungsausgaben durch die Priorisierung von Bildung bei der Haushaltspolitik zu realisieren, wurde durch gleichzeitige permanente Steuersenkungen unterlaufen. Unter dieser Rahmenbedingung fehlte in den Bundesländern eine zentrale Voraussetzung für real höhere öffentliche Bildungsausgaben. Wohl gelang es einer dem Diktat leerer Kassen verpflichteten Politik, in relativ schrumpfenden Haushalten Mittel bei Bildung zu konzentrieren. 1995 wurden etwas weniger als ein Fünftel der Gesamtausgaben von Ländern und Kommunen in den Ausgabenfeldern eingesetzt, die die Finanzstatistik dem Bildungsbereich zuweist; 2008 waren es über 24 Prozent. Die deutlich zugenommene Konzentration der Haushaltsmittel in den bildungspolitischen Aufgabenfeldern verhinderte bis 2008 aber nicht den Rückgang der öffentlichen Ausgaben bezogen auf das BIP. 2009 und 2010 wurde bei den gesamten Bildungsausgaben lediglich wieder das Niveau von 1995 erreicht. Und dies ganz wesentlich aufgrund von Sonderfaktoren (schrumpfendes BIP, antizyklische Ausgabenpolitik), die nicht über das Jahr 2010 hinaustragen.

Der von Seiten der Finanzminister, der Wirtschaft und von Teilen der Wirtschaftswissenschaft vorgetragene Behauptung, die deutschen Bildungsausgaben seien untererfasst, liegt ein betriebswirtschaftlicher Ausgabenbegriff zugrunde, der sich nicht deckt mit dem auf Zahlungsvorgänge ausgerichteten Ausgabenbegriff der internationalen Berichterstattung. Es ist eine Banalität, dass sich höhere Ausgaben ergeben, wenn das Bildungssystem breiter abgegrenzt wird und neben direkten Ausgaben auch indirekte Ausgaben und kalkulatorische Kosten berücksichtigt werden. Für den internationalen Vergleich sind derartige Rechnungen irrelevant. Aus der internationalen Vergleichsperspektive liegen Untererfassungen eher in anderen OECD-Ländern vor, da z.B. von den 17 Ländern, die über gut ausgebaute duale Ausbildungsprogramme verfügen, 10 Länder die diesbezüglichen Kosten der Privatwirtschaft, anders als Deutschland und die Schweiz, gar nicht erfassen.

Bildungseinrichtungen sind in Deutschland unterfinanziert. Hinsichtlich der Größenordnung der Unterfinanzierung ergeben sich gleiche Ergebnisse unabhängig davon, ob als Referenzpunkt der Vergleich mit anderen hochentwickelten Volkswirtschaften bezogen auf den BIP-Anteil herangezogen wird oder ob sich die Berechnung auf konkrete Bedarfsermittlungen stützt. Bei einer bedarfs-

gestützten Rechnung geht es um die Frage, ob die eingesetzten Finanzmittel ausreichen, um von der Elementarbildung bis zur Tertiärbildung eine der Nachfrage entsprechende, qualitativ hochwertige Infrastruktur einerseits zu unterhalten und bei Nachfragesteigerungen den erforderlichen Kapazitätsausbau zügig realisieren zu können. Weder für den qualitätsgesteuerten Ausbau frühkindlicher Bildung noch für die Verbesserung der Unterrichtsversorgung im allgemeinbildenden Schulsystem einschließlich des Abbaus eklatanter Mängel bei Hilfsdiensten noch schließlich für die benötigten Zusatzkapazitäten an den Hochschulen stehen in Deutschland auskömmliche öffentliche Finanzmittel bereit. Die Finanzierungslücke, die sich real auftut, wird nicht dadurch kleiner, dass errechnet wird, welche Kosten berücksichtigt werden könnten, wenn ein gegenüber den internationalen Konventionen erweiterter Ausgabenbegriff Anwendung fände.

Da die Strategie der Steigerung öffentlicher Bildungsinvestitionen via Prioritätensetzung schon in der Vergangenheit gescheitert ist, als den Ländern noch das Instrument der Nettokreditaufnahme zur Verfügung stand, droht sie unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse erst recht zu scheitern. Durch die Schuldenbremse, bei deren Umsetzung sich die Bundesländer wechselseitig zu überbieten suchen, entsteht zusätzlicher Druck in Richtung Kürzung der preisbereinigten öffentlichen Ausgaben. Dies lässt den Bildungsbereich nicht unberührt, da auch andere öffentliche Bedarfsländer von der Kulturpolitik über den öffentlichen Gesundheitsschutz bis zum Umwelt- und Verbraucherschutz unterfinanziert sind. Die sich zuspitzende Finanzierungskonkurrenz lässt für Umschichtungen wenig bis keinen Spielraum.

*4 Angesichts des Scheiterns der Priorisierungsstrategie und der Unwilligkeit, die Steuern deutlich zu erhöhen, um daraus auch Bildungsbedarfe finanzieren zu können, sucht die herrschende Politik nach Ersatzstrategien, die die öffentliche Finanzierung realer Mehrausgaben erübrigen, die deutschen Bildungsausgaben gleichwohl aber besser aussehen lassen. Eine Kombination aus zwei Ersatzstrategien zeichnet sich ab. Mit Darstellungspolitik werden dem Bildungssystem zusätzliche Mittel nicht real zugeführt, sondern lediglich zugerechnet; das Abrücken vom Pfad internationaler Vergleichbarkeit wird in Kauf genommen. Mit einer Politik weiterer Privatisierung werden Anreize für eine vermehrte Finanzierung durch private Haushalte, Stiftungen und Unternehmen gesetzt.*

Die deutsche Bildungs- und Finanzpolitik steht vor einem ernststen Problem. Während nach außen der Anspruch erhoben wird, Spitzenleistungen in Wissenschaft und Forschung zu erbringen, bei Innovation ganz vorne mitzuspielen und überhaupt europäischer Musterschüler zu sein, wenn es um Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht, erweisen sich die Ausgaben, die für all das letztlich die Grundlage legen, als gleichermaßen im OECD- wie EU-Durchschnitt unterdurchschnittlich. Auch die nationalen Darstellungskonzepte zeigen keine nach oben gerichtete Entwicklung. Beim Nationalen Bildungsbudget ist dies insofern bemerkenswert, als sich der Erfassungsgrad von Bildungsausgaben in der Dekade von 1995 bis 2008 stetig erhöht hat. Für 2012 sind weitere Lückenschlüsse durch eine bessere Erfassung des Bereichs der nicht-formalen Weiterbildung

geplant. Trotzdem, das Ausgabenwachstum verlief in den meisten Jahren unterdurchschnittlich. Bis 2008 blieben die Bildungsausgaben hinter dem BIP-Wachstum zurück. Erst die Wirtschaftskrise des Jahres 2009 bedingte zusammen mit einer antizyklischen Ausgabenpolitik, dass die Ausgaben wieder den BIP-Anteil des Jahres 1995, wo es derartige Sonderfaktoren gar nicht gab, erreichten.

Die herrschende Politik empfindet es als schweren Makel, ja als Demütigung, dass Deutschland bei der Bildungsfinanzierung im internationalen Vergleich mit just den südeuropäischen Ländern, deren mangelnde Wettbewerbsfähigkeit allerorten geißelt wird, eine Schlusslichtgruppe bildet. Ergo wird nach Auswegen gesucht, die an der defizitären öffentlichen Bildungsfinanzierung substanziell nichts ändern, aber die Dinge besser aussehen lassen. Eine Kombination aus zwei Strategien deutet sich an. Die erste Strategie fällt in die Rubrik „Darstellungspolitik.“ Sie zielt auf die Darstellung höherer Bildungsausgaben durch sowohl die Ausweitung des Bildungsbegriffs wie auch der erfassten Ausgaben. Ziel ist es, im Rahmen einer rein nationalen Rechnung das Erreichen des 7+3-Prozent-Ziels bezogen auf die Wirtschaftsleistung darzustellen. Die zweite Strategie kann mit „Privatisierungspolitik“ überschrieben werden. Sie setzt Anreize, um kompensatorisch zu den defizitären öffentlichen Bildungsausgaben die privaten Bildungsausgaben zu erhöhen. Beide Strategien sind miteinander verknüpft. Bei der Darstellungsstrategie wird der Schöndarstellung deutscher Fortschritte bei der Bildungsfinanzierung die internationale Vergleichbarkeit geopfert. Ausgaben anderer Politikfelder – von der Alterssicherung über die Familienpolitik bis zur Kulturpolitik – sollen dem Bildungssystem zugerechnet, Ausgaben privater Haushalte (Kitagebühren, Studiengebühren) zu öffentlichen Finanzierungsmitteln umgeformt und auch die steuerlichen Förderungen, über deren Wirkungen wenig Genaues bekannt ist, den öffentlichen Investitionen zugeschlagen werden.

**5** *Der Perspektivenwechsel von den Institutionen resp. Bildungseinrichtungen zu den Individuen steht in einem engen Zusammenhang mit den angesprochenen Ersatzstrategien. Mit dem Eintreten für eine „Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung“ verbindet sich die Absicht, das Bildungssystem in einem wachsenden Umfang zu vermarktlichen. Dem Staat kommt dabei die Rolle des Marktschaffers zu, der Räume öffnet für private Investoren, Leistungen im Wettbewerb vergibt und sich seiner Verantwortung für den Outcome des Bildungssystems durch Verweis auf die Individuen, die er ja fördert, zu entziehen sucht. Im Bildungsmarktstaat ist diese Vermischung von Verantwortlichkeiten geradezu gewollt, denn sie bedient das Interesse an der Vernebelung der Funktion von Bildung für die Reproduktion sozialer Ungleichheit. Die Ersatzstrategien sickern schleichend in das Bildungssystem ein. Eine Eintrittspforte bedient der Bund mit Rückenwind durch das im Rahmen der Förderalismusreform I in das Grundgesetz aufgenommenen Kooperationsverbot. Statt Institutionen zu stärken, werden öffentliche Finanzmittel für die Schaf-*

*fung bunter Projektwiesen eingesetzt, die nur im Ausnahmefall zu nachhaltigen Strukturen und Ergebnissen führen.*

Die Forderung nach Ersetzung der Institutionenorientierung bei der Darstellung von Bildungsausgaben durch eine Darstellung der Pro-Kopf-Ausgaben bedient das Interesse an einer weiteren Privatisierung von Bildungsausgaben. Ein Beitrag zur Steigerung der Steuerungsrelevanz von Bildungsfinanzindikatoren wäre davon nicht zu erwarten. Im Gegenteil. Die Ersetzung von Institutionen durch Individuen böte die Möglichkeit, fiktiv den Individuen Ausgaben zuzurechnen, die an dem Ort, wo sie als Bildungsteilnehmer in Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen von einer guten Ausstattung dieser Einrichtungen mit Sachmitteln, Lehr- und Unterstützungspersonal abhängig sind, zu einem relevanten, statistisch aber nicht transparent gemachten Teil gar nicht ankommen.

Die angesprochenen Ersatzstrategien befinden sich bereits schleichend in der Umsetzung. Ein hinsichtlich seiner Bedeutung derzeit noch schwer zu überblickendes Element ist darin zu sehen, dass - primär über die Bundespolitik befördert – Projektfinanzierung an die Stelle der dringend benötigten finanziellen Stärkung von Bildungseinrichtungen tritt. Projekte können sinnvoll sein, um Neues zu erproben und zusätzliche Aktivitäten zu befördern. Im Kontext des unterfinanzierten Deutschen Bildungssystems liefern sie jedoch eine Ausrede für bewusst in Kauf genommenes Versagen des Staates in der Bildungspolitik. Das staatlich beförderte Erlühen bunter Projektwiesen schafft kein inklusives Bildungssystem mit besserer personeller und sächlicher Ausstattung an den Schulen und Hochschulen, bringt keinen flächendeckenden Qualitätssprung beim Schulesen, beendet nicht die Unterversorgung mit Schulpsychologen usw. Es verteilt lediglich die Verantwortung für unzulängliche Ergebnisse so, dass niemand verantwortlich gemacht werden kann, weil es ja die ganze Gesellschaft ist und damit keine Instanz konkret, die die Verantwortung trägt. Zwar ist richtig, dass das Ausweichen auf Projekte auch Ergebnis des 2006 ins Grundgesetz aufgenommenen Kooperationsverbotes ist. Mit einer verfassungsändernden Mehrheit ließe sich dieser Fehler jedoch auch wieder beheben. Dass dies bislang nicht erfolgt ist, legt den Verdacht nahe, dass hinter den an den Institutionen vorbeigehenden Projektförderungen nicht nur ein Nicht-Können, sondern auch ein Nicht-Wollen steht.

**6** *Diejenigen, die leugnen, dass eine Unterfinanzierung des Bildungswesens überhaupt vorliegt, verweisen gern auf die rückläufigen SchülerInnenzahlen, wodurch Mittel frei würden, um gleichermaßen des Ausbau frühkindlicher Bildung wie den Übergang zu Ganztagschulen und eine verbesserte Unterrichtsversorgung finanzieren zu können. Von einer „demografischen Rendite“ ist die Rede und der Verweis darauf erfüllt argumentativ die Funktion einer mehrfach nutzbaren Wundertüte. Tatsächlich jedoch liegt eine Ausrede vor. Die in der Studie vorgenommene europäische Vergleichsanalyse der Entwicklung von Ausgaben pro BildungsteilnehmerIn entlang der ISCED-Stufen zeigt, dass die demografische Entwicklung keine Erklärungskraft besitzt. Deutschland hat sich während der Phase,*

*wo es wegen rückläufiger Schülerzahlen theoretisch bereits eine „demografische Rendite“ hätte einfahren können, im europäischen Vergleich gerade nicht nach vorne gearbeitet, sondern ist weiter zurückgefallen. Im Primarbereich um vier, im Sekundarbereich um zwei und im Tertiärbereich um drei Positionen.*

Für die Politik besitzt es Charme, den demografischen Wandel aufzubieten, um dahinter die absehbare Nicht-Einhaltung ihres Versprechens, die Bildungsausgaben bezogen auf das BIP nachhaltig zu steigern, zu kaschieren. Tatsächlich jedoch ist das Argument wenig belastbar. Schon rein kalkulatorisch sind die Hoffnungen auf eine demografische Rendite weit überzogen; das Umschichtungspotential wird überschätzt und der Mittelmehrbedarf unterschätzt. Aus dem internationalen Vergleich wiederum ergibt sich, dass dem demografischen Argument wenig Erklärungskraft für die Entwicklung der Ausgaben pro Schüler und Studierendem zukommt. Seit dem Eintritt rückläufiger SchülerInnenzahlen hat sich die deutsche Position im europäischen Vergleich gerade nicht verbessert. Sowohl im Primar- wie im Sekundar- und Tertiärbereich ist Deutschland im Gegenteil weiter zurückgefallen. Unter den 21 europäischen Ländern mit vollständiger Datenlage fiel Deutschland im Zeitraum von 1999 bis 2008 im Primarbereich (ISCED 1) von Rang 11 auf Rang 15 zurück und im Sekundarbereich (ISCED 2-4) von Rang 14 auf Rang 16. Im tertiären Bereich (ISCED 5-6) nimmt Deutschland zwar weiter eine überdurchschnittliche Position ein, fiel jedoch auch hier (unter 20 Ländern) von Rang 5 auf Rang 8.

Andere Länder, auch solche mit steigenden SchülerInnenzahlen, haben bei den Ausgaben je BildungsteilnehmerIn höhere Zuwächse realisiert als Deutschland. Konkret ist sogar festzustellen, dass Deutschland zu den Ländern mit der geringsten Ausgabensteigerung pro BildungsteilnehmerIn gehört, obwohl das Argument der „demografischen Rendite“ anderes nahelegt. Die höchsten Ausgabensteigerungen haben in Europa Irland und einige Bildungsnachzügler realisiert. Dies obwohl in diesen Länder gleichzeitig auch die Bildungsteilnehmerzahlen stark nach oben gingen. Die Länder, die schon in der Vergangenheit an der Spitze standen, konnten ihre relative Position durch Ausgabenzuwächse pro vollzeitäquivalentem Schüler oder Student oberhalb des EU-Durchschnittes meist verteidigen. Im Zeitraum von 1999 bis 2008 betrug der Ausgabenzuwachs in €-Kaufkräfteinheiten im EU27-Durchschnitt über alle ISCED-Stufen hinweg bei öffentlichen Bildungseinrichtungen plus 45 Prozent. Das in Deutschland realisierte Plus liegt um 9,4 Prozentpunkte hinter dem EU27-Durchschnitt.

Es war unter diesen finanziellen Rahmenbedingungen nicht möglich, bei zentralen Qualitätsindikatoren wie der Schüler-Lehrer-Relation Fortschritte zu erreichen. Deutschland tritt hier auf der Stelle, während andere Länder entweder Verbesserungen realisiert haben oder ihre schon vorher sehr guten Personalschlüssel halten konnten. Im Ergebnis ist Deutschland im Durchschnitt der ISCED-Stufen 1 bis 3 auf den letzten Platz vor der Türkei zurückgefallen.

Die empirische Analyse zeigt, dass für die Realisierung von Verbesserungen bei den Ausgaben pro Schüler und Student die demografische Entwicklung keine Erklärungskraft entwickelt. Dies gilt für den Primarbereich, den Sekundarbereich und den Tertiärbereich.

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemaufriss

Die deutschen Bildungsausgaben liegen unter dem Durchschnitt gleichermaßen der OECD- wie der EU-Länder. Dies gilt für die öffentlichen Bildungsausgaben wie auch die Bildungsausgaben insgesamt. Und es gilt unabhängig davon, ob sich die Darstellung auf die nationale Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt) oder die BildungsteilnehmerInnen an Vorschulen, Schulen und Hochschulen bezieht. Die OECD empfiehlt der deutschen Politik daher seit Jahren eine deutliche Ausgabensteigerung mit Schwerpunkten bei der Elementar- und Primarbildung wie auch der tertiären Bildung.<sup>1</sup> Diejenigen, die beharrlich eine eklatante Unterfinanzierung der Bildung nicht nur beklagen, sondern auch detailliert vorrechnen, welcher Mittelmehrbedarf in den verschiedenen Bereichen erforderlich ist (vgl. Klemm 2005, Jaich 2008, Piltz 2011),<sup>2</sup> können sich anhand der Daten internationaler Bildungsberichterstattung bestätigt sehen.

Auf die national wie international vorgetragene Kritik antwortete die Politik mit der Ausrufung der „*Bildungsrepublik Deutschland*.“ Im Herbst 2008 haben sich Bund und Länder (sogenannter Bildungsgipfel) auf das Ziel verständigt, 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung und Forschung aufzuwenden. Die 10 Prozent sollen aus öffentlichen und privaten Quellen kommen (7 % für Bildung und 3 % für Forschung). Ein Jahr später ging das 10-Prozent-Ziel dann auch in den Koalitionsvertrag der Schwarz-Gelben-Bundesregierung<sup>3</sup> ein. Um das Ausgabenziel bis 2015 zu erreichen, soll im Rahmen einer Bildungspartnerschaft von Bund, Ländern und Kommunen gesamtstaatlich entlang der gesamten Bildungskette zusammengewirkt werden. Der Bund werde seine Ausgaben für

---

<sup>1</sup> Bei der jährlichen Vorstellung des Berichts „Education at a Glance“ gehört die Empfehlung bereits zum Ritual. Doch auch bei anderen Gelegenheiten legen Vertreter der OECD den Finger in die Wunde. So Anfang November 2011 vor der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“. Heino von Meyer vom Berliner OECD-Zentrum kritisierte in seinem Vortrag, „dass die staatlichen Bildungsausgaben in Deutschland nach wie vor geringer seien als im OECD-Schnitt. Eine zu geringe Beachtung werde vor allem der vorschulischen Bildung und der Grundschule geschenkt. Aber auch im universitären Bereich seien die hierzulande zu verzeichnenden Verbesserungen im OECD-Vergleich unterdurchschnittlich.“ (Aus: hib - heute im bundestag Nr. 453 - Neues aus Ausschüssen und aktuelle parlamentarische Initiativen - v. 7.11.2011; Punkt 2)

<sup>2</sup> Klaus Klemm (2005) machte deutlich, dass die bisher in den öffentlichen Haushalten vorgesehenen Mittel nicht genügen, um die im Rahmen des Bildungsgipfels proklamierten Ziele zu erreichen: Roman Jaich (2008) kommt in seiner für die Hans-Böckler-Stiftung erstellten Studie zu dem Ergebnis, dass für ein zukunftsfähiges Bildungssystem mindestens 37 Mrd. € an jährlichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand notwendig wären. Die Bedarfsermittlung von Jaich erfolgte ohne differenzierte Betrachtung nach Regionen. Dies unternahm Piltz (2011). Er kommt auf einen jährlichen Mehrbedarf von 56,5 Mrd. € plus 45,3 Mrd. € an aufzulösendem Investitionsrückstau.

<sup>3</sup> Im Kapitel „Bildungsrepublik Deutschland“ wird dies in einen Zusammenhang gebracht mit dem Ziel, Deutschland zur Bildungsrepublik zu machen: „*Wir wollen Deutschland zur Bildungsrepublik machen, mit den besten Kindertagesstätten, den besten Schulen und Berufsschulen sowie den besten Hochschulen und For-*

Bildung und Forschung bis 2013 um insgesamt 12 Mrd. € anheben. „Wir werden Maßnahmen ergreifen, die es zudem Ländern, Wirtschaft und Privaten erleichtern, ihre jeweiligen Beiträge bis spätestens 2015 ebenfalls auf das 10-Prozent-Niveau anzuheben. Im Gegenzug streben wir mit den Ländern verbindliche Vereinbarungen zur Umsetzung der Qualifizierungsinitiative wie zur Bildungsmobilität (...) an.“<sup>4</sup> Implizit wurde mit der Fixierung des 7+3-Prozent-Ziels zweierlei anerkannt: **1)** dass das deutsche Bildungssystem unterfinanziert ist und **2)** dass der Bezug auf die volkswirtschaftlichen Ressourcen eine für die Beurteilung der Finanzierung geeignete Messgröße ist.

Bei der Zielfixierung im Herbst 2008 blieb offen, ob angestrebt ist, das 10-Prozent-Ziel im Rahmen der international harmonisierten Bildungsfinanzrechnung (UOE-System),<sup>5</sup> des international gleichfalls harmonisierten Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder mit Blick auf ein national anderes abgegrenztes Bildungsbudget zu erreichen. Würden internationale Konventionen als Messlatte akzeptiert, hätte sich die Finanzlücke im Jahr 2006 allein bei Bildung auf gut 55 Mrd. € belaufen (vgl. Heintze 2010a: 29, Tab. 2). Dies ist die Größenordnung, die auch Piltz 2011 (113, Tab. IV.1) aus der detaillierten Erfassung der jährlichen Zusatzkosten einzelner Bedarfsbereiche in den Bundesländern errechnet. Ohne Steuererhöhungen ist die Finanzierung derartiger Zusatzmittel nicht möglich. Schon die zum Zeitpunkt des Ersten Bildungsgipfels noch amtierende Große Koalition hat ihre Finanzpolitik jedoch nicht auf die Stärkung der Einnahmeseite des Staates ausgerichtet. Auch sonst leistete die Finanzpolitik keinerlei Flankenschutz für den Abbau der Unterfinanzierung des Bildungssystems. Statt einer Steuersenkungsbremse wurde mit der Föderalismusreform II 2009 eine Kreditaufnahmebremse (sog. „Schuldenbremse“) ins Grundgesetz aufgenommen.<sup>6</sup> Als dann die aus der Bundestagswahl vom 27. September 2009 hervorgegangene Mitte-Rechts-Regierung aus CDU/CSU und FDP weitere Steuersenkungen in ihren Koalitionsvertrag aufnahm, war endgültig klar, dass es nicht darum ging, bei der Bildungsfinanzierung international anschlussfähig zu werden. Die langjährige Politik der Schwächung der Einnahmeseite öffentlicher Haushalte durch fortgesetzte Steuersenkungen wurde schon kurz nach Amtsantritt mit dem sog. Wachstumsbeschleu-

---

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

<sup>4</sup> Koalitionsvertrag „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ v. 24.10.2010, S. 51.

<sup>5</sup> Sie fußt auf einer gemeinsamen Datenbank von UNESCO, OECD und Eurostat (UOE-System: U = UNESCO, O = OECD, E = Eurostat).

<sup>6</sup> In Artikel 109 III GG heißt es nun: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Diese konservative Haushaltsregel gilt für den Bund bereits ab 2016 und für die Länder ab 2020, wobei lediglich dem Bund ein minimales strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des BIP zugestanden wird.

nigungsgesetz fortgesetzt<sup>7</sup> und aktuell (Herbst 2011) hat die Koalition einen weiteren Steuersenkungsschritt verabschiedet.<sup>8</sup> Es kann vor diesem Hintergrund nicht überraschen, dass die Politik in Bund und Ländern bei der Umsetzung des 7+3-Prozentziels weit von einem transparenten und in sich schlüssigen Verfahren entfernt ist. Statt finanzpolitisch Raum zu schaffen für echte Ausgabensteigerungen, wird vorrangig an der Aufhübschung der nationalen Erfassung von Bildungsausgaben gearbeitet, um so dem Bildungswesen Ausgaben zuzurechnen, die ihm in der Vergangenheit gar nicht zugerechnet wurden (vgl. Heintze 2010a: 133ff.). Dementsprechend sahen Bund und Länder beim Zweiten Bildungsgipfel im Dezember 2009 auch nur noch einen Mehrbedarf von jährlich mindestens 13 Mrd. €, der bis 2015 aufgebracht werden soll.<sup>9</sup> Nur bei Forschung wird auf internationale Vergleichbarkeit geachtet, da hier das 3-Prozent-Ziel Teil der Benchmarks zunächst des Lissabon-Prozesses und nun der Strategie „Europa 2020“ ist. Bei den um den Forschungsanteil bereinigten Bildungsausgaben spielt internationale Vergleichbarkeit dagegen keine Rolle. Es geht hier um das äußerst bescheidene Ziel, die Ausstattung des deutschen Bildungssystems mit Finanzmitteln wieder auf das Niveau von Mitte der 90er Jahre anzuheben. Nach den Kriterien der internationalen Bildungsfinanzrechnung wurden (öffentliche und private Mittel) 1995 5,11 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Bildung investiert; 2006 aber nur noch 4,78 Prozent. Die Ausgaben für Hochschulforschung sind darin enthalten, da das UOE-System formale Bildungsprozesse und die ihnen zuzuordnenden Institutionen resp. Einrichtungen,<sup>10</sup> wozu Hochschulen gehören, erfasst. Nach dem Bildungsausgabenkonzept des Statistischen Bundesamtes entfielen Mitte der 90er Jahre mit 6,9 Prozent des BIP (private und öffentliche Ausgaben) fast zwei BIP-

---

<sup>7</sup> Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zog in dem Sondermemorandum „Politik hat nichts gelernt – das Umverteilen von unten nach oben geht weiter,“ vom August 2010 Bilanz. Danach haben die Steuerreformen seit 1998 dem Staat im Zeitraum 2000 bis 2010 Einnahmeausfälle von in der Summe rd. 335 Mrd. € beschert. Die jährlich aufgrund der Aufkommenssenkungen fehlenden Mittel beliefen sich in der Vergangenheit auf gut 30 Mrd. €, erhöhen sich ab 2011 jedoch auf deutlich über 50 Mrd. € (vgl. a.a. O., Abbildung S. 2). Dies ist ungefähr der Betrag, der im Bildungssystem mehr eingesetzt werden müsste, um von der Elementar- bis zur Weiterbildung eine leistungsfähige Infrastruktur zu schaffen. Zum Download des Sondermemorandums siehe unter: <http://www.memo.uni-bremen.de/aktuellindex.html>.

<sup>8</sup> Bei dem die Umsetzung aber unklar ist, da Schwarz-Gelb im Bundesrat über keine eigene Mehrheit mehr verfügt.

<sup>9</sup> In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Alpers, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 17/291 „Föderalismusreform – Aufhebung des Kooperationsverbotes in der Bildungspolitik,“ BT-Drs. 17/411 v. 8.1.2010, S. 3) teilte die Bundesregierung dazu mit: „Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder haben am 16. Dezember 2009 das Ziel bekräftigt, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern und festgestellt, dass zur Erreichung dieses Ziels im Jahr 2015 rechnerisch ein zusätzlicher Betrag von mindestens 13 Mrd. Euro für Bildungsmaßnahmen erforderlich ist. Der Bund ist bereit, sich mit Blick auf die zusätzlich erforderlichen Aufwendungen mit einer Quote von 40 Prozent dauerhaft zu beteiligen. Der Bund bietet den Ländern an, sie unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten in prioritären bildungspolitischen Handlungsfeldern, insbesondere in den Bereichen frühkindliche Sprachförderung und Hochschule, zu unterstützen sowie die Studienfinanzierung zu verbessern.“

<sup>10</sup> In dieser Arbeit werden die Begriffe synonym verwandt.



Prozentpunkte mehr auf Bildung, obwohl hier die Ausgaben für Hochschulforschung ausgliedert und dem Bereich Forschung zugewiesen sind. Bis 2006 sank der Wert nach der nationalen Rechnung auf 6,2 Prozent des BIP und soll nun wieder so angehoben werden, dass er 2015 mit 7 Prozent knapp über den historischen 6,9 Prozent liegt.

Zweierlei kommt also zusammen: Erstens ist nicht die international harmonisierte Bildungsfinanzrechnung, sondern ein deutlich breiter angelegtes Nationales Bildungsbudget der Bezugsrahmen für die Zielerreichung; zweitens sollen die Bildungsausgaben in diesem Bezugsrahmen lediglich wieder auf das Niveau von Mitte der 90er Jahre angehoben werden. Dieses Ziel ist nicht nur bescheiden. Es ist für den internationalen Vergleich ohne Aussagekraft und in der Sache völlig unzulänglich. Mitte der 90er Jahre stand der Krippenausbau ebenso wenig auf der Tagesordnung wie die Profilierung von Kindertageseinrichtungen zu Bildungsstätten oder die Umwandlung bisheriger Halbtagschulen zu Ganztagschulen. Auch die Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen, von rd. 20 Prozent auf einen Wert von mindestens 40 Prozent und die Steigerung der Lifelong-Learning-Quote auf einen Bevölkerungsanteil von 12,5 Prozent bis 2010 (2020: 15 Prozent) waren noch kein Thema. Insoweit gab es 1995 gute Gründe dafür, dass die deutschen Bildungsausgaben nur bei 91,8 Prozent der OECD-durchschnittlichen Ausgaben lagen. Dafür, dass sie bis 2008 auf 87,6 Prozent der OECD-durchschnittlichen Ausgaben gesunken sind,<sup>11</sup> gibt es abgesehen von dem Hinweis auf den demografischen Faktor keine Begründung. Heute nämlich gehören die genannten Ziele zu den Leitzielen, die sich die Europäische Gemeinschaft im Rahmen des Barcelona- und des Lissabon-Prozesses bis 2010 resp. 2020 setzte, um Europa gemäß Lissabon-Prozess zum „*wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt*“ zu machen, oder - mit Blick auf die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise – um es nicht in einen schleichenden Prozess des Niedergangs im Verhältnis zu den Noch-Schwelmländern abdriften zu lassen. Das rein historisch begründete deutsche Finanzziel berücksichtigt diese neuen Bedarfe nicht und zeigt damit, wie wenig der herrschenden Politik an der Erreichung der von ihr proklamierten Outcome-Ziele gelegen ist. Der Hinweis auf den demografischen Faktor wiederum dient mehr der Ablenkung als der Erklärung (vgl. Heintze 2010a: 148ff.). Dies umso mehr, als die Neutralisierung des demografischen Faktors zu gar keiner Verbesserung der relativen Position von Deutschland im internationalen Vergleich führt. Auch die Ausgaben pro Bildungsteilnehmer sind im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich.

---

<sup>11</sup> Eigene Berechnung anhand des Indikators B2.1 (Ausgabe 2011 von Education at a Glance). In den OECD-Durchschnitt wurden die 27 OECD-Länder einbezogen, für die über die ganze Zeitspanne von 1995 bis 2008 Daten vorliegen.

Klemm (2011) hat drei Jahre nach dem Bildungsgipfel im Auftrag des DGB eine Zwischen-Bilanz gezogen. Wo bewegt sich Deutschland auf der Zielgerade oder hat Ziele bereits erreicht; wo sind weit höhere Anstrengungen erforderlich. Sein Fazit:

*„Die Gesamtschau der sechs untersuchten Aufgabenfelder zeigt, dass die Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung unverzichtbar bleibt. Die Bilanz der Umsetzung der Beschlüsse des Dresdner Bildungsgipfels verweist in den konkreten Handlungsfeldern nach wie vor auf einen enormen Nachholbedarf. Bei wesentlichen Zielgrößen des Bildungsgipfels – bei der Bildungsfinanzierung, bei der Senkung der Zahl junger Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss sowie beim Ausbau der Krippenplätze – verläuft die Umsetzung entweder schleppend oder mit kaum wahrnehmbaren Fortschritten. Lediglich bei der Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen wurde das Ziel übererfüllt. Hier zeigt sich allerdings, dass der im Hochschulpakt II avisierte Ausbau der Studienplätze nicht ausreichen wird.“ (Klemm 2011: 18)*

Weiten wir den Blick auf Europa, trübt sich das Bild weiter ein. In keinem Segment kann Deutschland für sich eine Spitzenposition reklamieren. Im Gegenteil. Bei wichtigen bildungspolitischen Zielgrößen werden nur unterdurchschnittliche Ergebnisse erzielt. Symptomatisch ist das Ergebnis des Lissabon-Prozesses. Dieser Prozess ist insoweit gescheitert, als vier der fünf 2010-Benchmarks von den meisten EU-Mitgliedsländern verfehlt wurden. Es gelang lediglich, die Zahl der Absolventen in Mathematik, Naturwissenschaften und Technologie anzuheben. Zielverfehlungen gibt es bei der Teilnahme der Erwachsenen am lebenslangen Lernen, der Senkung des Anteils an SchulabbrecherInnen und der Steigerung der Zahl der Abgänger mit einem Abschluss der Sekundarstufe II. Bei der Lesekompetenz der 15-Jährigen ist seit 2000 sogar eine Verschlechterung eingetreten. So sollte der Anteil 15-Jähriger, die bei der Lesekompetenz nur das untere Kompetenzniveau erreichen, von 21,3 Prozent (2000) auf 20 Prozent gesenkt werden. Tatsächlich stieg der Anteil derjenigen, die nicht über ausreichende Lesefähigkeiten verfügen, jedoch auf 24,1 Prozent (2006). Deutschland schnitt bei den 2010-Bildungszielen des Lissabon-Prozesses unterdurchschnittlich ab, während eine Minderheit von Ländern die für 2010 angepeilten Ziele wenigstens zur Hälfte erreicht hat.<sup>12</sup> Die Kommission hat die Benchmarks nun insoweit abgespeckt, als von den ursprünglich vier 2020-Benchmarks nur an zwei festgehalten wird: Der Anteil früher Schulabgänger soll auf 10 Prozent und darunter sinken und die Tertiärbildungsquote der 30- bis 34-Jährigen auf mindestens 40 Prozent steigen. Bezogen auf diese beiden Ziele steht Deutschland im EU-Vergleich wie folgt da:

---

<sup>12</sup> Finnland hat die Ziele weitestgehend erreicht und einige weitere Länder haben sie zu 50 Prozent und mehr erreicht. Die meisten Länder blieben aber unter dieser Linie. Vgl. European Commission 2010 sowie die Zusammenstellung bei Heintze (2010a: 22, Tab. 1).

- **Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger:** Von den 27 EU-Mitgliedsländern haben das 10-Prozent-Ziel 2010 sechs Länder erreicht. Deutschland nimmt mit 11,9 Prozent eine mittlere Stellung ein (gleichauf mit Belgien). Am schlechtesten mit Werten nahe an 30 Prozent und darüber schneiden Malta, Portugal und Spanien ab.<sup>13</sup> Mit Blick auf die bisherige Entwicklung dürfte Deutschland das EU-weit gesetzte Ziel wohl erreichen. Allerdings hat Deutschland sich national ambitioniertere Ziele gesteckt. Der Anteil der frühen Schulabgänger soll von 8 auf 4 Prozent und der der Jugendlichen ohne Berufsausbildung von 17 auf 8,5 Prozent halbiert werden. Davon ist man noch sehr weit entfernt.
- **Junge Generation (30 bis 34 Jahre) mit tertiärem Bildungsabschluss:** Beim Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die einen tertiären Bildungsabschluss erreichen, kam Deutschland auch 2010 nur auf einen Anteil knapp unter 30 Prozent. 16 europäische Länder erreichen Werte von mindestens 40 Prozent; im Jahr 2000 waren es erst 2 Länder (Finnland und Litauen) gewesen. Eine relative Verbesserung hat Deutschland bei diesem Indikator seither nicht erreicht. Im Gegenteil: Von Rang 16 im Jahr 2000 ist es auf Rang 20 zurückgefallen. Mit Blick auf die in den letzten Jahren hohen Studienanfängerzahlen<sup>14</sup> sind Fortschritte zu erwarten. Die Erreichung der 40-Prozent-Marke erscheint jedoch fraglich, zumal die Politik für den aktuellen Studienanfängeransturm gar keine Vorsorge getroffen hat. Es besteht das Risiko, dass die schlechten Studienbedingungen zu einem Anstieg bei den Studienabbrechern führt.

Während es bei den Aufgabenbereichen, wo Deutschland in internationale Prozesse mit gemeinschaftlichen Zielfestlegungen eingebunden ist, zumindest der Tendenz nach gewisse Fortschritte gibt, sind bei den großen Themen der Bildungsgerechtigkeit, wozu die Reduktion der Abhängigkeit des schulischen Erfolgs von der sozialen Herkunft ebenso gehört wie die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems und die Beteiligung auch gering Qualifizierter am lebenslangen Lernen nur äußerst marginale und teilweise gar keine Fortschritte zu verzeichnen.<sup>15</sup> Zwei wichtige Ursachenkomplexe geraten in den Blick. Einmal die unzulängliche Bereitstellung finanzieller und in der Konsequenz auch personeller Ressourcen. Dann die hochgradige Selektivität des deutschen Bildungssystems. Das deutsche Bildungssystem hat konservative Strukturmerkmale aus vordemokratischer Zeit

---

<sup>13</sup> Eurostat: „Anteil der Bevölkerung zwischen 18 und 24 Jahren, der höchstens die Sekundarstufe durchlaufen hat und keine weitere allgemeine oder berufliche Ausbildung erfahren hat.“ (Benchmark-Tabelle sowie Tabelle mit Code [t2020\_40] resp. [edat\_lfse\_14]; update vom 14.11.2011).

<sup>14</sup> Nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes nahmen im Studienjahr 2010 (Sommersemester 2010 und Wintersemester 2010/2011) rund 442.600 Erstsemester ein Hochschul-Studium auf. Im Vergleich zu 2009 stieg die Zahl der Erstmatrikulierten um mehr als 4 Prozent. Die Studienanfängerquote liegt bei 46 Prozent (2009: 43 %). Quelle: Destatis, PM Nr. 432 vom 24.11.2010.

<sup>15</sup> Der in Deutschland besonders enge Zusammenhang zwischen Kompetenzerwerb und sozialer Herkunft konnte gegenüber der ersten PISA-Untersuchung (2000) nur geringfügig gelockert werden. Legt man den komplexen Indikator ESCS der OECD (ökonomisch, sozialer und kultureller Status) zugrunde, ist der Zusammenhang von Lesekompetenz und sozialer Herkunft nur in fünf OECD-Ländern (Ungarn, Belgien, Luxemburg, Chile, Türkei) noch stärker als in Deutschland und weit entfernt vom OECD-Mittel. Lediglich bei einem Teilindikator sind deutliche Verbesserungen zu registrieren. Dass das deutsche PISA-Konsortium just mit diesem Indikator arbeitet, überrascht nicht, prägt doch das Schönzeichnen allerorten die nationale Berichterstattung. Marianne Demmer (2011) ist beizupflichten, wenn sie die Erklärung, man wähle den HISEI „aus Gründen der

konserviert. Wenn sich aktuell die CDU/CSU als Gralshüterin konservativer Bildungsstaatlichkeit anschickt, den Abschied von der Hauptschule und damit den Übergang zu einer im Kern zweigliedrigen Struktur einzuläuten, steht dahinter kein Lernprozess in der Sache, sondern ein sich Schicken in das Unvermeidliche. Da die Hauptschule in der Bevölkerung keine Akzeptanz mehr findet und es auf Dauer unsinnig ist, an einer Schulform festzuhalten, für die abgesehen von gewissen Regionen im Süden der Republik kaum noch Kinder angemeldet werden, sieht die Union ihre Aufgabe nun darin, die Selektionsfunktion der alten Schulstruktur in eine neue Struktur hinüberzuretten. Zentral ist deshalb die Forderung, den aus der Zusammenlegung von Hauptschule und Realschule hervorgehenden neuen Schultyp – wie er bezeichnet wird, ist irrelevant - so aufzustellen, dass an dem neuen Schultyp Abschlüsse nur auf den Niveaus der bisherigen Haupt- und Realschulen möglich sind. Der Erwerb des Abiturs bleibt dann dem traditionellen Gymnasium und den Gesamtschulen mit gymnasialer Oberstufe vorbehalten.<sup>16</sup> Trotzdem, mit der Zusammenlegung von Haupt- und Realschule mindert sich die Gliederungstiefe des deutschen Schulsystems. In gewisser Hinsicht ist dies ein Fortschritt. Nicht übersehen werden darf jedoch, wie der Schritt in einer Gesamtarchitektur neu-konservativer Bildungspolitik verortet ist. Zur Gesamtarchitektur konservativ-statusorientierter wie auch neoliberal-marktorientierter Bildungspolitik gehört, dass Ansätze zu längerem gemeinsamem Lernen weiterhin blockiert werden und an der Beendigung der Unterfinanzierung kein ernsthaftes Interesse besteht. In dem Maße nämlich, wie die verfügbaren Finanzmittel für einen bedarfsgerechten Ausbau von Angeboten bei gleichzeitig guter Qualität nicht ausreichen, werden Privatisierungsprozesse beflügelt. Die Flucht von Mittelschichtfamilien in das private Schul- und Hochschulwesen ist hier ebenso einzuordnen wie die Schaffung von Quasimärkten über Gutscheinsysteme. Beides wirkt selektiv und entfaltet damit eine ähnliche Wirkung wie die ständestaatliche Abschottung. Im Ergebnis wird das deutsche Bildungssystem auch nach der formellen Abschaffung der Hauptschule nicht über die Strukturmerkmale verfügen, die die Länder aufweisen, bei denen der Bildungserfolg bei insgesamt guter Performanz nur wenig vom sozioökonomischen Hintergrund abhängig ist.<sup>17</sup> Die Finanzausstattung des Schul- wie Hochschulwesens bleibt prekär und nach der Erst-

---

Anschlussfähigkeit an frühere nationale PISA-Berichte und andere Schulleistungsstudien“ ist wenig überzeugend zurückweist., wird dafür doch die internationale Vergleichbarkeit geopfert.

<sup>16</sup> Der sogenannte Schulkompromiss von Nordrhein-Westfalen folgt dieser Linie. Die CDU hat eingewilligt, eine Verfassungsänderung mitzutragen, die den bisherigen Bestandsschutz der Hauptschule aufhebt. Dies mit der Bedingung, dass an dem neuen Schultyp keine gymnasiale Oberschule angeboten werden darf.

<sup>17</sup> Im OECD-Durchschnitt sind 14 Prozent der beobachteten Varianz der Schülerleistungen bei der im Rahmen von PISA gemessenen Lesekompetenz auf den sozioökonomischen Hintergrund der Schüler zurückzuführen. In Ungarn, Belgien, Chile, Deutschland, Neuseeland, Luxemburg und der Türkei liegt der Anteil deutlich höher. In Estland, Finnland, Italien, Japan, Kanada und Norwegen ist die Abhängigkeit unterdurchschnitt-

ausbildung existiert keine Kultur des lebenslangen Lernens außerhalb eines rein auf den Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit angelegten betrieblichen Weiterbildungssystems,<sup>18</sup> denn auch hier bedarf es einer gesicherten Finanzierung, die den Zugang für jeden erschwinglich macht.

Selbst dort, wo BürgerInnen in wenigen Jahren Rechtsansprüche geltend machen können, lässt es die Politik auf ein Scheitern ankommen. Beim Krippenausbau ist dies genau das Szenario. Statt zügig eine hochwertige öffentliche Infrastruktur der frühkindlichen Bildung zu schaffen, von der Kinder aus sozial benachteiligten Familien dann in besonderer Weise profitieren würden, haben Bund und Länder zu Zeiten der Großen Koalition den Mittelbedarf zu knapp kalkuliert<sup>19</sup> einschließlich der Nichtsicherstellung voller Mittelweiterleitung an die Kommunen und zeigt sich die jetzige Bundesregierung unwillig, dies zu korrigieren. Sie plant stattdessen die Einführung eines Betreuungsgeldes für die Eltern, die frühkindliche Betreuungsangebote nicht nachfragen. Absehbar wird es 2013, wenn der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz greift, nicht ausreichend viele Plätze geben, um die elterliche Nachfrage zu befriedigen. Bei der Vereinbarung auf dem sogenannten Krippen-Gipfel von 2007 war von 35 Prozent der Kinder unter 3 Jahren ausgegangen worden. 2011 fehlen bis zur Erreichung der 35-Prozent-Marke noch mehr als 230.000 Plätze. Nicht von ungefähr trägt dabei Nordrhein-Westfalen die rote Laterne mit der bundesweit geringsten Betreuungsquote von nur 15,9 Prozent.<sup>20</sup> In Nordrhein-Westfalen sind die Kommunen derart unterfinanziert, dass sie den Krippenausbau aus eigener Kraft gar nicht stemmen können. Nur 8 von 430 Gemeinden und Gemeindeverbänden erzielten 2010 überhaupt einen echten Haushaltsausgleich (Junkernheinrich/Lenk et al. 2011: 2). War es in den 90er Jahren noch so, dass die strukturelle Unterfinanzierung von Kommunen vorrangig ein Problem der ostdeutschen Städte war, während die Kommunen in den alten

---

lich. Den geringsten Einfluss (7 Prozent) entfaltet der sozioökonomische Hintergrund in Island (OECD 2011a: 107f., Abb. A5.2).

<sup>18</sup> Beim "European Lifelong Learning Index" (ELLI) der Bertelsmann Stiftung – er wurde 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt – haben in der EU27 Dänemark, die Niederlande und die skandinavischen Länder Schweden und Finnland die Nase vorn, wobei Dänemark in fast allen Kategorien am besten abschneidet. Nur im Bereich der beruflichen Weiterbildung landen die Schweden noch vor den Dänen. Am unteren Ende der ELLI-Skala finden sich vor allem südeuropäische Länder wie Rumänien, Bulgarien und Griechenland. Deutschland kommt auf Platz zehn. Der Index und alle ihm zugrundeliegenden Zahlen sind auf der Internetplattform [www.elli.org](http://www.elli.org) abrufbar. Zitiert aus Pressemitteilung „Lebenslanges Lernen in Europa: Deutschland nur im Mittelfeld“ vom 30.08.2010. ([http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-272530CB-81A6E466/bst/hs.xml/nachrichten\\_102888.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-272530CB-81A6E466/bst/hs.xml/nachrichten_102888.htm); Zugriff: 30.8.2010)

<sup>19</sup> Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hatte die jährlichen Betriebskosten eines Kita-Platzes in Ganztagesbetreuung mit 14.000 € angesetzt. Die Bund-Länder-Vereinbarung basiert aber auf nur 12.000 €, wovon 90 Prozent in Ansatz gebracht wurden. Die Lücke soll durch private Ausgaben (Elternbeiträge, vor allem) geschlossen werden. Zit. nach Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen 2008 (41).

<sup>20</sup> Angaben nach Destatis-Pressemitteilung Nr.409 vom 08.11.2011. Bundesweit lag die Versorgungsquote zum 1. März 2011 bei 25,4 Prozent (Steigerung gegenüber 2010: 2,3 %).

Ländern halbwegs in der Lage waren, ihren Aufgaben nachzukommen, hat sich das Problem mittlerweile auf größere Teile auch westdeutscher Städte und Gemeinden ausgeweitet. Dies bei gleichzeitigem regionalem Auseinandertriften.<sup>21</sup> Die krasse Zielverfehlung der nordrhein-westfälischen Kommunen spiegelt den Umstand, dass Überschuldung und strukturelle Unterfinanzierung im größten Bundesland zu einem flächendeckenden Problem wurden. Planerische Versäumnisse mögen hinzu kommen, dürften aber sekundär sein. Die vom Wissenschaftlichen Beirat des Familienministeriums bereits kurz nach dem Krippengipfel (April 2008) in einem Kurzgutachten formulierte Gefahr wurde von der Politik sehenden Auges in Kauf genommen und dürfte 2013 von der Realität wohl noch übertroffen werden:

*„Angesichts dieser für die Kommunen unklaren Finanzierungslage, der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen und des hohen Zeitdrucks zur Verwirklichung der Ausbauziele besteht die Gefahr, dass letztendlich weitaus weniger Plätze in Betreuungseinrichtungen geschaffen werden als von der Bund-Länder-Kommission verabredet und stattdessen auf die Schaffung finanziell günstigerer Tagespflegeplätze ausgewichen wird.“ (Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 2008: 41)*

Dabei ist noch gar nicht berücksichtigt, dass die Kalkulation von 2007 den Bedarf deutlich unterschätzt hat. Nach heutigen Erkenntnissen ist von einer Nachfrage eher über als unter 40 Prozent auszugehen. Es deutet sich ein Desaster an, bei dem erstens die Qualität dem quantitativen Ausbau geopfert und zweitens der Rechtsanspruch gleichwohl nicht flächendeckend eingelöst wird.<sup>22</sup> Würden die Finanzmittel, die der Bund ab 2013 für die Zahlung einer Nicht-Nachfrage-Prämie einplant, vorgezogen und in den Krippenausbau investiert, könnte das absehbare Desaster nicht vermieden, wohl aber abgemildert werden. So aber wird eine Politik fortgesetzt, die mit sich widersprechenden Agenden arbeitet: einer offiziellen und einer verdeckten. Die Politik stellt sich in Deutschland immer wieder selbst ein Bein und erreicht auch deshalb die von ihr proklamierten Ziele nicht.

Bei alledem muss gesehen werden: Zwischen der Finanzausstattung des Bildungssystems und dem, was damit für die Bildung der Bevölkerung bewirkt wird, besteht keine einfache Beziehung. Es gibt ein komplexes Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren. In vielfacher Hinsicht erweist sich die unzureichende Ausstattung des Bildungssystems mit

---

<sup>21</sup> Der im November 2011 publizierte Bildungsatlas der Bertelsmann-Stiftung blendet die Unterschiede in der Finanzausstattung leider aus. Würden diese berücksichtigt, ergäbe sich vermutlich ein ähnlich gelagertes Süd-Nord-Gefälle.

<sup>22</sup> Der Deutsche Städtetag rechnet in westdeutschen Großstädten mit einem Bedarf von über 50 Prozent und in vielen anderen Städten mit zumindest über 40 Prozent. Da für diesen Ausbaubedarf die Finanzmittel fehlen,

öffentlichen Finanzmitteln jedoch als entscheidender Engpassfaktor. Beim Krippenausbau wurden Ziele fixiert, ohne sicher zu stellen, dass die benötigten Finanzmittel in den Kommunen auch tatsächlich verfügbar sind und ohne für die Ausbildung und Rekrutierung des benötigten Personals zu sorgen. Der Ausbau von Ganztagsangeboten an Schulen wurde verkündet, ohne für einen Finanzrahmen zu sorgen, innerhalb dessen bisherige Halbtagschulen in Ganztagschulen resp. in Schulen mit einem pädagogisch durchstrukturierten Nachmittagsangebot transformiert werden können. Taucht ein Problem auf wie etwa das der vielfach unzulänglichen Deutschkenntnisse des Nachwuchses bestimmter Migrantengruppen, werden keine auf Nachhaltigkeit angelegten Strukturen geschaffen, die andocken an bestehende Institutionen. Gemäß neoliberalen Zeitgeist sucht die Politik dann, so wie es in den stark privatisierten angelsächsischen Bildungssystemen Praxis ist, nach Problemlösungen zu geringstmöglichen Kosten außerhalb der bestehenden Institutionen. Kurzatmige Projekte sind das Ergebnis. Von ihnen gibt es mittlerweile jede Menge. Sie führen den guten Bildungszweck im Etikett, dienen tatsächlich aber mehr der medialen Inszenierung politischer Aktion für die Zeitspanne, wo ein bestimmtes Thema die Öffentlichkeit beherrscht. Dass die Umsetzung der Projekte meist nicht qualitätsgesteuert mit ordentlich bezahltem Personal erfolgt, sondern unter Rückgriff auf billige private Bildungsdienstleister oder selbständig tätige Honorarkräfte, die befristet zu Niedriglöhnen angeheuert werden, gehört zur Politikkonzeption. Von dauerhaft hoher Motivation der in den Projekten prekär Beschäftigten sollte man eher nicht ausgehen. Die Arbeitswissenschaft hat hinlänglich belegt, dass schlechte Arbeitsbedingungen schlechte Motivation nach sich ziehen. Wenn auf Kurzfristeffekte angelegte Projekte in einem kritischen Umfang an die Stelle leistungsfähiger Strukturen treten, wird ein vordergründiger Aktionismus bedient. Dahinter aber klafft zwischen Ankündigungen und der nüchternen Bildungsrealität eine immer größere Lücke.

Von den „*besten Kindertagesstätten, den besten Schulen und Berufsschulen*“, auf die die Koalition gemäß Ankündigung im Koalitionsvertrag angeblich hinarbeitet, ist vor Ort in den Städten und Gemeinden wenig zu sehen. Die lokalen Zeitungen sind voll mit Nachrichten über die Folgen einer an allen Ecken unzureichenden Finanzausstattung: kein Geld für dringend nötige zusätzliche Kapazitäten von Kindertageseinrichtungen; kein Geld, um Verbesserungen in Richtung pädagogisch gebotener Personalschlüssel zu realisieren, kein Geld, um für alle Kinder ein gesundes Schulessen sicher zu stellen; kein Geld, um den Bauunterhaltungsrückstau an Schulgebäuden zügig abzuarbeiten usw. Das Problem setzt sich bei den Hochschulen fort. Aufgrund der Kumulation mehrerer Faktoren (G8-

---

werden Gedankenspiele vorgetragen, den Rechtsanspruch auszusetzen. Pressemitteilung „Deutscher Städte- tag: Eltern brauchen Klarheit, ob Rechtsanspruch auf Betreuung im Jahr 2013 gefährdet ist“ vom 27.10.2011.

Abitur, Abschaffung der Wehrpflicht, ansteigende Studienneigung) war mit einer kräftigen Steigerung der Studentenzahlen zu rechnen. Planerische, damit auch finanzielle Vorsorge wurde im gebotenen Umfang gleichwohl nicht getroffen. Zwischen verfügbaren und benötigten Kapazitäten tun sich an nicht wenigen Hochschulen regelrecht Abgründe auf. Dies unter Fehlplanung zu verbuchen, trifft nicht den Kern. Entscheidend ist, dass die Finanzausstattung nicht dem Bedarf folgt, sondern umgekehrt die Finanzpolitik das Budget vorgibt, an das dann die Planung von Kapazitäten und Qualitäten angepasst wird in dem Wissen darum, dass der tatsächliche Bedarf viel höher liegt. Die Schließung der Lücken, die zwischen dem Anspruch, Deutschland zu einer Bildungsrepublik zu machen und den Realitäten von der Elementarbildung bis zur Weiterbildung klaffen, ist nicht in Sicht.

Obwohl die empirischen Fakten die Unterfinanzierung annähernd aller Teilbereiche des deutschen Bildungssystems hinlänglich belegen, werden von Seiten wirtschaftsnaher Forschungsinstitute immer wieder Studien vorgelegt, die zu belegen suchen, dass die deutschen Bildungsausgaben „*systematisch und stark unterschätzt werden*“ (Klöß/Plünnecke 2006: 22). Lange wurde das Argument bemüht, die internationale Bildungsfinanzrechnung unterzeichne das tatsächliche Investitionsniveau, weil z.B. private Ausgaben untererfasst blieben. Nachdem diese Lücke in Deutschland weitgehend geschlossen ist, ohne dass sich die relative Position von Deutschland gegenüber etwa den skandinavischen Ländern, die den privaten Finanzierungsanteil in Teilbereichen (Elementarbildung in Schweden, duales Ausbildungssystem in Dänemark) gar nicht erfassen, verbessert hätte, wurde der demografische Faktor bemüht. Die OECD hat dies aufgegriffen und präsentiert mittlerweile Daten, die den demografischen Faktor neutralisieren. Erneut zeigt sich: Die Neutralisierung ändert an dem Unterfinanzierungsbefund nichts. Die neuesten Überlegungen beinhalten nun einen Frontalangriff auf die institutionenbasierte Bildungsfinanzrechnung. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (Klein/Plünnecke 2010) empfiehlt die Umstellung der Finanzierung und ihrer statistischen Darstellung von den Institutionen mit dem BIP als volkswirtschaftlicher Referenzgröße auf die an Bildungsprozessen teilnehmenden Individuen. Die Forderung hat etwas Verführerisches, denn sie operiert mit dem Argument, dass entscheidend das ist, was bei den Individuen ankommt. Diesem Argument ist schwer zu widersprechen. Die Frage ist freilich: Leisten Indikatoren, die den Bezug auf Institutionen aufgeben, dies oder ist im Gegenteil zu erwarten, dass die Umstellung der statistischen Darstellung nur einer weiteren Privatisierung und Individualisierung der Bildungsfinanzierung Vorschub leistet? Und weiter: Wenn es auch gesellschaftlicher Auftrag öffentlicher Bildungseinrichtungen ist, soziale Benachteiligungen einzelner Schüler abzumil-



dern, dann werden Indikatoren benötigt, die Steuerungsrelevanz auch bezogen auf solche Fragestellungen besitzen.

In dieser Arbeit wird die These vertreten und empirisch abzustützen versucht, dass zwischen der vorgeschlagenen Umstellung bei den statistischen Indikatoren und Plänen in Richtung weiterer Privatisierung und Vermarktlichung des Bildungssystems enge Beziehungen bestehen. Schon die Robert-Bosch-Stiftung 2006 wie jetzt auch das Institut der Deutschen Wirtschaft (2010) argumentieren nicht zufällig aus einem Denkraum heraus, bei dem Bildung zunehmend zu einem Privatgut wird. Angepeilt ist der Übergang zum Bildungsmarktstaat. In einer Bildungsrepublik resp. in einem Land mit stark ausgeprägter Bildungsstaatlichkeit strukturieren öffentlich finanzierte und organisierte Institutionen die Bildungslandschaft von der Elementarbildung bis zur Weiterbildung. Sie wirken normbildend und führen zu formalen Abschlüssen. Im Bildungsmarktstaat büßen die Institutionen an normbildender Kraft ein. Die Umstellung der statistischen Betrachtung weg von den Institutionen und hin zur Pro-Kopf-Finanzierung würde einen solchen Paradigmenwechsel – so die Hypothese – unterstützen. Dies mit weitreichenden Folgen. Unter dem Gesichtspunkt gleicher Bildungschancen etwa ist der Trend Richtung Privatschulen bedenklich. Unter dem Gesichtspunkt der Ausweitung von Bildungsmärkten ist er geradezu erwünscht. U.a. weil die Absonderung der Kinder gut verdienender Eltern, die in der Lage sind, für die Bildung ihrer Kinder hohe Schulgelder zu zahlen, das staatliche Bildungsbudget entlastet.<sup>23</sup> Auch die Mitfinanzierung tertiärer Ausbildung durch private Haushalte über Studiengebühren wird positiv gesehen und Weiterbildung ist in diesem neoliberalen Denkraum erst recht keine öffentliche Aufgabe. Derzeit ist das allgemeinbildende Schulwesen wie auch die Hochschulausbildung in Deutschland immer noch eine öffentliche Aufgabe und die Bildungsfinanzrechnung entspricht dem. Schon bei der Weiterbildung gelang es jedoch nicht, sie als vierte Säule eines öffentlich gestalteten Bildungssystems zu etablieren. Im Ergebnis gibt es kein Weiterbildungssystem, sondern einen Wildwuchs aus Strukturfragmenten, die auch für mit Kaufkraft ausgestattete Bildungsnachfrager kaum durchschaubar sind. Dass Deutschland im internationalen Vergleich beim Lifelong-Learning besonders weit zurückhängt und sowohl Geringqualifizierte wie ältere Arbeitnehmer kaum Zugang zu lebenslanger Weiterbildung haben, ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht anders zu erwarten. Der Weiterbildungsmarkt hält uns den Spiegel vor, wohin sich Segmente von Bildung entwickeln, wenn man sie primär dem Markt und – bezogen auf Weiterbildung - den Entscheidungen von Arbeitgebern, etwas für die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter zu tun oder auch nicht, überlässt. Dabei ist die

Marktorientierung nicht nur negativ für breite Bevölkerungskreise, die ausgegrenzt bleiben. Sie ist negativ auch für die Beschäftigten. Die prekären Finanzierungsbedingungen von Weiterbildung führen dazu, dass auch die Beschäftigungsverhältnisse überwiegend prekär sind. Die Weiterbildungsbranche gehört zu den Wirtschaftszweigen mit überproportional hohem Anteil von unsicherer Niedriglohnbeschäftigung.

## 1.2 Der Untersuchungsauftrag und seine Bearbeitung

Die statistische Abbildung der Bildungsfinanzierung kann sich auf unterschiedliche Indikatoren stützen. Die Indikatoren können so gewählt werden, dass für politische Entscheidungsbildung eine gute Datenbasis, die die zentralen Probleme transparent macht, entsteht. Sie können aber auch so generiert werden, dass vor den zentralen Problemen eine Nebelwand errichtet wird, hinter der diese verschwinden. Damit ein Set von aussagekräftigen Indikatoren entsteht, muss Klarheit darüber geschaffen werden, was ein bestimmter Indikator aussagt und was nicht. Auch die Anfälligkeit für Verzerrungen, die zu Missdeutungen einladen, ist aufzuwerfen. Da die deutsche Bildungspolitik nicht für sich alleine steht, sondern in internationale Kontexte eingebunden ist, kommt internationale Vergleichbarkeit als zentrales Kriterium hinzu. Für die Beurteilung der Zielerreichung haben internationale Vergleiche eine wichtige Orientierungsfunktion. Wo Deutschland im internationalen Vergleich steht und ob die international formulierten Ziele bezogen auf den Outcome an Zertifikaten, an Kompetenzniveaus, an Bildungsmobilität erreicht werden oder nicht, kann nur überprüft werden, wenn der Vergleich hinsichtlich Methodik, Datenbasis und Datenauswertung auf einem sowohl soliden wie vergleichbaren Fundament steht. Gleiches gilt für die Inputseite des Bildungssystems und die Steuerung der Inputs. Länder haben dabei nicht nur je ihre Eigenheiten, sondern formieren sich zu Gruppen, die je gewisse Merkmale teilen und darüber einen gruppenspezifischen Kontext generieren, auf den hin statistische Indikatoren zu interpretieren sind. Welcher Ländergruppe Deutschland bei der Bildungsfinanzierung zuzurechnen ist, dürfte über Deutschland mehr aussagen als isolierte Positionsbestimmungen.

Die Debatte um eine zukunftsgerechte Finanzierung des deutschen Bildungssystems von der Elementarbildung bis zur lebenslangen Weiterbildung benötigt ergo eine Datenbasis, die nicht nur im beschränkten nationalen Kontext aussagekräftig ist, sondern die Kriterien internationaler Vergleichbarkeit erfüllt und auf dieser Basis eine Positionsbestimmung erlaubt. Um dies zu erreichen müssen Bildungsprozesse und den ihnen zuzuordnenden

---

<sup>23</sup> Die Ausweitung der Privatschulen ist bei Klein/Plünnecke (2010: 11) daher Teil der Handlungsempfehlungen.

Ausgaben einheitlich abgegrenzt und muss die Datengenerierung nach festen Regeln erfolgen. Unabhängig davon, ob ein Indikator das BIP als Bezugspunkt hat resp die BIP-Ausgaben je Einwohner oder ob die Ausgaben je Bildungsteilnehmer in den Institutionen dargestellt werden, immer muss sichergestellt sein, dass die Daten länderübergreifend weitestgehend das Gleiche aussagen. Ist dies nicht der Fall, existiert also keine belastbare Datenbasis, so sind gesicherte Aussagen unmöglich und der Datenmanipulation ist Tür und Tor geöffnet. Dabei, gewisse Verzerrungen sind nicht das Problem, weil gar nicht vermeidbar. Sie müssen sich aber in einem tolerablen Rahmen bewegen.

In der OECD wird die Bildungsfinanzierung primär über institutionenbezogene Indikatoren abgebildet. Individuenbezogene Indikatoren, die sich nicht beziehen auf Bildungsteilnehmer in Institutionen, haben bislang nur eine ergänzende Funktion. Dies schon deshalb, weil die nicht an die Finanzierung von Bildungsinstitutionen gebundene Bildungsförderung von Individuen statistisch schwer greifbar ist. Bei der Finanzierung von Institutionen liegen direkt für Bildung verwandte Ausgaben vor, bei der Förderung von Individuen ist die Mittelverwendung weit weniger klar. Gleichwohl, das System ist methodisch offen für die Abbildung sowohl der Länder, die Bildung von der Elementar- bis zur lebenslangen Weiterbildung als öffentliches Gut betrachten wie auch der Länder, die nur den schulischen Kernbereich als eine öffentliche Aufgabe begreifen und im tertiären Bereich eine schwach ausgeprägte öffentliche Finanzierung von Bildungsinstitutionen kombinieren mit einer gewissen staatlichen Refinanzierung privater Bildungsausgaben. Auch in Deutschland werden beide Betrachtungsebenen bedient, wobei allerdings Bildungsinstitutionen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen und nicht atomisierte Individuen, die auf Bildungsmärkten mit anderen um gute Dienstleistungen konkurrieren. Die Betrachtung der Finanzmittel in der Unterteilung nach öffentlich und privat, die für Bildung insgesamt wie für Einzelbereiche absolut und in Relation zum BIP aufgewandt werden, ist für eine institutionenbezogene Bildungsphilosophie grundlegend. Sie macht dreierlei transparent: 1) die volkswirtschaftliche Bedeutung, die ein Land seinem Bildungswesen zubilligt, 2) den Öffentlichkeitscharakter bezogen auf die Finanzierung, 3) die Verteilung der Mittel nach Einzelbereichen. Institutionenbezogene Indikatoren sind offen für Pro-Kopf-Darstellungen. Dazu können die Ausgaben heruntergebrochen werden sowohl auf die Lernenden in diesen Institutionen wie auch auf die Bevölkerung einer bestimmten Altersgruppe (Bevölkerung im kitafähigen Alter, z.B.).

Auch bei einer institutionenbezogenen Betrachtung ist unstrittig, dass die Ausgaben pro Schüler oder Student die praktisch bedeutsame Größe sind, da hierüber die Lernbedingungen in den Bildungseinrichtungen und die konkreten Lernumstände der SchülerInnen und StudentInnen in Klassenräumen, Hörsälen usw. ganz wesentlich beeinflusst werden.

Ob deshalb jedoch die statistisch ermittelten Ausgaben pro Schüler oder Student die Größe sind, die bei Steuerungsentscheidungen der Politik im Mittelpunkt stehen sollte, ist eine andere Frage. Der OECD-Indikator „Ausgaben pro Schüler/Student“ liefert Hinweise auf mögliche Probleme. International aussagekräftig ist der Indikator bezogen auf den Pflichtschulbereich, da dieser in allen OECD-Ländern überwiegend öffentlich finanziert wird und annähernd 100 Prozent der Bevölkerung im schulpflichtigen Alter erfasst. Ganz anders ist die Situation bei der tertiären Bildung. Hier ist die OECD-weite Vergleichbarkeit stark eingeschränkt, weil tertiäre Bildung teilweise als öffentliches Gut, teilweise als Mischgut und teilweise als Privatgut finanziert und organisiert wird (vgl. Heintze 2010a: 171, Tab. 24). In den USA z.B. lagen die Ausgaben pro rechnerischem Vollzeitstudenten (ohne Forschung) 2007 bei 24.230 Kaufkrafteinheiten gegenüber nur 8.534 Kaufkrafteinheiten in Deutschland. Bedeutet dies, dass auf den durchschnittlichen US-Studenten fast das Dreifache der finanziellen Ressourcen aufgewandt wird, die einem Studenten oder einer Studentin in Deutschland zufließen? Rechnerisch ja, aber Durchschnittswerte sind nur für Länder mit überwiegend öffentlicher Finanzierung und strikt öffentlicher Regulierung halbwegs aussagekräftig. Dort, wo ein gespaltenen Bildungsmarkt existiert, der nach Finanzkraft der Eltern Bildungskarrieren einerseits eröffnet und andererseits verschließt, sagen Durchschnittswerte wenig bis nichts. Diejenigen, die aus finanziellen Gründen von einem Studium abgehalten werden, bleiben im Dunkeln und diejenigen, deren Eltern die extrem hohen Gebühren der wenigen US-amerikanischen Spitzenuniversitäten bezahlen können, überstrahlen die dürftigen Bedingungen derjenigen, die an auch gebührenpflichtigen staatlichen Hochschulen nur ein drittklassiges Studium absolvieren können.

Die Studie knüpft an die obigen Überlegungen an. Wird das Hauptaugenmerk von der Institutionenfinanzierung auf das an Bildung teilnehmende Individuum verschoben, so korrespondiert dieser Wechsel der Betrachtungsperspektive mit einer Individualisierung des Bildungsverständnisses, denn wie eine Gesellschaft Bildung versteht, organisiert und finanziert steht in einem Zusammenhang mit der Wahl der statistischen Leitindikatoren. Die Studie will vor diesem Hintergrund herausarbeiten, was institutionenbezogene und individuenbezogene Bildungsfinanzindikatoren inhaltlich aussagen, wofür sie sensibel sind und wofür nicht. Neben einer systematischen Analyse geht es dabei auch um die Veranschaulichung anhand empirischer Vergleiche.

Aus der nationalen wie internationalen Perspektive sind folgende Fragen zu bearbeiten:

- Welche Bildungsfinanzindikatoren verwenden OECD und Eurostat? Wie sind sie abgegrenzt und welche Aussagekraft besitzen sie?
- Welche Bildungsfinanzindikatoren stehen bislang im Mittelpunkt der nationalen Berichterstattung? Ist die daran mit Verweis auf den demografischen Wandel vorgetragene Kritik stichhaltig?
- Welche Ziele verfolgt eine Strategie der Individualisierung der Bildungsfinanzstatistik?
- Würde die Individualisierung der Bildungsfinanzstatistik zu Daten führen, die mit Blick auf die zentralen Problembereiche des deutschen Bildungswesens aussagefähiger sind als die an Institutionen gebundene Betrachtung? Welche Verschiebungen in der Aussage würden sich als Folge einer Individualisierung der Leitindikatoren ergeben?
- Welche Auswirkungen hätte ein Abrücken von der Institutionenbetrachtung auf die öffentliche Bildungsfinanzierung und ihre statistische Abbildung?

Eine wichtige Prämisse bei dieser Arbeit ist, dass es auf gleiche Fragen nicht einen Strauß von je nach Statistikquelle unterschiedlichen Antworten geben darf; zumindest sollte im Zeitverlauf ein Annäherungsprozess erkennbar sein. Dies gilt unabhängig von der aufgeworfenen Fragestellung. Ob die volkswirtschaftliche Betrachtungsperspektive gewählt wird, ob interessiert, wie sich die Ausgaben je Bildungsteilnehmer im internationalen Vergleich darstellen oder ob es darum geht, die Struktur öffentlicher Bildungsausgaben nach Ausgabearten zu erfassen, immer ist ein internationaler Vergleich nur insoweit sinnvoll und möglich, als die zur Anwendung kommenden statistischen Konzepte international harmonisiert sind. Internationale Harmonisierung schließt Datenerfassungen und Analysen, die einem rein nationalen Interesse folgen, nicht aus. Derartige Analysen können wertvolle Erkenntnisse liefern mit Rückwirkung auch auf den internationalen Prozess. Es muss jedoch transparent gemacht werden, dass die dabei generierten Daten rein nationale Bedeutung haben. Sie an die Stelle internationaler Vergleichszahlen zu rücken oder mit diesen zu vermischen, ist methodisch in keinster Weise zu rechtfertigen.

Die aufgeworfenen Fragen werden in den nachfolgenden Kapiteln 2 bis 5 behandelt. Kapitel 2 ist der Darstellung und Bewertung der internationalen Bildungsfinanzindikatoren gewidmet. Dies mit Stand von 2011. Im Folgekapitel wird daran die nationale Berichterstattung gespiegelt. Das Kapitel 3 setzt sich aus 2 Teilen zusammen. Der erste Teil (3.1) behandelt die zwei Konzepte von Nationalem Bildungsbudget und Grundmittelkonzept; der zweite Teil (3.2) wirft die Frage auf, welche politischen Determinanten hinter den fortgesetzt defizitären öffentlichen Bildungsausgaben stehen und welche Strategien der politischen Bearbeitung des Faktums ersichtlich sind. Das Kapitel kommt zu einem Resümee

dahingehend, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht mit einer wesentlichen Verbesserung der Ausstattung von Bildungseinrichtungen mit öffentlichen Finanzmitteln gerechnet werden kann. Statt einer realen Behebung der anhaltenden Unterfinanzierung werden Ersatzstrategien verfolgt. Die Darstellungspolitik zielt darauf ab, dem Bildungssystem fiktiv Mittel zuzurechnen, die international nicht berücksichtigungsfähig sind. Einmal, weil es sich um Ausgaben anderer Politikfelder (Alterssicherung, Familienpolitik, Kulturpolitik, Arbeitsmarktpolitik) handelt; dann, weil eine Entgrenzung des Ausgabenbegriffs erfolgt mit gravierenden Folgen für die Sicherstellung einer belastbaren Datenerfassung und die Grenzziehung von öffentlichen und privaten Ausgaben. Der Datenmanipulation wären Tür und Tor geöffnet.

In den beiden folgenden Kapiteln (4+5) werden die aufgeworfenen Themen hinsichtlich verschiedener Aspekte vertieft. Zunächst wird anhand eines OECD-Vergleichs ein Bogen geschlagen zum Zusammenhang mit sozialer Ungleichheit und dem Grad an Zufriedenheit in der Bevölkerung. Die Erörterung erfolgt im Kontext der gängigen Unterscheidung unterschiedlicher Typen von Wohlfahrtsstaaten. Es zeigt sich, dass ein relativ hohes Niveau an öffentlicher Finanzierung dort, wo Kommerzialisierung Einzug gehalten hat, eine andere Funktion erfüllt als in Ländern, die die Fahne der Bildungsstaatlichkeit hochhalten. Eine genauere Betrachtung des deutschen Finanzierungsprofils schließt sich an. Den Ausgaben pro Schüler und Studierendem wird dabei besondere Beachtung geschenkt. In Kapitel 5 wird dies fortgesponnen mit Blick auf das demografische Argument. Was ist von den Kalkulationen zu halten, die die Finanzierbarkeit ungedeckter Bedarfe über das Umschichtungspotential, das die sogenannte „demografische Rendite“ eröffnet, vorrechnen. Eröffnet sich hier ein Spielraum, der es Deutschland erlaubt, sich im internationalen Vergleich nach vorne zu arbeiten? Antwort auf diese Frage verspricht die Auswertung der Ausgabenentwicklung innerhalb Europas während der zurückliegenden Dekade. Die empirische Analyse zeigt, dass das demografische Argument nicht zieht. Deutschland konnte seine Position nicht verbessern, sondern ist weiter zurückgefallen.

*Tabelle 1* auf der folgenden Seite verdeutlicht, unter welchen Gliederungspunkten in der Studie die verschiedenen Auftrags-elemente behandelt werden und welche Tabellen sowie Abbildungen dem zugeordnet sind.

**Tab. 1: Zuordnung von Auftragsbestandteilen zu Gliederungspunkten**

Auftragselement	Gliederungspunkte der Studie	Tabellen/ Abbildungen
Welche Bildungsfinanzindikatoren verwenden OECD und Eurostat? Wie sind sie abgegrenzt und welche Aussagekraft besitzen sie	<b>Kapitel 2:</b> 2.2 Grundgerüst 2.3 Aussagekraft und Steuerungsfunktion (OECD-Indikatoren-Set) 2.4 Staatliche Bildungsausgaben (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) <b>Kapitel 4.2:</b> Das Finanzierungsprofil von Deutschland.	Abb. 1 Abb. 6 + 7 Tab. 2 Tab. 5
Welche Bildungsfinanzindikatoren stehen bislang im Mittelpunkt der nationalen Berichterstattung? Ist die daran mit Verweis auf den demografischen Wandel vorgebrachte Kritik stichhaltig?	<b>Kapitel 3</b> 3.1. Nationales Bildungsbudget und Grundmittelkonzept <b>Kapitel 4:</b> 4.2 Das Finanzierungsprofil von Deutschland und seine gesellschaftliche Einbettung im internationalen Vergleich (dar.: 4.2.1.2) <b>Kapitel 5</b> Die demografische Ausrede	Abb. 2 Abb. 8 bis 14 Tab. 3 bis 8
Welche Ziele verfolgt eine Strategie der Individualisierung der Bildungsfinanzstatistik?	<b>Kapitel 3</b> 3.2 Was folgt für die öffentliche Bildungsfinanzierung – Versuch einer Prognose 3.2.1 Warum ist die deutsche Bildungsfinanzierung defizitär? politische Determinanten 3.2.2 Welche Strategien verfolgt die Politik, um den Makel zu kaschieren? <b>Kapitel 4</b>	
Würde die Individualisierung der Bildungsfinanzstatistik zu Daten führen, die mit Blick auf die zentralen Problembereiche des deutschen Bildungswesens aussagefähiger sind als die an Institutionen gebundene Betrachtung? Welche Verschiebungen in der Aussage würden sich als Folge einer Individualisierung der Leitindikatoren ergeben?	<b>Kapitel 3</b> 3.2 (vgl. oben) <b>Kapitel 4</b> 4.2 (vgl. oben) 4.3 (vgl. oben)	Abb. 3 bis 5
Welche Auswirkungen hätte ein Abrücken von der Institutionenbetrachtung auf die öffentliche Bildungsfinanzierung und ihre statistische Abbildung?	<b>Kapitel 3.2:</b> Was folgt für die öffentliche Bildungsfinanzierung – Versuch einer Prognose <b>Kapitel 4:</b> Wie die Ausrichtung des Bildungssystems und die statistische Erfassung von Bildungsausgaben zusammenhängen	

## **2 Internationale Bildungsfinanzindikatoren stellen Institutionen in den Mittelpunkt – eine Bestandsaufnahme**

### **2.1 Bildungsbegriffe beeinflussen die Erfassung und Beurteilung der Finanzausstattung – eine Einleitung**

Das Verständnis von Bildung bewegt sich zwischen zwei Polen. In humanistischer Perspektive bezeichnet Bildung den lebenslangen Prozess aktiv-reflexiver Aneignung von Welt, Gesellschaft, Kultur und Natur. Es geht hier also um Lebenskompetenz (Münchmeier 2002). Der humanistischen Perspektive entgegen steht eine Perspektive, die den ökonomischen Verwertungszusammenhang in den Mittelpunkt rückt. Einmal für das Funktionieren des Individuums in einem arbeitsteilig organisierten Prozess der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen; dann für die Erzielung einer individuellen Bildungsrendite. Grundsätzlich haben beide Perspektiven ihre Berechtigung. Gefahren resultieren aus der Verabsolutierung eines bestimmten Bildungsbegriffs. Der Fluchtpunkt organisierter Lernprozesse, die primär ökonomische, in unserem Wirtschaftssystem kapitalistische Verwertungsinteressen im Blick haben, beinhaltet die Gefahr einer Verengung im Fächerangebot und einer Konzentration auf rein kognitive Kompetenzen bei gleichzeitiger Vernachlässigung ganzheitlicher Persönlichkeitsreife. Wird gegenläufig zu einem ökonomistischen Grundverständnis die Persönlichkeitsreife in den Mittelpunkt gerückt, so gewinnt Bildung zumindest dem Anspruch nach ein emanzipatorisches Potential. Über die Vermittlung kognitiver Fähigkeiten hinaus geht es dann auch um das Ziel, Individuen mit den Kompetenzen auszustatten, die sie benötigen, um ihr Leben in gesellschaftlicher Einbindung selbständig, sinnerfüllt und kompetent zu gestalten. Werden dabei Basiskompetenzen im Rechnen, Schreiben, Lesen als vermeintlich nicht so wichtig vernachlässigt, droht der emanzipatorische Anspruch freilich ins Leere zu gehen, da er ein ausreichendes Fundament kompetenzorientierter Allgemeinbildung benötigt, um sich entfalten zu können.

Bildung und die Frage nach dem Bildungsbegriff ist rückzubeziehen auf die Werte, die für eine Gesellschaft konstitutiv sind. Welche Anforderungen an Bildung erwachsen etwa aus den Werten, für die die Europäische Gemeinschaft und/oder das deutsche Grundgesetz stehen? Wenn wir die Folie gemeinsam geteilter, möglicherweise auch nur proklamierter Werte für die Analyse heranziehen und daran das herrschende Bildungsverständnis spiegeln, tut sich ein schwer lösbarer Widerspruch auf. Auf der einen Seite stehen die Anforderungen einer sozialen Demokratie. Demokratie lebt davon, dass es mündige BürgerInnen gibt, die über eigene Urteilsfähigkeit verfügen und Sphären, die nicht dem ökonomischen Verwertungskalkül unterworfen sind. Auf der anderen Seite stehen die Anforderungen einer kapitalistisch verfassten Ökonomie. Sie betont nicht das Allgemeinwohl, son-



den den Eigennutz und versucht, möglichst große Teile der Gesellschaft ihrem Verwertungsinteresse zu unterwerfen. Wer das Thema nicht nur vordergründig verhandelt, sondern auch tiefere Schichten freizulegen versucht, muss anerkennen, dass Demokratie und Kapitalismus einander nicht einfach wechselseitig bedingen, wie lange behauptet wurde. Kapitalismus funktioniert bestens auch ohne Demokratie. China und andere autokratische Regime liefern dazu Lehrstücke. In den westlichen Ländern andererseits ging das Pendel in den Jahrzehnten neoliberaler Hegemonie einseitig in Richtung immer weiter ausgreifender kapitalistischer Landnahme. Die demokratischen Institutionen sind zwar noch funktionstüchtig, die tonangebende politische Klasse hat sich jedoch weit von einem Handeln im Dienste des Allgemeinwohls entfernt. Ihre VertreterInnen sind nicht ausnahmslos, aber in bedenklichem Umfang so mit den Sonderinteressen bestimmter Unternehmen und Wirtschaftsverbände verbandelt, dass sie in der aktuellen Finanzkrise wie Gefangene der „Märkte“ agieren. Die Postdemokratiethese von Colin Crouch (2008a, 2008b) sieht deshalb die demokratischen Institutionen ihrer Substanz zunehmend entleert und nur noch als Fassade intakt. Die Verfasserin teilt diese Einschätzung bedingt. Nicht bei allen hochentwickelten westlichen Ländern kann gleichermaßen eine Entleerung diagnostiziert werden. Es gibt jedoch einen Trend in diese Richtung und er korrespondiert mit einer wachsenden Ökonomisierung des Bildungsverständnisses.

Deutschland reiht sich hier ein. Zahlreiche Reformen der letzten Jahre von der Verkürzung der Sekundar-II-Schulbildung resp. der Gymnasialzeit auf 8 Jahre bis zu der Umgestaltung der Hochschulbildung im Sinne maximalen Studenten-Durchlaufs bei kaum erweiterten Kapazitäten sind davon geprägt. Auch die im Rahmen von „Hochschulreformen“ deutlich erweiterten Möglichkeiten mächtiger Wirtschaftsverbände, der Ausrichtung bestimmter Studiengänge ihren Stempel aufzudrücken, untergraben den Spielraum für kritische Wissensaneignung. Weiteres fügt sich ein, so etwa die Kürzung der Bundesmittel für die Bundeszentrale für Politische Bildung. Die Maßnahme bringt zum Ausdruck, dass demokratische Bildungsarbeit für nicht sehr wichtig erachtet wird.<sup>24</sup> Um der weiteren Aushöhlung der demokratischen Institutionen entgegenzuwirken, wäre es nötig, die einseitige Ökonomisierung im Bildungsverständnis zurückzudrängen zugunsten eines ganzheitlicheren Verständnisses. Bildungsindikatoren insgesamt wie auch Bildungsfinanzindikatoren im Speziellen sind deshalb danach zu befragen, ob sie einer weiteren Ökonomisierung Vorschub leisten.

---

<sup>24</sup> Die Bundesregierung hat die Mittel für die Bundeszentrale für politische Bildung mit Blick auf deren Beitrag für eine lebendige Demokratie nicht etwa aufgestockt, sondern um mehrere Mio. € eingekürzt. In der Konsequenz wird die Bundeszentrale ihre Leistungen einschränken müssen. Quelle: hib - heute im bundestag Nr. 500 vom 1. Dezember 2011 (SPD kritisiert Kürzungen der Mittel für Bundeszentrale für politische Bildung).

Fazit: Zur Demokratie und ihrer keineswegs selbstverständlichen Erhaltung gehört, dass Bildung ein soziales Grundrecht ist. Damit aber verträgt es sich nicht, wenn dieses Grundrecht unter neoliberalen Vorzeichen zunehmend eingeengt wird auf die bloße Nützlichkeit für den sich vermarktenden Ich-Unternehmer und seine Funktion im Rahmen des kapitalistischen Verwertungszusammenhangs. Dominiert nämlich diese Art ökonomischer Perspektive, bleibt die Vermittlung von Kritikfähigkeit auf der Strecke. Sie wird dann als störend wahrgenommen. Chronische öffentliche Unterfinanzierung begünstigt die demokratische Entleerung. Wo an die Stelle öffentlicher Finanzierung private Finanzierung tritt, erfolgt eine immer weiter gehende Öffnung des Bildungssystems gegenüber wirtschaftlichen Interessen. Die Gefahr einseitiger ideologischer Indoktrination im Dienste bestimmter wirtschaftlicher Interessen ist dabei nicht von der Hand zu weisen. Kommen. Etwa wenn sich Vertreter dieser Interessen über Mechanismen des Sponsorings direkt oder indirekt Einflussnahme auf Lerninhalte und die Art ihrer Vermittlung sichern. Werden hier keine klaren Grenzen gezogen, droht Bildung seiner humanistischen und demokratischen Funktionen ebenso beraubt zu werden wie seines potentiell emanzipatorischen Charakters.

### **2.1.1 Die Aufgabe: National unterschiedliche Bildungskulturen vergleichbar machen**

Die Bildungssysteme sind im OECD- wie auch EU-Raum auf unterschiedliche Ziele hin orientiert, damit auch unterschiedlich strukturiert, organisiert und kulturell geerdet. In den skandinavischen Ländern wird z.B. die Trias aus Erziehung, kognitiver Bildung und Persönlichkeitsbildung stark betont. So besteht der Normalfall darin, dass ein Kind vor dem Wechsel in eine Vorschulklasse 5 Jahre lange Pflege, Erziehung und Elementarbildung in einer Kinderbetreuungseinrichtung erfährt und dann teilweise (Finnland, Dänemark) erst mit 7 Jahren regulär eingeschult wird. In den ersten Schuljahren gibt es dann auch keine Noten wie in den meisten deutschen Schulen. Leistungsdruck existiert, setzt aber vergleichsweise spät mit der ersten Selektion nach rd. 10 Jahren gemeinsam verbrachter Schulzeit ein. Neben verstärktem Leistungsdruck kommt es bei der beruflichen Bildung nun auch zur arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung. In den angelsächsischen Ländern, ebenso in den Niederlanden, wird Bildung von Anfang an sehr viel stärker unter den Gesichtspunkten der Nützlichkeit und ökonomischen Verwertung gesehen. Das Bildungssystem ist darauf ausgerichtet. So ist der Zeitanteil, den Kinder in formaler Kinderbetreuung verbringen, viel geringer. Unter-3-Jährige besuchen dort zu geringeren Anteilen und mit geringerem Zeitumfang eine Krippe; die Einschulung erfolgt bereits mit 5 Jahren und damit 1 bis 2 Jahre früher als in Skandinavien.

Nicht nur die expliziten Ziele differieren. Auch die impliziten Ziele bezogen auf hohe oder geringe soziale Mobilität sind sehr unterschiedlich. Die Systeme der deutschsprachigen

Länder sind in hohem Maße auf die Reproduktion hierarchischer Berufsmuster und damit die Begrenzung sozialer Mobilität ausgerichtet, während die nordisch-skandinavischen Länder auf eine flache Berufshierarchie und ein hohes Maß an sozialer Mobilität hin orientieren. Diese Unterschiede in Zielen, Strukturen und Organisationsformen spiegeln sich in darauf abgestellten nationalen Statistiken. Ein unmittelbarer Vergleich ist daher nur schwer möglich. Andererseits, die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft haben sich auf ein ganzes Bündel gemeinsamer Ziele verständigt. Für die OECD gilt dies so zwar nicht, aber gemeinsame Ziele gibt es auch hier. Auf Ebene der UNESCO sieht dies nicht anders aus. Auch hier existieren Konventionen bezogen die Gestaltung von Bildungsprozessen. Die Verpflichtung auf ein inklusives Bildungssystem ist nichts, was in Deutschland seinen Ursprung hat. Ganz im Gegenteil tut sich Deutschland mit dieser Konvention besonders schwer, da Inklusion und das Festhalten an einem hoch-selektiven System nicht zusammen gehen. Um festzustellen, ob und welche Fortschritte es in verschiedenen Ländern beim Erreichen international vereinbarter Bildungsziele gibt, müssen Daten generiert werden, die mit einem tolerierbaren Maß an Ungenauigkeit vergleichbar sind. Sich bei Zielverfehlungen auf die Position zurückzuziehen, die ganze Vergleichsmethodik trage den eigenen nationalen Besonderheiten nicht genügend Rechnung und könne deshalb ignoriert werden, ist kaum eine geeignete Basis, um in der Sache voranzukommen. Wer die Methodik kritisiert, muss Stichhaltiges ins Feld führen können. Ansonsten entsteht der Verdacht, dass das methodische Argument nur vorgeschoben ist.

Internationale Bildungsvergleiche setzen die Verständigung auf einen bestimmten Bildungsbegriff voraus. Dieser muss so gewählt werden, dass er operationalisierbar ist. Zwangsläufig ergibt sich daraus eine Einengung. Bei den PISA-Studien etwa erfolgt eine Beschränkung auf drei Grundkompetenzen (Lesen, Rechnen, Naturwissenschaften), die standardisierten Messverfahren zugänglich sind. Aus dem Blickwinkel eines humanistischen Bildungsbegriffs besitzen die Ergebnisse von PISA dementsprechend nur geringe Aussagekraft. Andererseits jedoch verdanken wir den PISA-Studien wertvolle Informationen. PISA hat den zuvor gepflegten Glauben an die überragende Qualität des deutschen Bildungssystems erschüttert. Bei den drei PISA-Kompetenzfeldern bewegen sich 15-jährige Schüler und Schülerinnen aus Deutschland in deutlichem Abstand zum Spitzenfeld. Dabei jedoch sind die Unterschiede zwischen den Schulen sehr ausgeprägt und es gelingt weniger gut als anderen OECD-Ländern, den Einfluss der sozialen und kulturellen Herkunft abzuschwächen. Vor allem also am Anspruch, jedem gleiche Chancen zu bieten, scheitert das hoch-selektive deutsche System. Es ist das Verdienst der PISA-Studien, dazu belastbare Daten geliefert zu haben.

Der UOE-Bildungsbegriff, der der Ausgabenerfassung zugrunde liegt, zielt auf formale Bildung. Bildung, die irgendwo en passant stattfindet, bleibt außen vor. Betrachtet werden nur die Prozesse, die im Rahmen nachhaltiger Organisation explizit auf Lernen ausgerichtet sind mit Lernzielen, Lerncurricula und qualifiziertem Personal. Wird Bildung auf formale Bildungsprozesse eingegrenzt, schließt dies nicht aus, auch die Hilfsprozesse, die in einer engen Verbindung damit stehen, zu berücksichtigen. Alle Prozesse jedoch, die es sonst noch geben mag, müssen ausgeschlossen werden.

Nach den UOE-Regeln (UOE 2007: 5) sind folgende Bereichen ausgeschlossen:

- Anlernausbildungen in Betrieben: Betriebliche Ausbildungen werden nur erfasst, wenn sie in einem organisierten Rahmen in der Verbindung mit schulischer Ausbildung (duales Ausbildungssystem) erfolgen. Für den schulischen Anteil wird verlangt, dass er es auf einen Zeitanteil von mindestens 10 Prozent bringt.
- Trainingsmaßnahmen in Betrieben. Sie sind Teil des Arbeitsprozesses und nicht auf einen Bildungsabschluss ausgerichtet.
- Kurzprogramme, die in Vollzeit gerechnet weniger als ein Semester ausmachen. Dies tangiert Schmalspurausbildungen sowie den Bereich der Weiterbildung von Erwachsenen.

Von einem umfassenden Bildungsverständnis aus betrachtet, deckt die an Schulen und Hochschulen vermittelte Bildung immer nur einzelne Segmente ab. Diese können jedoch so breit angelegt sein, dass sie den Jugendlichen viele Optionen bieten und eine vorschnelle Einsortierung in Kästchen vermeiden. Ein Indikator ist, ob bereits im Primarschulbereich Noten zum Einsatz kommen oder Benotungen in den ersten Schuljahren unterbleiben. Länder, bei denen bereits im Primarschulbereich Noten vergeben werden, machen damit deutlich, dass ihnen wenig an der Entwicklung intrinsischer Lernmotivation gelegen ist. Es geht um frühe Leistungskontrolle anhand eines bestimmten Kanons von Faktenwissen und von messbaren Grundkompetenzen wie Lesen und Rechnen. Nur darauf bezogen greifen die Benotungssysteme. Der Beitrag, den Schulen für die Bildung der Persönlichkeit durch moralische Reifung und die Entwicklung von Kritik- wie Urteilsfähigkeit leisten, entzieht sich demgegenüber standardisierten Messverfahren.

### **2.1.2 Unterfinanzierung oder Untererfassung?**

Dass die öffentlichen Bildungsausgaben von Deutschland gemessen am BIP im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich sind, ist unstrittig. Strittig ist die Frage, ob und in welchem Umfang Unterfinanzierung vorliegt. Ins Spiel kommen hier unterschiedliche Bildungsbegriffe. Wer Bildung eher als Ware und als Privatgut denn als Bürgerrecht und öffentliches Gut begreift und die öffentliche Aufgabenstellung reduziert auf die ökonomische Funktion der Versorgung einer kapitalistischen Wirtschaft mit Arbeitskräften, wird

von einer Unterfinanzierung nur dann reden, wenn die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit aufgrund fehlender Fachkräfte ernsthaft gefährdet ist. Ob die Arbeitskräfte gereifte Persönlichkeiten und zur demokratischen Teilhabe fähig sind, spielt keine Rolle; ein kapitalistisches Wirtschaftssystem funktioniert auch ohne Demokratie. Nicht so eine demokratisch verfasste und hochkomplexe Gesellschaft. Sie funktioniert auf Dauer nicht ohne Menschen, die durch Erziehung und Bildung die inneren Ressourcen erworben haben, die sie für ein selbstbestimmtes Leben und für soziale und politische Teilhabe benötigen. Der rein ökonomische Bildungsbegriff kann in westlichen Demokratien daher nicht der Maßstab sein. Das Bildungssystem muss zwei Aufgabenstellungen gleichermaßen erfüllen und dafür mit Ressourcen ausgestattet werden. Ökonomisch hat es die Aufgabe der langfristigen Sicherung und Verbesserung von nationaler Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit; unter dieser Perspektive sind Bildungsausgaben Investitionen in Humankapital. Gesellschaftlich hat es die Aufgabe, Bildung für alle im Sinne eines materiellen Bürgerrechts zu realisieren.

Ein Weiteres kommt hinzu. Diejenigen, die aus einer ökonomisch verkürzten Perspektive heraus argumentieren, kontern die Unterfinanzierungsthese mit der Behauptung, die Bildungsausgaben würden untererfasst. Zwei Ansatzpunkte bieten sich, um die Untererfassungsthese mit Zahlen zu unterfüttern. Der erste Ansatz richtet sich gegen die Beschränkung auf formale Bildungsprozesse. Für einen gegenüber dem internationalen Ansatz erweiterten Bildungsbegriff kann geltend gemacht werden, dass Bildungsprozesse ab Geburt bis ins hohe Alter und innerhalb aller Lebensabschnitte sowohl in öffentlichen wie privaten Bildungseinrichtungen und in unterschiedlichsten Organisationen und Kontexten stattfinden. Diese Einrede ist zum einen berechtigt, die darauf aufbauende Entgrenzung des Bildungsbegriffs unterminiert jedoch den Anspruch, zu belastbaren Aussagen zu kommen. Negativ betroffen wären besonders die öffentlichen Bildungsausgaben. Die Angemessenheit öffentlicher Bildungsausgaben zeigt sich vorrangig an der Ausstattung von Institutionen, die einem expliziten Bildungsziel folgen, mit Personal und öffentlichen Finanzmitteln. Es ist daher gut begründet, wenn die UOE-Datensammlung Einrichtungen, die keine Funktion im Rahmen formaler Bildungsprozesse haben, bislang auch nicht erfasst. Wer mit Jugendfreizeiteinrichtungen anfängt, kann schnell auch Seniorenheime, Rundfunk und Fernsehen und einiges mehr in das Nationale Bildungsbudget hinein nehmen. Nicht nur die Gefahr der Überdehnung muss gesehen werden. Auch das Ziel, aussagefähige und international vergleichbare Daten zu erhalten, ist bei einer Beschränkung auf das Wesentliche eher zu erreichen als bei der Zeichnung eines sehr breiten Bildungs-panoramas. Damit ist nicht gesagt, dass sich methodische Weiterentwicklungen erübr-

gen. Bei den ISCED-Stufen greifen in den kommenden Jahren Weiterungen (vgl. das nächste Kapitel). Dies wird nicht die letzte Änderung sein. In dem Maße etwa wie sich Weiterbildung, lebenslanges Lernen und Seniorenbildung als eigenständige Säule herauskristallisiert, wächst auch die Berechtigung und Notwendigkeit einer Erfassung über die jetzige Regelung hinaus.

Der zweite Ansatz, um die „Untererfassungshypothese“ (Klein/Plünnecke 2010: 16) zu belegen, liegt im Wechsel von einer auf Zahlungsvorgängen basierenden Ausgabenrechnung zu einer betriebswirtschaftlichen Aufwandsrechnung. Dies um den Preis der Aufgabe internationaler Vergleichbarkeit. So rechnen Klein/Plünnecke resp. das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) dem deutschen Bildungssystem kalkulatorische Kosten zu, die nach den Regeln internationaler Rechnungslegung nicht oder nur sehr eingeschränkt berücksichtigungsfähig sind. In seiner Expertise von 2010 für das Land Hessen kommt das Institut zu dem Schluss, dass die *„Bildungsausgaben in Deutschland im Umfang von bis zu etwa 1 Prozentpunkt am BIP untererfasst“* seien. In der Konsequenz hätte 2007 zur Erreichung des 10-Prozent-Ziels nur noch etwa 0,5 Prozentpunkte des BIP gefehlt (Klein/Plünnecke 2010: 17). Die Rechenbasis, auf die sich das Institut dabei stützt, operiert mit einem anderen Ausgabenbegriff, als dem, der im Rahmen der UOE-Konvention zur Anwendung kommt. Die internationale Bildungsfinanzrechnung basiert auf einem finanzstatistischen Ausgabenbegriff, der kalkulatorische Kosten nur sehr eingeschränkt zulässt. Die Untererfassungsthese des IW bezieht sich dagegen auf einen betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff mit voller Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten. Dass Bildungsausgaben höher ausfallen, wenn den Ausgaben, die auf Zahlungsströmen basieren, kalkulatorische Kosten zugerechnet werden, ist trivial. Der entscheidende Punkt besteht darin, dass sich das IW nicht um die international vereinbarten Regeln schert, sondern kalkulatorische Kosten nach eigenem Gutdünken so errechnet, dass sich maximale Zusatzbeträge ergeben. Beispiel: Kalkulatorische Kosten der Altersrückstellung. Nach den UOE-Regeln sind hier mehrere Verfahren möglich (vgl. Heintze 2010a: 60f.). Immer jedoch gilt: In die Erfassung eingeschlossen ist nur das aktive Personal. Unabhängig von der Frage der konkreten Ausgestaltung des nationalen Alterssicherungssystems wird bezogen auf diese Aktiven so gerechnet, als ob Zahlungen an einen staatlichen oder privaten Fonds gehen, aus dem später die Pensionszahlungen bestritten werden. Pensions- und Rentenzahlungen für Personen, die früher im Bildungssystem beschäftigt waren, sind nicht dem Bildungssystem zuzurechnen. Das Statistische Bundesamt hält sich an die internationalen Vorgaben. Für 2008 berücksichtigt es 8,3 Mrd. € an fiktiven Sozialbeiträgen für aktiv Beschäftigten. Die Finanzminister halten dies für zu niedrig, da die tatsächlichen Ausgaben für das pensionierte Personal 14,1 Mrd. € betragen habe (Bildungsfinanzbe-

richt 2011: 17, 31, 90). Das IW setzt mit Bezug auf die Zentralstelle der Landesfinanzminister (ZDL) noch eines drauf: Die dem Bildungssystem zuzurechnenden Pensionslasten sollen an die prognostizierte Entwicklung zukünftiger Versorgungsausgaben des heutigen Personals angepasst werden. Auf Hessen bezogen – die IW-Studie bezieht sich auf dieses Bundesland – führt dies zu folgender Rechnung:

*„In Hessen werden in den Bildungsausgaben 678 Millionen Euro für unterstellte Sozialabgaben für aktive Beamte aus dem Bildungsbereich erfasst. Legt man für eine erste näherungsweise Schätzung den von der ZDL für Deutschland ermittelten bundesweiten Faktor von 2,47 an, würden die unterstellten Sozialabgaben für Pensions- und Beihilfeleistungen 1.674 Millionen Euro umfassen. Die Bildungsausgaben in Hessen wären damit allein im Bereich der Pensionslasten der heute aktiven Beamten im Bildungsbereich um rd. 1 Milliarde Euro untererfasst.“ (Klein/Plünnecke 2010: 15)*

Mit einer derartigen Kalkulation werden zwei Themen unzulässig vermengt: die Finanzierung des Bildungssystems und die Finanzierung der Pensionslasten. Die deutsche Finanzpolitik hat es seit vielen Jahren versäumt, für die Versorgung der Pensionäre durch die Bildung von Pensionsrückstellungen oder die Schaffung von Fonds angemessene Vorsorge zu treffen. Dies ist umso unverständlicher, als die Personalausgaben der öffentlichen Hand bezogen auf das BIP wegen des in Deutschland besonders kleinen öffentlichen Sektors nicht nur weit unter dem EU-Durchschnitt liegen, sondern unter 30 europäischen Ländern die niedrigsten überhaupt sind.<sup>25</sup> Das Versäumnis jetzt aber dafür zu nutzen, um dem Bildungssystem auch die zukünftigen Ausgaben zuzurechnen, für deren Bezahlung keine angemessene Vorsorge getroffen wurde, ist nicht als seriös zu werten.

## 2.2 Das Grundgerüst

Nationale Bildungssysteme differieren gleichermaßen im Verständnis von Bildung wie auch in den institutionellen Ausprägungen. Einerseits basieren sie auf Basisentscheidungen und einer mehr oder weniger pfadabhängigen Fortentwicklung; andererseits kann der internationale Vergleich wesentliche Impulse für die Weiterentwicklung eines nationalen Bildungssystems liefern. Um solche Lernprozesse zu ermöglichen, bedarf es einer Harmonisierung der verwendeten Systematiken. Es muss genau definiert werden, wie das Bildungssystem abgegrenzt wird, welche Leistungen ihm zugeschrieben werden und wel-

---

<sup>25</sup> Bei den Personalausgaben des Sektors Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) lag Deutschland 1995 mit 8,7 Prozent bezogen auf das BIP unter 30 europäischen Ländern (heutige EU27 + CH, IS, NO) auf Platz 26; im Jahr 2010 dagegen mit nur noch 7,3 Prozent auf dem letzten Platz. Zum Vergleich: Die Personalausgaben des Sektors Staat erreichten 2010 in Dänemark 19,1, in Frankreich 13,4 und in den

che Arten von Ausgaben dabei erfasst werden. Dazu werden von den internationalen statistischen Stellen Nomenklaturen erarbeitet und laufend fortentwickelt. Ziel ist es, verschiedene Nomenklaturen so zu integrieren, dass eine Basis für Vergleichbarkeit entsteht. Die UOE-Meldung klassifiziert Bildungsausgaben nach drei Dimensionen. Die *erste Dimension* bezieht sich auf den Ort, an dem Ausgaben anfallen. Die wesentliche Komponente innerhalb dieser Dimension sind Ausgaben innerhalb von Bildungseinrichtungen. Dazu zählen nicht nur Schulen und Hochschulen, sondern auch Bildungsministerien samt nachgeordneter Behörden und alle Einrichtungen, die direkt an der Bereitstellung und Unterstützung von Bildung beteiligt sind. Ausgaben für Bildung außerhalb von Bildungseinrichtungen sind eine weitere Komponente. In einigen Ländern gibt es Lernmittelfreiheit; hier erhalten die SchülerInnen das Lernmaterial direkt von der Schule; in anderen Ländern müssen Lernmaterialien über den Handel bezogen werden. Das gleiche Bild bietet sich beim Nachhilfeunterricht. Im Gros der OECD-Länder gibt es einen mehr oder weniger boomenden Markt für privaten Nachhilfeunterricht. In vor allem den skandinavischen Ländern ist Nachhilfe eine Aufgabe der Schulen selbst. Ein boomender Nachhilfemarkt würde dort als Versagen von Bildungsinstitutionen wahrgenommen. Die *zweite Dimension* zielt auf die am Bildungsort für die Erbringung und/oder den Einkauf von Leistungen eingesetzten Finanzmittel. Hierzu zählen die Ausgaben, die der Erbringung unmittelbarer Bildungsleistungen (sogenannte Kernleistungen) dienen sowie die Leistungen, die der Unterstützung von Bildung dienen. Die mittelbaren Leistungen resp. Ausgaben für nicht unterrichtsbezogene Dienstleistungen reichen vom Schülertransport über die Stellung von Mahlzeiten, die Beaufsichtigung bei der Hausaufgabenerledigung, die Unterbringung auswärtiger SchülerInnen bis zur Schulgesundheitspflege. Auch hier finden wir unterschiedliche Ländergruppen. Auf der einen Seite – Deutschland ist hier zuzuordnen<sup>26</sup> – gibt es im Schulbereich Länder mit einer schwachen Entwicklung von Hilfsleistungen; auf der anderen Seite – erneut finden sich hier vor allem die skandinavischen Länder – ste-

---

Niederlanden noch 10 Prozent. Quelle: Eurostat, Tabelle „gov\_a\_main-Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate“, update vom 21.09.2011 (Zugriff: 16.10.2011).

<sup>26</sup> Beispiel Schulverpflegung. Wissenschaftlich ist unstrittig, dass ein qualitativ hochwertiges Schulesen, an dem alle SchülerInnen partizipieren, ein Qualitätsmerkmal von guter Schule mit einem Mehrwert für auch die Gesundheitsentwicklung der Schüler ist. Bei einer öffentlichen Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erläuterten Ende November 2011 acht Sachverständige, dass und warum eine ordentliche Schulverpflegung an allen Schulen ein Schlüsselement sei im Kampf gegen Übergewicht und seine Folgeerkrankungen, die dann im Gesundheitssystem zu erhöhten Kosten führen. Bei der Anhörung wurde deutlich, dass schon die Datenlage in Deutschland höchst defizitär ist. „Wir haben das Problem, dass wir keine Daten über Qualität und Umfang über die Ernährung an Schulen haben“, sagte Margit Böls von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung. Dabei seien die Fallzahlen von Übergewicht und Adipositas (Fettleibigkeit) bei Jugendlichen dermaßen angestiegen, dass koordiniert gehandelt werden müsse. Zit nach: hib - heute im bundestag Nr. 491, Mi, 30. November 2011. Obwohl die Existenz des Bedarfs fachlich unstrittig ist, hapert es mit der Umsetzung, weil der Ausbau dieser Hilfsleistungen die Bereitstellung von Zusatzmitteln über die öffentlichen Haushalte voraussetzt, wofür die Finanzminister aufgrund unzureichender Einnahmen aber keinen Spielraum sehen.



hen Länder, die Schulen als soziale Orte ausgeprägt haben, zu deren Auftrag auch die Essensversorgung, die psychologische Betreuung und die Gesundheitsförderung zählen. Bei Universitäten gibt es etwas andere Traditionen. Hier spielen auch in Deutschland Hilfsleistungen (Bibliothek, Kantine, Studentenwohnheim, Hochschulsport) eine bedeutende Rolle. Außerdem kommen hier Ausgaben für Forschung und Entwicklung als weitere wichtige Kategorie ins Spiel.

Hier eine Liste von wichtigen Hilfsleistungen, die als institutionelle Ausgaben („Innerhalb von Bildungseinrichtungen“) gewertet werden:

- **Schulessen; Betrieb von Kantinen:** Dies dient direkt dem Schul- oder Hochschulbetrieb und findet daher Berücksichtigung. Gleiches gilt für die Ausgabe von Zwischenmahlzeiten in Form von Obst, Schulumilch etc.
- **Gesundheits- und Sozialdienste:** Medizinische, pflegerische, psychologische und sozialpädagogische Leistungen, die an resp. für Schulen oder Hochschulen erbracht werden, finden insoweit Berücksichtigung als sie der Gesundheitsfürsorge, psychologischen und sozialpädagogischen Betreuung von Lernenden und Lehrenden dienen. Darüber hinaus gehende Leistungen, etwa die Leistungen einer Universitätsklinik für jedermann müssen abgezogen werden.
- **Schülertransport:** Die Ausgaben für einen formalen Schülertransport finden Berücksichtigung, weil hier die Beförderung von Schülern und Schülerinnen zu ihren Schulen der direkte Zweck ist. Anders wird es beurteilt, wenn eine Gemeinde bestimmten SchülerInnen lediglich Preisrabatte für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel einräumt. Die Differenz zum Normalpreis findet keine Berücksichtigung.
- **Studentenwohnheime:** Der Zuschussbedarf für Studentenwohnheime und die dort integrierten Einrichtungen für Freizeit, Sport, Kultur etc. werden berücksichtigt. Studentenwohnheime gelten als Hilfseinrichtungen der Universität.

Demgegenüber werden ausgeschlossen: (UOE 2007: 52f.)

- Betreuungs- und Kinderpflegeleistungen, die von Bildungseinrichtungen erbracht werden. Die „Pflegekompente“ von Vorschulprogrammen soll herausgerechnet werden.
- Bildungsaktivitäten außerhalb formaler Bildungsprozesse (z.B. private Sprachkurse, Bildungsreisen etc.)
- Bei Lehrkrankenhäuser der Ausgaben-Anteil, der auf die Behandlung und Pflege der Patienten entfällt.
- Ausgaben für Forschung und Entwicklung außerhalb von Bildungsinstitutionen.

Die *dritte Dimension* nimmt eine Unterteilung der Ausgaben nach ihrer Herkunft vor. Unterschieden wird nach öffentlichen Ausgaben, öffentlich geförderten privaten Ausgaben und privaten Ausgaben. Öffentliche Ausgaben sind solche, die über nationale öffentliche Haushalte bereitgestellt werden sowie Ausgaben, die nationalen Einrichtungen oder Bil-

dungsteilnehmern von internationalen Stellen resp. Programmen zufließen, die ihrerseits öffentlich finanziert sind. Zu nennen sind etwa Bildungsprogramme der europäischen Gemeinschaft. Private Ausgaben sind Ausgaben, die von privaten Haushalten, Privatunternehmen und sonstigen privaten Einheiten (Glaubensgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände, Elternkooperativen...) getätigt werden. Werden private Bildungsausgaben von öffentlicher Seite subventioniert, werden diese Subventionen abgezogen. Diese öffentlichen Subventionen werden gesondert ausgewiesen.

Für die internationale Angleichung nationaler Bildungsdaten liefert die ISCED-Klassifikation 97 die Basis.<sup>27</sup> 2011 wurde die Nachfolgeklassifikation 2011 verabschiedet.<sup>28</sup> Sie kommt ab 2013/2014 zur Anwendung. Es handelt es bei ISCED 97 (ab 2014: ISCED 11) um eine UNESCO-Taxonomie als Kodierungsschlüssel für eine international vergleichbare hierarchische Anordnung von 0 bis 10 Bildungsstufen, denen Bildungseinrichtungen der einzelnen nationalen Staaten zugeordnet werden.<sup>29</sup> Der Kernbestand der internationalen Bildungsstatistik ist zwischen UNESCO, OECD und Eurostat harmonisiert (UOE = UNESCO/OECD/Eurostat). Die Abbildung erfolgt entlang den ISCED-97-Bildungsprozessstufen und den ihnen zugewiesenen Institutionen. Dort, wo sich Einrichtungen keiner ISCED-Stufe zuzuordnen, weil das nationale Bildungssystem kleinteiliger organisiert ist als es die ISCED-Stufen vorsehen oder sich umgekehrt nationale Einrichtungen über mehrere Stufen erstrecken, kommen Schätzverfahren zum Einsatz oder die Erfassung findet nur aggregiert statt.

Die Zuordnung der deutschen Bildungseinrichtungen zur ISCED-Systematik gelingt weitgehend, aber nicht vollständig.<sup>30</sup> Wie die deutschen Bildungsprogramme den ISCED-97-Stufen zuzuordnen sind, wird von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder jährlich in der Publikation „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ dargestellt. Unschärfen bestehen bei der untersten Stufe ISCED 0, bei der Primarbildung

---

<sup>27</sup> Die Abkürzung ISCED steht für International Standard Classification of Education. ISCED wurde Anfang der 70er von der UNESCO mit dem Ziel entwickelt, einen einheitlichen Rahmen für die Sammlung und Darstellung von Bildungsstatistiken zur Verfügung zu stellen und damit Vergleiche, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene zu erleichtern bzw. überhaupt erst zu ermöglichen. Die Klassifikation von 1975 wurde 1997 überarbeitet (ISCED 97) und bildet seitdem alle organisierten Lernprozesse ab, angefangen von der Elementarbildung bis zur lebenslangen Weiterbildung.

<sup>28</sup> Zu den Hintergründen siehe United Nations Statistics Division, Classification Newsletter, No. 27 v. August 2011.

<sup>29</sup> Vgl. UNESCO 1997 resp. [www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm) (überprüft: 23.02.2012).

<sup>30</sup> In einigen OECD-Ländern bereitet die Zuordnung noch größere Probleme. Tendenziell ist es nämlich leichter, die Teile eines hoch-selektiven Schulsystems, wie es in den deutschsprachigen Ländern existiert, den ISCED-Stufen zuzuordnen, als in einem hochintegrierten Schulsystem, wie es Markenzeichen nicht nur der skandinavischen Länder, sondern auch etwa von Kanada ist, eine nach ISCED-Stufen getrennte Rechnung aufzubauen. In Dänemark etwa kann in der Konsequenz zwischen den ISCED-Stufen 1 und 2 nicht getrennt werden.

(ISCED 1) und auch bei der Abgrenzung zwischen post-sekundären Ausbildungen unterhalb tertiärer Programme (ISCED 3 und 4) mit den B-Programmen der Tertiärstufe (ISCED 5):

- **Elementarbildung** (ISCED 0): Zur Elementarbildungsstufe zählen Einrichtungen für Kinder ab 3 Jahren, die als Bildungseinrichtungen qualifiziert sind. Diese Qualifizierung ist nicht in allen OECD-Ländern gleichermaßen gegeben. In Deutschland gibt es mittlerweile einerseits anspruchsvolle Bildungspläne; andererseits jedoch wurden aus Gründen der Kostenminimierung weder die Personalschlüssel noch die Ausbildung der ErzieherInnen an die erhöhten Anforderungen angepasst. Bei der ab 2013/2014 anzuwendenden neuen Klassifikation ISCED 11 tritt an die Stelle der bisherigen Elementarbildung die Vorschulbildung. Die bisher nicht berücksichtigte Betreuung von Kindern unter 3 Jahren wird als Frühe Bildung („Early childhood education“) in das System eingebaut.
- **Die Primarbildung** (ISCED 1) beginnt zwischen dem 5ten und 7ten Lebensjahr und dauert in der Regel 6 Jahre. Etliche Länder praktizieren eine längere gemeinsame Basisbildung von bis zu 10 Jahren und nur eine kleine Minderheit teilt Kinder bereits nach 4 oder 5 Jahren Grundschule auf unterschiedliche Schultypen auf.<sup>31</sup> Primarbildungsprogramme erfordern nicht zwingend den vorherigen Besuch von Einrichtungen der Elementarbildung. Allerdings wird dies - politisch gewollt - zunehmend zur Regel. Das systematische Lernen, mit dem in der Primarschule begonnen wird, ist nämlich nicht voraussetzungslos. Kinder benötigen ein gewisses Sprachverständnis, um im Unterricht mitwirken zu können. Sie müssen in der Lage sein, mit Lernmaterialien umzugehen und sie müssen gelernt haben, sich für eine gewisse Zeit auf etwas zu konzentrieren, anderen zuzuhören usw. Einrichtungen der Elementarbildung sind der Ort, wo diese Basics im sozialen Austausch mit anderen Kindern spielerisch gelernt werden.
- **Sekundarbereich I** (ISCED 2): Der Sekundarbereich I beinhaltet gegenüber dem Primarbereich eine stärker fachliche Ausrichtung. Er ist entweder abschließend oder vorbereitend. Dort wo er abschließend ist, bereitet er die Schüler auf den direkten Eintritt in den Arbeitsmarkt vor. Dort wo er vorbereitend ist, folgt auf den Besuch der Sekundarstufe I der Besuch der Sekundarstufe II oder der Übergang in berufsbildende Programme. Die Sekundarstufe I dauert in den Mitgliedsländern der OECD unterschiedlich lang zwischen 2 und 6 Jahren. Der Regelfall sind 3 Jahre.
- **Sekundarbereich II** (ISCED 3/4): Der Sekundarbereich II beendet die sekundäre Bildungsstufe mit einem gegenüber dem Sekundarbereich-I fächerspezifischen wie auch höherwertigeren Bildungsprogramm. Das Eintrittsalter in die zweite Stufe des Sekundarbereichs liegt in der Regel bei 15 oder 16 Jahren. Hinsichtlich der Dauer von oberen sekundären Bildungsgängen gibt es innerhalb der OECD nicht unwesentliche Unterschiede. Sie variiert zwischen 2 bis 5 Jahren. ISCED-3-Programme können abschließend sein; hier erfolgt dann ein direkter Übergang ins Erwerbssystem. In der Regel jedoch führen sie zu Ausbildungspfaden. Diese können postsekundär sein oder tertiär. Die Bildungsgänge auf der ISCED-3-Stufe sind in 3 Kategorien zu unterteilen: allgemeinbildend, berufsbildend, berufsvorberei-

---

<sup>31</sup> Über eine nur 4-jährige Grundschulzeit verfügen Innerhalb der OECD neben Deutschland nur noch Österreich und Ungarn. In der Schweiz, Kanada und den USA variiert die Grundschulzeit, die Berichterstattung bezieht sich aber auf 6 Jahre. Gleiches gilt für Länder, wo Kinder 8 bis 10 Jahre eine Gemeinschaftsschule resp. integrierte Gesamtschule besuchen, ehe sich ihre weiteren Bildungswege trennen (UOE 2007: 99).

tend. Im Grenzbereich liegen hier die postsekundären Ausbildungen des ISCED-4-Niveaus. Die deutsche duale Ausbildung ist in dem Überschneidungsbereich angesiedelt.

- **Tertiärbereich (ISCED 5/6):** Der Tertiärbereich ist in bislang zwei Unterbereiche geteilt. Der **Tertiärbereich A (ISCED 5a-Programme)** ist akademisch-wissenschaftlich orientiert mit einer stark theoretischen Komponente und dem Abitur als regulärer Zugangsvoraussetzung. Die Dauer liegt auf Basis von Vollzeitäquivalenten bei mindestens 3 Jahren. Die unterste Stufe stellen damit 3-jährige Bachelor-Studiengänge resp. Studiengänge dar, die dem vergleichbar sind. Die akademischen A-Programme des Tertiärbereichs führen zu Berufen mit höherem resp. semiakademischen bis hohem Qualifikationsniveau und ebnen den Weg in Forschungsprogramme (ISCED 6), wo ein Doktor- oder PhD-Titel erworben wird. Der **Tertiärbereich B (ISCED 5b-Programme)** ist nichtakademisch-praktisch angelegt. Die Ausbildungsdauer liegt im Falle von Hochschulprogrammen typischerweise bei weniger als 3 Jahren oder es handelt sich um Programme, die kein Abitur als Zugangsvoraussetzung verlangen und im Schulbereich angesiedelt sind. Mit ISCED 11<sup>32</sup> wurde der Tertiärbereich neu geordnet. Er umfasst zukünftig 4 statt bislang nur 2 Stufen: ISCED 5 steht für nicht-akademische Kurzzeit-Tertiärbildungen, ISCED 6 für semi-akademische Bachelor-Abschlüsse und Vergleichbares; ISCED 7 erfasst vollakademische Abschlüsse (Master etc.). ISCED 8 steht als höchste Stufe nun für wissenschaftliche Abschlüsse (Dokorate, Habilitationen).

Aus *Tabelle 2* ist ersichtlich, wie unterschiedliche Bildungsausgaben nach Leistungen innerhalb von Bildungsinstitutionen und außerhalb klassifiziert werden. Hier kommt ein weiteres wichtiges Prinzip zum Tragen. Das UOE-Rechensystem erfasst nur die Leistungen, die dem Bildungssystem direkt zugute kommen, indem sie seine Funktionsfähigkeit sichern resp. unterstützen. Dieses Prinzip bedingt, dass neben den Leistungen der Planung, Durchführung und Überwachung von Unterricht sowie der Herrichtung und Unterhaltung der dafür erforderlicher Immobilien Leistungen, die nicht zu den Kernleistungen gehören, nur insoweit Berücksichtigung finden können als sie direkt dem Schul- oder Hochschulbetrieb zuzuordnen sind. Zwei Bereiche von Hilfsleistungen werden unterschieden. Zum einen soziale Leistungen für die Bildungsteilnehmer, zum anderen Leistungen für die Allgemeinheit. Was in die Kategorie der individuell zurechenbaren „student welfare services“ fällt, erfährt entlang der ISCED-Stufen eine gewisse Veränderung. Auf Ebene ISCED 0 – 3 sind damit vor allem Mahlzeiten, Schulgesundheitsdienste und der Schülertransport zur Bildungseinrichtung und zurück angesprochen. Auf der tertiären Ebene kommt der Betrieb von Studentenwohnheimen und von Kantinen mit bestimmten Öffnungszeiten dazu. Hilfsleistungen für die Allgemeinheit schließen Dienste ein wie etwa den Betrieb einer Universitätsbibliothek, eines Schulmuseums, einer Rundfunk- und Fernsehstation, eines Schultheaters oder Studentenorchesters. Auch Einrichtungen, die für Studenten spezielle Beratungsprogramme, (Psychologische Beratungsstelle, z.B.), sport-

liche Programme und Freizeitprogramme anbieten, zählen zu den bildungsbezogenen Hilfsleistungen. Allerdings gibt es auch Leistungen, die ausgegrenzt sind, obwohl sie Teil des Leistungsspektrums einer Bildungseinrichtung sind. So fallen die „Care-Leistungen“, die in Kindertagesstätten erbracht werden, nach UOE-Auffassung nicht unter die bildungsbezogenen Hilfsleistungen. Auch die in Schulen integrierten Care-Leistungen sind ausgeschlossen.<sup>33</sup>

**Tab. 2: Grobklassifikation von Bildungsausgaben gemäß UOE-Meldung**

Kategorie	Innerhalb von Bildungseinrichtungen			Außerhalb von Bildungseinrichtungen <sup>1</sup>	
	Schulen, Hochschulen, Bildungsadministration, Einrichtungen der Schüler- und Studentenförderung			Private Einkäufe von Gütern und Dienstleistungen (Lehrmaterialien, Nachhilfe, Fahrtkosten)	
Bildungsausgaben nach Leistungsarten und Art der Finanzierung					
Art der Finanzierung	Öffentliche Finanzierung	Öffentlich geförderte Finanzierung	Private Finanzierung	Öffentlich geförderte Finanzierung	Private Finanzierung
<b>Eigentliche Bildungsdienstleistungen (Kernleistungen)</b>	Öffentlich (abzüglich Mittel aus privaten Quellen)	Privatausgaben für Unterrichtsleistungen abzüglich öffentl. Transfers	Private Ausgaben (Schulgeld, Studiengebühren, z.B.)	Öffentlich subventionierte Privatausgaben	Private Ausgaben (Privatunterricht)
<b>Nicht unterrichtsbezogene Hilfs- und Unterstützungsleistungen</b>	Öffentlich (abzüglich Mittel aus privaten Quellen)	Öffentlich subventionierte Privatausgaben	Private Ausgaben	Öffentlich subventionierte Privatausgaben für Lebenshaltung oder Fahrtkosten	Private Ausgaben für Lebenshaltung bei Studenten, Fahrtkosten zur Bildungsstätte
<b>Forschung und Entwicklung (Periphere Leistung)</b>	Öffentlich (abzüglich Mittel aus privaten Quellen)	Öffentlich subventionierte Privatausgaben	Private Ausgaben, z.B. Forschungsgelder der Privatindustrie		

1) Bei Leistungen außerhalb von Bildungseinrichtungen existiert die Finanzierungsart „öffentlich“ nicht. Davon unbenommen ist, dass die öffentliche Förderung so hoch ausfallen kann, dass sich im Ergebnis eine 100%ige öffentliche Gegenfinanzierung der privaten Ausgaben ergibt.

**Quelle:** Eigene Darstellung anhand des technischen und administrativen Handbuchs der UNESCO 1997, von UOE 2007, S. 13 und der OECD-Darstellung in Education at a Glance 2009, S. 186 .

Die Weiterbildung von Erwachsenen ist in diesen Rahmen eingefügt. Erfasst werden allerdings nur Programme, die auf einen formalen Bildungsabschluss zielen und bei denen die Dauer - in Vollzeitbasis ausgedrückt - nicht kürzer als ein Semester ist. Dies kann zweierlei beinhalten: Erstens Programme zum Nachholen eines Schulabschlusses oder zum Erwerb eines höheren Abschlusses als er ursprünglich erworben wurde; zweitens

<sup>32</sup> Quelle: United Nations Statistics Division, Classification Newsletter, No. 27 v. August 2011.

<sup>33</sup> Die Aufforderung an die Mitgliedsländer lautet daher: „When children receive both education and daycare in the same programmes, countries should make efforts to exclude the „day care components“ from the UOE reporting of personnel and finance. (UOE 2007: 6).

Programme, die auf eine Zweitqualifikation hinauslaufen, etwa wenn ein Jurist später noch eine Ausbildung als Psychologe oder Sozialpädagoge durchläuft. Die Erwachsenen, die irgendwann während ihres Erwerbslebens formale Bildungsprozesse dieser Art durchlaufen, werden seit 2005 gesondert erfasst. Die Programme, die sie durchlaufen, werden zugeordnet gemäß der ISCED-Stufe, die angesprochen ist (UOE 2007, S. 7f.). Dabei ist irrelevant, in welcher Schulform die Programme angeboten und durchlaufen werden, ob es sich um eine spezielle Erwachsenenbildungsinstitution handelt, um Programme von Volkshochschulen oder ob die Erwachsenen ihren höheren Schulabschluss an einer normalen Schule machen. Erwachsenenbildungsmaßnahmen, die nicht in formale Abschlüsse münden, sondern mit denen die Teilnehmer eine Erweiterung ihrer Allgemeinbildung, die Pflege von Hobbys oder die Gestaltung ihrer Freizeit bezwecken oder bei denen Arbeitsämter Kurzfristtrainings von Arbeitslosen durchführen, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern oder sie statistisch zwischenzuparken, sind von der Erfassung ausgeschlossen.

Von Seiten einzelner Länder resp. neoliberaler Think-Tanks und Wirtschaftsverbände gibt es Bestrebungen, den Bildungsbegriff doppelt zu entgrenzen. Zum einen, indem allerlei private Aufwendungen, die keinen direkten Bildungsbezug haben und Projekte unterschiedlichster Art und unterschiedlichster Finanzierung, die zu keinerlei Abschlüssen führen, dem Bildungsbereich zugeordnet werden. Zum zweiten, indem der auf Zahlungsvorgänge gerichtete Ausgabenbegriff durch die Hereinnahme von rein auf Schätzungen basierender kalkulatorischer Kosten und von Steuersubventionen gleichfalls eine Ausweitung erfährt. Die Forderungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft sind hier ebenso einzuordnen wie die Bestrebungen der Länderfinanzminister, dem Bildungssystem dadurch fiktiv mehr Mittel zuzuführen, dass bislang gar nicht oder anderweitig verbuchte Mittel in das Nationale Bildungsbudget eingerechnet werden.

In einem strikten Ausgabenkonzept haben negative Einnahmen und kalkulatorische Kosten nichts zu suchen. Wer ihre Berücksichtigung fordert, verlässt die Basis eines Ausgabenkonzeptes und verlangt den Übergang zur Erfassung von Aufwendungen und Erträgen. In einem eng definierten Rahmen können sachliche Gründe für die Berücksichtigung auch kalkulatorischer Kosten sprechen. Dies muss jedoch Ausnahme bleiben resp. eingebunden sein in den Prozess der Umstellung öffentlicher Rechnungssysteme von der Kameralistik zu einem Rechnungswesen auf doppischer Grundlage. In einem auf doppischer Grundlage aufgebauten öffentlichen Rechnungswesen sind Altersrückstellungen bezogen auf das Personal (Zahlungen an Pensionsfonds oder Rückstellungen für Beamte anhand der fiktiven Anrechnung von Sozialabgaben) ebenso zu berücksichtigen wie Ab-

schreibungen bei den Gebäuden, die für Bildungszwecke in Nutzung sind. In diesem engen Rahmen kann die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten zu einem Gewinn an Transparenz führen. In Deutschland etwa sind die Ausgaben für die bauliche Unterhaltung von für Bildungszwecke genutzter öffentlicher Gebäude seit Jahren völlig unzureichend. Eine Vermögensrechnung würde den schleichenden Werteverzehr, der daraus resultiert, transparent machen, da anders als bei einer reinen Ausgabenrechnung nicht nur die Geldausgaben für Investitionen, sondern der Saldo aus Vermögenszugängen und Vermögensabgängen durch u.a. die Abschreibung von Anlagegütern in die Rechnung eingeht. Wenn bei den Anlagegütern des Bildungssystems mit einem wertmäßigen Kostenbegriffs gearbeitet wird, setzt dies jedoch voraus, dass die Anlagegüter des Bildungssystems wertmäßig erfasst sind und international einheitliche Regeln für die Vornahme von Abschreibungen, für die Buchung von Rückstellungen usw. zur Anwendung kommen. Sofern dies nicht der Fall ist, entstehen buchungsbedingte Verzerrungen.

Weit kritischer als die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten, für die es im Einzelfall Sachgründe geben kann, ist die Berücksichtigung von Steuersubventionen zu sehen. Da die Gestaltung wie Finanzierung des Bildungswesens eine primär öffentliche Aufgabe ist, müssen die öffentlichen Haushalte der Ausgangspunkt für eine international vergleichende Bildungsfinanzstatistik sein. Die Abbildung „indirekter Ausgaben“, die dadurch entstehen, dass Einheiten des Privatsektors (Haushalte, Unternehmen, Organisationen ohne Erwerbszweck) bestimmte Ausgaben steuerlich absetzen können, ist jedoch unabhängig davon, ob das öffentliche Rechnungswesen auf kameraler oder doppischer Grundlage betrieben wird, problematisch. Es geht bei dieser Frage um mehr als die Feststellung methodischer Unvereinbarkeit mit einem monetären Ausgabenkonzept. Problematisch wäre eine solche Weitung mit Blick auf Bildung als öffentliche Aufgabe, denn sie verschiebt die Betrachtungsperspektive zum Privatsektor und der Refinanzierung seiner Ausgaben. Dass es diesbezüglich ein Informationsbedürfnis gibt, soll gar nicht bestritten werden. Ebenso wenig, dass bei der Darstellung der Finanzierungsströme des Bildungswesens auch steuerliche Effekte berücksichtigt werden können. Bei der international vergleichenden Berichterstattung geht es jedoch nur am Rande um die Darstellung von Finanzierungsströmen. Schon jetzt werden von private Ausgaben, die mit Geldtransfers öffentlich gefördert werden, diese Geldtransfers abgezogen und als öffentliche Finanzierung dargestellt. Dies verbleibt jedoch im methodischen Rahmen eines Ausgabenkonzepts. Eine Aufweichung des Ausgabenbegriffs durch Verwischung des begrifflichen Unterschieds zwischen Geldtransfers und Steuersubventionen muss gleichermaßen aus Gründen der methodischen Stringenz wie mit Blick auf „Bildung als öffentliches Gut“ ausgeschlossen

bleiben. Würden derartige Vermischungen zugelassen, ließe sich die Frage, in welchem Umfang Staaten in Bildung als öffentliches Gut investieren, nicht mehr eindeutig beantworten. Der Grund ist leicht nachzuvollziehen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass den öffentlichen Haushalten durch die Gewährung von Steuersubventionen Einnahmemittel entzogen werden, die für die direkte Finanzierung von Bildungsprozessen und die direkte Förderung von Bildungsteilnehmern dann gar nicht mehr zur Verfügung stehen. Würden diese öffentlichen Mindereinnahmen statistisch als indirekte öffentliche Ausgaben dargestellt, entstünde ein Zerrbild. Die Ausgaben für Bildung als öffentliches Gut würden nicht etwa besser, weil vollständiger dargestellt. Geschaffen würde vielmehr ein Einfallstor für die Betrachtung von Bildung als Privatgut bei gleichzeitiger Verschleierung dieser Veränderung durch den Umstand, dass die Ausgaben derjenigen, die hohe Einkommen beziehen und sich auf Bildungsmärkten teure private Bildungsgüter einkaufen können, durch Steuersubventionen ganz oder teilweise refinanziert werden. Diese steuerliche Refinanzierung der Privatisierung von Bildung würde statistisch als „öffentlich“ erfasst, obwohl die dadurch bedingten öffentlichen Einnahmeausfälle den Finanzierungsspielraum des Staates für die Bereitstellung öffentlicher Bildungsgüter tatsächlich beschneiden und nicht etwa erweitern, wie von der statistischen Darstellung suggeriert. Eine derartige Bildungsfinanzstatistik würde ihre Aufgabe, die Realität angemessen abzubilden, verfehlen.

## **2.3 Aussagekraft und Steuerungsfunktion der etablierten internationalen Bildungsfinanzindikatoren**

### **2.3.1 Das Indikatorenset der OECD**

Bei der Harmonisierung der internationalen bildungsstatistischen Berichterstattung hinsichtlich Methodik, Datenbasis und Datenauswertung sind in der zurückliegenden Dekade beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Ab etwa 1999 kann von vergleichbaren Daten gesprochen werden. Davor gab es einzelne Datensätze, aber kein geschlossenes Rechenwerk. Heute existiert ein stimmiger Rahmen, der offen ist für die Erfassung national unterschiedlicher Systeme. Datenlücken bezogen auf die Erfassung privater Bildungsausgaben konnten weitgehend geschlossen werden. In besonderem Maße gilt dies für Deutschland (vgl. Heintze 2010a: 79, Tab. 7). Auch hat die OECD auf Erweiterungswünsche ihrer Mitgliedsländer immer wieder mit Anpassungen und einer Verfeinerung der Methodik reagiert.

Die internationale Bildungsberichterstattung liefert für ein großes Panorama unterschiedlich angelegter Fragestellungen aussagekräftige Daten und trägt damit den national divergierenden Steuerungsbedürfnissen Rechnung. Für national abweichende Systeme wie



das Nationale Deutsche Bildungsbudget gibt es eine nur noch bedingt tragfähige Begründungslage. Wo Deutschland im internationalen Vergleich steht, wo daher auch verstärkte Anstrengungen erforderlich sind, erschließt sich gerade nicht aus der nationalen Selbstbespiegelung, sondern bedarf des international vergleichenden Blicks. Der bloße Binnenblick stiftet weniger Klarheit als Verwirrung, da das Nationale Bildungsbudget (vgl. unten) der Bildung auch Ausgaben zuweist, die international nicht berücksichtigungsfähig sind. Bei Ländern, die eine Vorbildrolle für wegweisende Neuentwicklungen einnehmen, mag es für Sonderrechnungen eine Begründung geben. Mit der Einnahme einer Vorreiterrolle kann sich Deutschland aber gerade nicht schmücken. Gleichermäßen bei der Struktur des Bildungssystems wie beim Ausbau seiner Einzelteile – verwiesen sei auf den zurückstehenden Ausbau der frühkindlichen Bildung, das weitgehende Fehlen inklusiver Bildung, die Unterentwicklung bei schulischen Hilfsdiensten sowie das Fehlen eines Weiterbildungssystems als eigenständiger Bildungssäule – weist Deutschland große Entwicklungsdefizite auf.

Das jährlich im Bericht „Education at a Glance“ ausgewertete Set von Bildungsfinanzindikatoren beleuchtet die Entwicklung der Bildungsfinanzierung unter verschiedensten Perspektiven. Betrachtet werden die Finanzmittel, die relativ zur Wirtschaftskraft insgesamt und nach Quellen (öffentlich und privat) eingesetzt werden. Dies insgesamt sowie differenziert für Bildungsstufen von der Elementar- bis zur Tertiärbildung einmal in BIP-Anteilen und dann in Ausgaben je BildungsteilnehmerIn. Bei den Finanzierungsquellen werden nicht nur öffentliche und private Ausgaben unterschieden, sondern bei den privaten Ausgaben werden die öffentlich subventionierten Anteile gesondert erfasst und es erfolgt auch eine Differenzierung nach Haushalten und sonstigen privaten Einheiten (Wirtschaftsunternehmen, z.B.). Bei den öffentlichen Ausgaben wiederum wird nach staatlichen Ebenen differenziert und es werden gleichermaßen die BIP-Anteile wie die auf Bildung entfallenden Anteile des öffentlichen Gesamthaushalts erfasst. Wie dargelegt, sind Bildungsinstitutionen mit ihren Kern- wie Hilfsleistungen die analytischen Grundeinheiten, auf denen die anderen Indikatoren im Wesentlichen aufbauen. TeilnehmerInnen an formalen Bildungsprozessen werden aber nicht nur in den Institutionen unterrichtet und gefördert, sondern auch außerhalb. Die außerhalb der Institutionen angesiedelten Kern- und Hilfsleistungen werden ebenfalls erfasst (vgl. Tab. 2). Die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben enthalten so auch die individuelle Bildungsförderung durch die Geldtransfers, die den Auszubildenden oder Studierenden über Leistungen wie z.B. das BAföG zufließen. Zum anderen werden die Kostenerstattungen oder Subventionen, die Betriebe oder andere private Organisationen erhalten, die in staatlichem Auftrag praktische Ausbil-

dungsteile übernehmen, auch unter den gesamten öffentlichen Ausgaben miterfasst, da diese Ausbildungsmodule im Zusammenhang mit dem Erreichen formaler Bildungsabschlüsse gemäß den ISCED-Stufen stehen.

An verschiedenen Stellen hat die OECD ihr Indikatorensystem in den letzten Jahren verfeinert. Genauere Beachtung findet, wie sich die Ausgaben pro Schüler oder Studierenden in Relation zum BIP pro Kopf entwickeln. Diese Differenzierung war zu den Zeiten, als die OECD ausschließlich westliche Industrieländer zu ihren Mitgliedern zählte, nicht so zwingend wie heute, wo der Organisation auch Schwellenländer wie Mexiko und Chile angehören und weitere Schwellenländer Partnerländer sind. Ein zweiter Bereich, auf den ein zunehmend größeres Augenmerk gerichtet wird, lässt sich mit „demografischer Wandel“ überschreiben. Die Entwicklungen von Ausgaben und SchülerInnenzahlen sind nunmehr so verknüpft, dass deutlich wird, wie sich die Ausgaben relativ zur Entwicklung der Zahl von Schülern und Studenten entwickelt haben. Schließlich liefert die OECD mittlerweile auch Daten zu den Gesamtausgaben, die mit bestimmten Bildungsabschlüssen verbunden sind und sie versucht das relative Gewicht der Faktoren, die hinter den national unterschiedlichen Gehaltsausgaben pro Schüler stehen, abzubilden.

Aus insgesamt sieben Indikatoren (B1 bis B7) setzt sich die OECD-Bildungsfinanzberichterstattung zusammen. Einige Indikatoren sind als Schlüsselindikatoren anzusehen, andere dienen der Vertiefung eher spezieller Aspekte. Je spezieller der Informationsgehalt eines Indikators ausfällt, umso größer ist tendenziell die Anzahl der Länder, für die die Datenlage lückenhaft ist. Folgende Fragen liegen der Indikatorenkonstruktion zugrunde:

■ **Wie hoch sind die Ausgaben der Bildungseinrichtungen pro BildungsteilnehmerIn?**

(Indikator B1):

Für die Beantwortung dieser Frage liefert der Indikator B1 Daten zur Ausgabenhöhe in Kaufkräfteinheiten auf US-Dollar-Basis. Dies differenziert nach ISCED-Bereichen und bei tertiärer Ausbildung auch kumuliert über die Gesamtausbildungsdauer. Teilindikatoren vergleichen die Ausgabenentwicklung mit der Entwicklung der SchülerInnenzahl. Daraus ergeben sich Rückschlüsse zum Umgang der OECD-Mitgliedsländer mit demografischen Veränderungen und ihrer Fähigkeit, Höherqualifizierungsprozesse, die sich in anwachsenden Zahlen von tertiären BildungsteilnehmerInnen äußern, finanzpolitisch zu unterstützen. Die Aussagekraft des Indikators B1 ist dort relativ hoch, wo Bildungseinrichtungen ganz überwiegend öffentlich finanziert sind und die Ausstattungsstandards wenig streuen. Dort, wo private Finanzierung eine bedeutende Rolle spielt und die Ausstattungsstandards stark streuen, verliert der Indikator an Aussagekraft. Es ist dann denkbar, dass der Indikator die Ausgaben pro Bildungsteilnehmer als durchschnittlich bis überdurchschnittlich ausweist, obwohl größere Teile von Schülern und SchülerInnen Bildungseinrichtungen besuchen, die zwar kostenfrei sind, deren Qualität aufgrund massiver Unterfinanzierung aber weit unterdurchschnittlich ist.

■ **Welche Priorität misst ein Land der Finanzierung von Bildung zu und in welchem Umfang betrachtet es dabei die Finanzierung von Bildungsinstitutionen und die Förderung von Bildungsteilnehmern als eine öffentliche Ausgabe?** (Indikator B2):

Der Indikator B2 stellt die Frage, welche Anteile ihrer nationalen Wirtschaftskraft die Mitgliedsländer aus öffentlichen und privaten Quellen für die Finanzierung von Bildungsinstitutionen einsetzen. Eine Unterteilung nach öffentlich und privat nimmt der Unterindikator B2.3 vor. Er stellt für den Elementarbereich, den Primar- bis Postsekundarbereich, für den Tertiärbereich und für die Institutionen insgesamt die BIP-Anteile dar, die zum einen öffentlich und zum anderen privat eingesetzt werden. Dies in einer Nettobetrachtung. Verlangen Einrichtungen der Tertiärbildung etwa Studiengebühren, die vom Staat durch die Gewährung von Stipendien teilweise ganz übernommen werden oder zu deren Finanzierung die Studierenden Zuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen erhalten können, so werden die öffentlichen Fördermittel bei den privaten Ausgaben abgezogen und den öffentlichen Ausgaben zugeschlagen.

■ **Wie hoch fallen bei der Finanzierung von Bildungsinstitutionen der öffentliche und der private Finanzierungsanteil aus und wie haben sich die relativen Anteile entwickelt?** (Indikator B3):

Der Indikator B3 bildet ab, wie hoch insgesamt und in Teilbereichen der öffentliche Finanzierungsanteil ausfällt. Bezogen auf die privaten Ausgaben finden sich hier Daten zu Anteilen von Haushalten und anderen privaten Einheiten. Öffentlich subventionierte Privatausgaben und andere Privatausgaben werden, sofern dies die Datenlage hergibt, separat dargestellt. Da tertiäre Bildungsgänge in den meisten OECD-Ländern nicht kostenfrei sind und da dort wo das Prinzip der Kostenfreiheit nicht gilt, die privaten Finanzierungsanteile nicht nur unterschiedlich sind, sondern sich auch sehr unterschiedlich entwickeln, schenkt der Indikator B3 der Tertiärbildung über zwei Teilindikatoren besondere Beachtung. Der Teilindikator B3.3 zeigt die Veränderung der relativen Finanzierungsanteile seit 1995 anhand einer Indexentwicklung zu konstanten Preisen und der Teilindikator B3.4 richtet den Blick auf die Frage, wie hoch die öffentlichen Ausgaben pro Schüler/Student einerseits bei öffentlichen Einrichtungen und dann bei privaten Bildungseinrichtungen sind.

■ **Wie hoch sind die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum BIP und bezogen auf die Staatsausgaben insgesamt?** (Indikator B4):

Bildung als öffentliches Gut konzentriert sich auf die Finanzierung und den Betrieb von Bildungsinstitutionen, erschöpft sich darin aber nicht. Damit sich junge Erwachsene für ein Studium und Erwerbstätige für das Nachholen eines Bildungsabschlusses entscheiden können, benötigen sie Unterstützung bei der Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten. Diese Weiterung vor allem kommt beim Indikator B4 zum Tragen. Es interessiert, welche Anteile bezogen auf das BIP und bezogen auf die öffentlichen Gesamtausgaben die öffentliche Hand für Bildung insgesamt einsetzt. Anders als beim Indikator B2.3 beinhalten die öffentlichen Ausgaben hier neben der direkten und indirekten Institutionenfinanzierung auch die nicht-institutionengebundenen Transfers an Privathaushalte und andere private Einheiten. In den meisten Ländern existieren derartige Transfers, so dass die öffentlichen Bildungsausgaben beim Indikator B4.1 einen höheren BIP-Anteil erzielen als beim Indikator B2.3.

■ **Wie ist die Finanzierung tertiärer Bildung organisiert? Existieren Studiengebühren und in welcher Höhe? Welche öffentliche Förderung können Studierende erhalten?** (Indikator B5)

Nur in 8 der mittlerweile 34 OECD-Mitgliedsländer werden keinerlei Studiengebühren erho-

ben. In den meisten OECD-Ländern ist das Studium dagegen nicht kostenfrei. Der Indikator B5 liefert Daten zur Höhe der Studiengebühren (B5.1) und der öffentlichen Förderung, die Studierende in Ländern mit wie in Ländern ohne Studiengebühren erhalten. Die öffentliche Förderung ist dabei einmal bezogen auf die Studierendenanteile, die unabhängig von der Existenz oder Nicht-Existenz von Studiengebühren öffentliche Stipendien (Darlehen und/oder Zuschüsse) erhalten. Des Weiteren wird dargestellt, wie hoch in Ländern mit Studiengebühren der Anteil an Studierenden ist, die Stipendien erhalten, die höher sind als die Studiengebühren (B5.2). Die Teilindikatoren von B5 zeigen im Zusammenhang mit den Indikatoren B1, B2.3 und B3, dass die Länderdifferenzen bei der tertiären Bildung extrem sind. Länder mit Studiengebühren fächern sich in Untergruppen auf. Eine Teilgruppe sorgt durch eine strikte staatliche Regulierung dafür, dass an öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen weitgehend einheitliche und in der Höhe moderate Gebührensätze existieren. Eine weitere Teilgruppe ist bei der Regulierung zurückhaltender, unterhält aber primär öffentliche Einrichtungen und gleichzeitig ein umfassendes Fördersystem, so dass die Wirkungen unzureichender Regulierung begrenzt sind. Eine dritte Gruppe hat all dies nicht. Hier dominieren private Einrichtungen, die wenig reguliert sind und es gibt kein flächendeckendes Fördersystem.

■ **Wofür werden die Finanzmittel eingesetzt?** (Indikator B6)

Auch bei einem im Prinzip ausreichend finanzierten Bildungssystem hängen die konkreten Lernbedingungen stark davon ab, dass verfügbare Mittel ausgewogen für unterschiedliche Bedarfe eingesetzt werden. Nach überkommener deutscher Bildungstradition sind Schulen – bei Hochschulen gibt es ein anderes Verständnis – reine Lernanstalten. Dienstleistungen der Verpflegung, psychologischen Begleitung, der Gesundheitsförderung usw. sind entsprechend unterentwickelt. Der Teilindikator B6.1 macht transparent, welche Bedeutung verschiedene Länder den eigentlichen Bildungsdienstleistungen und den sonstigen Dienstleistungen zuweisen (bezogen auf das BIP). Der Teilindikator B6.2 thematisiert Ausgabearten. Angesprochen ist die Relation zwischen Personalausgaben und anderen laufenden Ausgaben sowie die Relation zwischen laufenden Ausgaben und investiven Ausgaben. Im nicht-tertiären Bildungsbereich entfallen fast 80 Prozent der Ausgaben auf die Vergütung von Lehrpersonal und sonstigen Beschäftigten. Die Personalausgaben werden deshalb noch einmal genauer aufgeschlüsselt.

■ **Von welchen Faktoren hängt die Höhe der Bildungsausgaben im Wesentlichen ab?** (Indikator B7)

Zwischen den bei PISA gemessenen Leistungen der Schüler und Schülerinnen und den Ausgaben pro Kopf besteht kein direkter Zusammenhang. Dafür sind die Einflussfaktoren zu vielschichtig. Länder mit relativ auf ihr wirtschaftliches Entwicklungsniveau bezogen gleich hohen Ausgaben, können diese sehr verschieden einsetzen und damit auch unterschiedliche Wirkungen erzielen. Der Indikator B7 analysiert den Beitrag von vier Einzelfaktoren zu den Gehaltskosten pro Schüler. Bei den vier Einzelfaktoren handelt es sich um die Gehälter von Lehrkräften, die Klassengrößen, die Unterrichtszeit von SchülerInnen und die von den Lehrkräften zu leistenden Stunden. Die Teilindikator B7.1 bis B7.3 gehen den Effekten für den Primarbereich, den Sekundar-I- und den Sekundar-II-Bereich nach. Gehaltskosten pro Schüler, die dem OECD-Durchschnitt entsprechen, können auf ganz unterschiedlichen Mustern im Zusammenspiel der vier Einzelfaktoren basieren. So kann ein Land mit überdurchschnittlichen Gehälter, die kombiniert sind mit einer überdurchschnittlichen Lehrstundenverpflichtung und auch überdurchschnittlichen Klassengrößen ebenso im

OECD-Mittel landen wie ein Land, bei dem Lehrergehälter und auch ihre Lehrstundenverpflichtung unterdurchschnittlich sind, dies aber kombiniert ist mit kleinen Klassengrößen.

Die von der OECD entwickelten Indikatoren sind mehr oder weniger stark ineinander verwoben. Einzelne Indikatoren herauszupicken, kann zu problematischen Fehlschlüssen führen. Die nationalen Profile erschließen sich aus einem Set von jeweils mehreren Indikatoren, nicht aus der isolierten Betrachtung eines einzelnen Indikators. Jeweils im Zusammenhang zu sehen und zu interpretieren sind die Indikatoren B1, B3 und B5, dann die Indikatoren B2, B3, B4 und B6.1. Für unseren Zusammenhang sind die Indikatoren B1 bis B6 von Relevanz, während der Indikator B7 andere Themenstellungen berührt.

Da Bildung eine staatliche Kernaufgabe ist, kommt der öffentlichen Bildungsfinanzierung und ihrer statistischen Abbildung eine besondere Bedeutung zu. Schlüsselindikator für die Abbildung der öffentlichen Bildungsfinanzierung ist im OECD-Indikatorenset der Indikator B4. Zu seiner Interpretation bedarf es jedoch zwingend der Berücksichtigung von Teilen der Indikatoren B2, B3 und B5. Outputbezogene Indikatoren zu Bildungsabschlüssen (A-Indikatoren) und der Bildungsbeteiligung (C-Indikatoren) liefern ergänzend die nötigen Hintergrundinformationen. Warum die isolierte Indikatorenbetrachtung problematisch ist, sei an zwei Beispielen erläutert.

Das erstes Beispiel betrifft den Zusammenhang von Institutionenfinanzierung und öffentlicher Förderung von Bildungsteilnehmern. Auch wenn Institutionen im Mittelpunkt stehen, liefert es kein zureichendes Bild, nur den BIP-Anteil heranzuziehen, den die öffentliche Hand für die Finanzierung von Bildungsinstitutionen einsetzt. Schulabgänger sind unabhängig von ihrer sozialen Herkunft nämlich nur dann wirklich frei, sich für eine bestimmte Ausbildung und als Erwerbstätige für das Nachholen eines Bildungsabschlusses zu entscheiden, wenn nicht nur die Ausbildung selbst kostenfrei ist, sondern sie bei der Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten auch ausreichend öffentliche Unterstützung erfahren; dies möglichst familienunabhängig. Dieser familienunabhängige Förderaspekt gewinnt in dem Maße an Bedeutung, wie die Bildungsbeteiligung Erwachsener (Indikator C1.2) zunimmt. 1995 waren in den OECD-Ländern, für die durchgängig Daten vorliegen, und gleichermaßen in den 21 europäischen OECD-Mitglieds-ländern von den 20- bis 29-Jährigen nur 19 Prozent in Bildungsprogramme eingeschrieben, 2009 waren es OECD-weit und in Europa bereits 27 Prozent. Der Blick auf die Länder mit den höchsten Beteiligungsquoten legt die Vermutung nahe, dass die Sättigungsgrenze bei 40 bis 45 Prozent liegen dürfte. So stieg die Quote in Finnland von 28 Prozent auf 43 Prozent im Jahr 2005 und bewegt sich seither etwas über 40 Prozent. Die im OECD-Raum zweithöchste Bildungsbeteiligungsquote junger Erwachsener gibt es in Dänemark. Dort pendelt die Quote

seit 2005 zwischen 37 und 38 Prozent. Deutschland erreicht mit 30 Prozent eine überdurchschnittliche Beteiligungsquote; 1995 lag die Quote erst bei 20 Prozent. Schlusslicht bei der Bildungsbeteiligung Erwachsener ist Mexiko. Dort stagniert die Quote seit Jahren bei rd. 11 Prozent, während in dynamisch wachsenden Schwellenländern kräftige Steigerungen erfolgt sind. In der Türkei lag die Quote im Jahr 2000 bei nur 5 Prozent, 2009 mit 15 Prozent aber beim Dreifachen. Vor allem in den Ländern mit hohen Bildungsbeteiligungsquoten junger Erwachsener wie auch der über 30-Jährigen sind die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben gemäß Indikator B4.1 deutlich höher als nur die institutionellen Ausgaben nach Indikator B2.3. Dies gilt gleichermaßen für das angelsächsische Neuseeland wie für alle skandinavischen Länder. Die Länder, die die Institutionen gut mit öffentlichen Mitteln ausstatten, geben tendenziell auch mehr für die Bildungsförderung aus. Beim Indikator B4.1 kumuliert sich beides, so dass die Spannweite bei diesem Indikator höher ausfällt als beim Indikator B2.3. Nach den aktuellsten Zahlen bewegt sich die Spannweite (2008) beim Indikator B2.3 zwischen 7,3 Prozent des BIP (Norwegen) und 3,3 Prozent des BIP (Japan) und beim Indikator B4.1 zwischen 9,0 Prozent (Norwegen) und 3,4 Prozent des BIP (Japan).<sup>34</sup> Japan hat eine vergleichsweise schwach entwickelte öffentliche Bildungskultur. Schon der BIP-Anteil, den Japan für Institutionen einsetzt, ist nicht halb so groß wie der von Norwegen. Bei den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben erreicht Japan aber nur rd. 38 Prozent des norwegischen Niveaus.

Das zweite Beispiel betrifft die Verteilung öffentlicher Mittel auf öffentliche und auf private Institutionen. Naheliegend ist, dass öffentliche Mittel vorrangig der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen dienen. Tatsächlich jedoch werden auch private Einrichtungen in teilweise erheblichem Umfang öffentlich finanziert. In den meisten Ländern erreichen im nicht-tertiären Bereich die öffentlichen Ausgaben pro Privatschüler zwischen einem und zwei Dritteln der Ausgaben für SchülerInnen an öffentlichen Schulen. Es gibt allerdings auch Länder, wo die staatlichen Ausgaben für Privatschüler weit geringer ausfallen (USA, Italien, Großbritannien, Mexiko) und auf der anderen Seite Länder, wo der Staat für Privatschüler annähernd gleich hohe, in Einzelfällen (Israel, Schweden) sogar höhere Mittel einsetzt als für Schüler einer öffentlichen Schule. Der Befund ist für sich alleine wenig aussagekräftig. Die Vermutung liegt aber nahe, dass sehr geringe öffentliche Finanzierungsanteile signalisieren, dass der Privatschulsektor ein elitäres Zweitsystem darstellt, das öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogen ist. Ergänzend die Verteilung der öffentlichen Finanzmittel zu beleuchten, wirft beim zweiten Beispiel also neue Fragen auf. Um

---

<sup>34</sup> Nach den Eurostat-Daten liegt bei den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben nicht Norwegen, sondern Dänemark an der Spitze. An der Aussage ändert sich dadurch aber nichts. Bei den institutionellen Bildungs-

sie zu beantworten, bedarf es weitergehender Informationen zu den Gesamtfinanzmitteln pro Schüler, über die öffentliche und private Einrichtungen verfügen sowie zur Struktur der Einrichtungen.

### **2.3.2 Das Indikatoren-Set von Eurostat**

Von den 27 EU-Mitgliedsländern sind nur 21 auch OECD-Mitglieder; Die internationale Bildungsberichterstattung der OECD liefert also nur eingeschränkt europäische Vergleichsdaten. Diese Lücke wird von Eurostat geschlossen. Eurostat stützt sich bei seinen statistischen Aufbereitungen auf das gleiche Datenmaterial wie die OECD. Gegenüber den breit gefächerten OECD-Indikatoren hält Eurostat aber nur einige Kernindikatoren bereit. Das Anliegen der europäischen Bildungsstatistik ist es dabei, für zentrale Aspekte der Bildung in den Mitgliedsländern vergleichbare Statistiken und Schlüsselindikatoren bereitzustellen. Die Daten umfassen die Beteiligung der Bevölkerung an formalen Bildungsprogrammen und die dabei erzielten Abschlüsse, das Bildungspersonal sowie die für Bildung aus privaten und öffentlichen Quellen eingesetzten finanziellen Ressourcen. Die ermittelten Daten sollen zuverlässige Aussagen zu der Frage ermöglichen, in welchem Umfang die Europäische Gemeinschaft insgesamt sowie einzelne ihrer Mitgliedsländer die Ziele erreichen, die im Rahmen europäischer Prozesse (des Lissabon-, des Bologna-, des Kopenhagen-Prozesses) festgelegt wurden. Den Indikatoren kommt also eine Steuerungsfunktion für innergemeinschaftliche Bildungsziele zu.

Für den innereuropäischen Vergleich hat es gewisse Vorteile, sich der Datenaufbereitung durch Eurostat zu bedienen. Dies nicht nur wegen der breiteren europäischen Länderbasis. Zwei weitere Gründe sind als gewichtig anzusehen. Die OECD-Berichterstattung liefert bei den B-Indikatoren kaum Zeitreihen, sondern arbeitet mit Vergleichen zwischen verschiedenen Zeitpunkten. Eurostat dagegen liefert sowohl für die Bildungsausgaben bezogen auf das BIP wie für die Ausgaben der Institutionen pro vollzeitäquivalentem Bildungsteilnehmer Zeitreihen. Diese Zeitreihen sind verknüpft mit der europäischen Wirtschaftsstatistik. Dies betrifft das BIP als Bezugsgröße; die OECD arbeitet hier teilweise mit abweichenden Daten. Und es betrifft die Darstellung in Kaufkraftparitäten (KKS resp. PPP). Die OECD hat den US-Dollar als Basis, Eurostat den Euro. Es ist naheliegend, dass sich bei den Ausgaben pro Schüler und Studierendem Daten, die auf Euro basieren, leichter nachvollziehen lassen als die OECD-Daten. Dies gilt in besonderem Maße für die 17 Länder der Euro-Zone. Bei den in dieser Studie vorgenommenen empirischen Auswer-

---

ausgaben liegt der BIP-Anteil von Dänemark um 3,3 Prozentpunkte über dem von Japan, bei den gesamten öffentlichen Ausgaben ist es ein Prozentpunkt mehr.

tungen wird auf beide Datenquellen zurückgegriffen. Mit Ausnahme von Norwegen decken sie sich oder weichen nur marginal voneinander ab.<sup>35</sup>

## 2.4 Bildungsausgaben des Sektors Staat im COFOG-System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Deutschland liefert über die UOE-Meldung nicht nur die Basisdaten für die Bildungsberichtssysteme von UNESCO, OECD und Eurostat, sondern über eine entsprechende Umschlüsselung von Daten der Finanzstatistik<sup>36</sup> auch die Daten zum COFOG-System der Klassifikation von Staatsaufgaben im Rahmen der international harmonisierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) denkt vom Markt her. Der öffentliche Sektor wird reduziert auf „Staat“ im engeren Sinne entlang des Unterscheidungskriteriums „marktfinanziert“ contra „nicht marktfinanziert.“ Nach diesem Kriterium bilden die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen den Sektor Staat (General Government). Seine Hauptfunktion besteht darin, nicht marktbestimmte Waren und Dienstleistungen durch Eigenproduktion und/oder Einkauf für den Individual- und Kollektivkonsum bereitzustellen und die Einkommen und Vermögen umzuverteilen. Teilsektoren von General Government sind in Deutschland der Bund, die Bundesländer, die Gemeinden und ihre Zweckverbände sowie die Sozialversicherungen. Hinzu kommen die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Einrichtungen des Bundes und der Länder wie etwa die Bundesagentur für Arbeit oder das Berufsbildungsinstitut. Einrichtungen der öffentlichen Hand mit Erwerbzzweck – von den Sparkassen bis zur Deutschen Bundesbahn - werden dem Markt resp. Privatsektor zugewiesen. Das COFOG-System stellt sich der Aufgabe, die Ausgaben staatlicher Budgets nach Aufgabengebieten international vergleichbar zu machen. Dazu sind die staatlichen Aufgaben anhand einer dreistufigen Klassifikation in 10 Aufgabenbereiche unterteilt. Bildung ist der

---

<sup>35</sup> Bei Norwegen liefern OECD und Eurostat dort, wo es um BIP-Anteile geht, teilweise sehr unterschiedliche Daten. Die OECD legt aus Gründen besserer Vergleichbarkeit ein bereinigtes Bruttoinlandsprodukt zugrunde, Eurostat dagegen nicht. Das unterschiedliche methodische Vorgehen führt für das Jahr 2008 dazu, dass die OECD die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben mit 9,04 Prozent des BIP angibt, Eurostat dagegen nur mit 6,51 Prozent des BIP.

<sup>36</sup> Die Umschlüsselung der finanzstatistisch erfassten öffentlichen Aufgaben in das COFOG-System begegnet vom Prinzip her ähnlichen Schwierigkeiten wie die Zuordnung der deutschen Bildungseinrichtungen zu den ISCED-Stufen. Da sich der Funktionenplan von Bundes- und Länderhaushalten ebenso wie das COFOG-System über 10 Hauptgruppen mit Untergliederung nach Zwei- und Dreistellern aufbaut, bestehen zwar keine unüberwindlichen Schwierigkeiten (Rehm 2006: 283). Allerdings folgt die in Deutschland etablierte Haushaltsgliederung einer anderen Philosophie als das COFOG-System, so dass die methodischen Schwierigkeiten im Detail beachtlich sind (vgl. Stube et al. 2007). Dabei bleibt der Detaillierungsgrad der COFOG-Gruppen hinter dem der Finanzstatistik zurück. Es kann also nicht darum gehen, die Haushaltsgliederungen der verschiedenen Staatsebenen an das COFOG-System anzupassen. Vielmehr muss mit einem Schlüsselverfahren gearbeitet werden. Dadurch werden die nationalen Daten so in den international abgestimmten Rahmen übertragen, dass internationale Vergleiche und die Verknüpfung verschiedener Datenbestände möglich werden.



Abteilung 09 zugewiesen. Der große Vorteil des Systems besteht in der Einbindung in das europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) mit Verknüpfungsmöglichkeiten zur Wirtschafts- und Sozialstatistik. Wenn nur die Entwicklung öffentlicher Bildungsausgaben interessiert, liegt hier eine brauchbare Informationsquelle vor, deren Daten zeitnäher vorliegen als die der internationalen Bildungsberichterstattung. Das System ist in der EU, nicht aber in der OECD verbindlich etabliert. Einige EU-Länder haben es allerdings in der Tiefengliederung noch nicht voll umgesetzt.

Zwischen der COFOG-Klassifikation und dem UOE-System bestehen Gemeinsamkeiten wie Unterschiede. Konzeptionell decken sich die Systeme nicht, weisen in der Strukturierung (ISCED-Stufen als Gliederungsprinzip) aber ein hohes Maß an Übereinstimmung auf. Die Unterschiede resultieren aus den unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven. Ausgangspunkt der UOE-Datensammlung sind die national teilweise sehr unterschiedlichen Bildungssysteme. Sie sollen durch das UOE-System auf einer Meta-Ebene vergleichbar gemacht werden, so dass ihre Qualität und Leistungsfähigkeit in sinnvoller Weise analysiert und verglichen werden kann. Das UOE-Rechensystem löst die Aufgabe über die Eingrenzung von Bildung auf ein Kernsystem entlang von formalen Bildungsprozessen und der sie erbringenden institutionellen Einheiten sowie der Erfassung darauf bezogener Outputs wie Inputs. Diese Methode hat den Vorteil, dass sich für das Kernsystem der Bildungseinrichtungen die statistischen Informationen in einem Rechenrahmen strukturieren lassen, der gleichermaßen die Erbringung von Bildungsleistungen wie ihre Finanzierung umfasst. Ausgangspunkt der COFOG-Klassifikation sind die national gleichfalls sehr unterschiedlichen Staatsausprägungen. Um öffentliche Finanzen hinsichtlich ihrer Qualität und Leistungsfähigkeit international vergleichen zu können, werden Staatsfunktionen identifiziert und über eine einheitliche Klassifikation vergleichbar gemacht. Das Vorgehen ist analog zu dem der UOE-Meldung, denn auch der Staat wird nicht in seiner Gänze abgebildet, sondern auf seine in allen hochentwickelten Ländern anzutreffenden Kerneinheiten reduziert. Staat abzugrenzen als General Government, wozu die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen, nicht aber die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmenden staatlichen Unternehmen zählen, lässt außen vor, dass staatlichen Unternehmen in einigen westlichen Ländern auch nach 30 Jahren Neoliberalismus (in Norwegen vor allem) immer noch wichtige strategische Rollen zukommen, während radikale Privatisierungen in anderen Ländern (Großbritannien, z.B.) dazu geführt haben, dass von der öffentlichen Wirtschaft nur noch Restbestände übrig geblieben sind. Während also bei der UOE-Datensammlung die von Bildungseinrichtungen für bestimmte formale Bildungsprozesse erbrachten Kern- und Hilfsleistungen im Mittelpunkt stehen und der Staat erst auf

einer zweiten Ebene (Wer finanziert? Wer ist Träger von Bildungseinrichtungen?) ins Blickfeld rückt, ist es bei COFOG umgekehrt. Der auf seine Kerninstitutionen reduzierte Staat ist hier der Untersuchungsgegenstand und Bildung eine seiner Hauptaufgaben.

Drei wesentliche Unterschiede markieren die Erfassung von Bildung. Der *erste Unterschied* betrifft die Zuordnung von Forschung und Entwicklung. Das COFOG-System fragt nach der Funktion und ordnet deshalb dem staatlichen Aufgabengebiet „Bildung“ nur die Forschung zu, die als angewandte pädagogische Forschung funktional ist für die Entwicklung des Bildungswesens. Beim UOE-System dagegen stehen Institutionen und die von ihnen erbrachten Leistungen im Mittelpunkt. Hochschulen sind Träger akademischer Bildung. Da an ihnen sowohl gelehrt wie geforscht wird, geht in die internationale Berichterstattung auch beides ein. Ein *zweiter wichtiger Unterschied* betrifft die Erfassung von Bildungsprozessen. Während sich die UOE-Meldung nur für formale Bildungsprozesse interessiert, gehen in das COFOG-System auch staatliche Ausgaben für die Weiterbildung von Erwachsenen ein, die nicht in einen Abschluss entlang der ISCED-Stufung münden (Gruppe 09.5: „Education not definable by level.“ Auch COFOG berücksichtigt nicht alles. Die öffentlichen Ausgaben für Erwachsenenbildung an z.B. Volkshochschulen oder für die politische Bildungsarbeit der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung werden berücksichtigt, nicht jedoch die Ausgaben der nationalen Arbeitsagenturen für arbeitsmarktpolitische Trainingsmaßnahmen. Diese Trainingsmaßnahmen werden als Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der staatlichen Wirtschaftspolitik zugeordnet. Sie mögen Bildungsanteile beinhalten. Da aber nicht Bildung und Ausbildung im Vordergrund stehen, sondern der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Eingliederung in Arbeitsprozesse, werden die darauf verwendeten staatlichen Ausgaben auch nicht zum Aufgabenfeld „Bildung“ gerechnet. Unterm Strich operiert COFOG mit einer gegenüber der UOE-Konvention etwas erweiterten institutionellen Abgrenzung. Gleichzeitig jedoch werden Ausgaben, bei denen Bildung nur ein Nebenzweck ist, nicht gemäß des Nebenzwecks, sondern gemäß ihrer Hauptfunktion zugeordnet. Dies ist schon deshalb nötig, weil es sonst zu Doppelerfassungen käme. Betroffen sind in Deutschland die Kindergeldzahlungen, die an Eltern gehen, deren erwachsene Kinder sich noch in Ausbildung befinden. Diese Kindergeldzahlungen stehen nur in einem losen Zusammenhang mit Bildung. Bildungsförderung mag eine Rolle spielen, ist aber nicht der Hauptzweck der Zahlung von Kindergeld; eine Verwendungsbindung existiert nicht. Kindergeldzahlungen werden im COFOG-System konsequenterweise der Familienpolitik in der Sozialabteilung zugeordnet.

Vergleicht man die deutsche Positionierung bei den staatlichen Ausgaben für Bildung im Rahmen der VGR mit der Abbildung öffentlicher Bildungsausgaben im Rahmen der inter-

nationalen Bildungsberichterstattung, so präsentiert sich Deutschland bei COFOG noch ungünstiger als bei der internationalen Bildungsberichterstattung. 2008, ebenso 2009 rangierte es unter 30 europäischen Ländern (EU27 + CH, IS und NO) auf Rang 28. Nur die Slowakei und Rumänien gaben 2009 über öffentliche Haushalte bezogen auf die Wirtschaftsleistung noch weniger aus als Deutschland. Dass der öffentlich finanzierte BIP-Anteil bei der internationalen Bildungsberichterstattung (Indikator B4.1) etwas höher ausfällt, ist auf drei Faktoren zurückzuführen. Erstens sind die deutschen Forschungsausgaben im europäischen Vergleich überdurchschnittlich. Bei den OECD-Indikatoren kommt dies insoweit zum Tragen, als die Hochschulforschung generell, bei COFOG aber nur die pädagogische Forschung berücksichtigt wird. Zweitens werden die in Deutschland hohen Kindergeldzahlungen beim OECD-Indikator B4.1 mit erfasst, im COFOG-System aber der Abteilung „Soziales“ zugewiesen. Drittens ist das System der öffentlich geförderten Erwachsenenbildung in Deutschland schwach entwickelt. Länder, die bei COFOG höhere BIP-Anteile erreichen als bei der internationalen Bildungsberichterstattung, verfügen meist über ein breiter angelegtes öffentliches Fördersystem. *Abbildung 1* zeigt, wie sich die staatlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP in ausgewählten europäischen Ländern in der Dekade von 1999 bis 2009 (teilweise bis 2010) entwickelt haben.

Bei alledem ist zweierlei zu berücksichtigen. Zum einen gibt es innerhalb der OECD zunehmend mehr Länder, die ihre öffentliche Finanzwirtschaft auf eine doppische Basis umgestellt haben oder umstellen.<sup>37</sup> Dies verbessert die Abbildung des Staatssektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Daran, dass die Öffentliche Finanzwirtschaft andere Ziele verfolgt als ein gewinnorientiertes Unternehmen, ändert sich aber nichts. In einem demokratisch verfassten Staatswesen werden in den politischen Vertretungskörperschaften von den demokratisch gewählten Volksvertretern Entscheidungen getroffen über die Struktur des Bildungssystems, über konkrete Bildungsangebote, über Bildungsziele und den Einsatz finanzieller, personeller und sachlicher Mittel, nicht aber über eine angestrebte Bildungsrendite. Der andere Punkt betrifft den Umsetzungsstand der COFOG-Klassifikation. Bislang ist nur die Lieferung für die Hauptaufgabenbereiche verpflichtend.<sup>38</sup> Es handelt sich um Daten für den Staat insgesamt wie seine Teilsektoren (Bund, Bundesländer, Gemeinden, Sozialversicherungen). Die Daten sind in konsolidierter Form zu liefern, d.h. die Finanzströme zwischen den einzelnen Staatssektoren sind zu

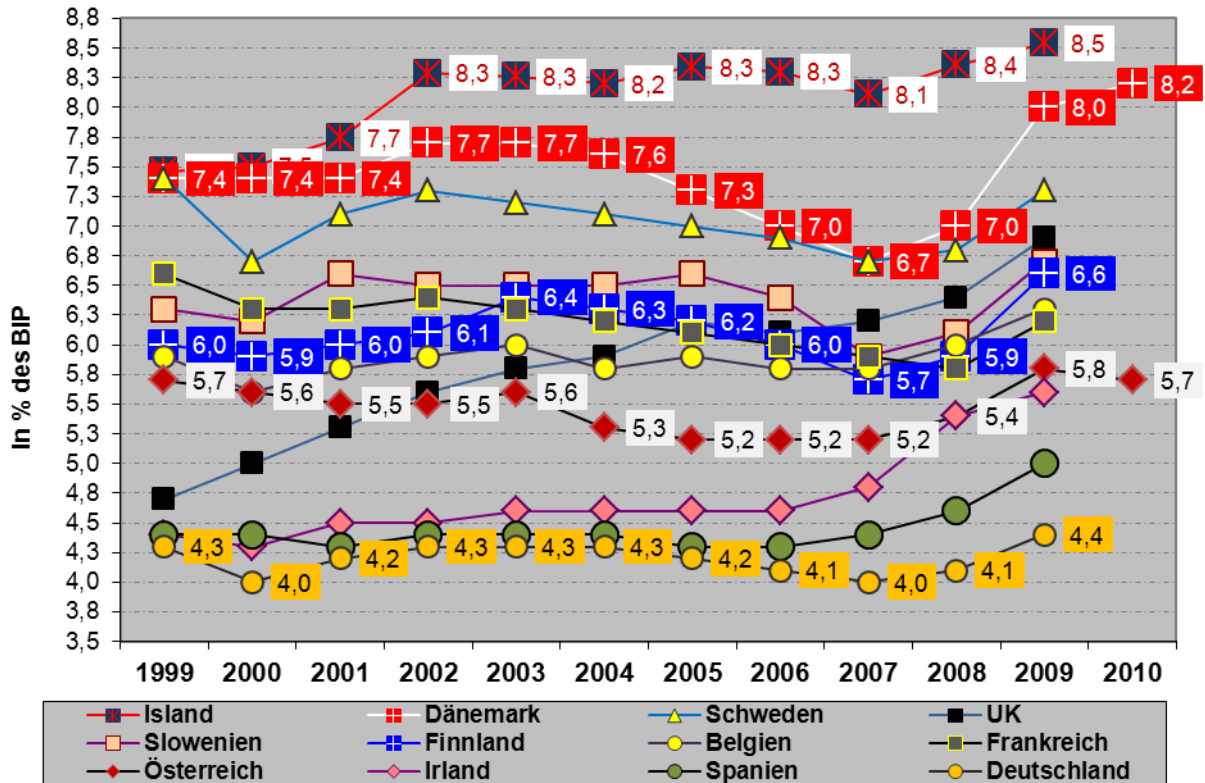
---

<sup>37</sup> Alle skandinavischen Länder fallen darunter, ebenso die Schweiz und Liechtenstein. In Deutschland haben einige Bundesländer (Hessen, z.B.) umgestellt oder sind dabei.

<sup>38</sup> Die Daten über die Staatsausgaben wurden bislang von den statistischen Ämtern gemäß Tabelle 11 des Übermittlungsprogramms für das ESVG 1995 übermittelt. Vgl. dazu Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1995 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der europäischen Gemeinschaft, Anhang B. Das System wurde mittlerweile novelliert.

eliminieren. Die Bedienung der Unterabteilungen ist dagegen freiwillig. Ergebnis: In der Tiefengliederung weisen die Daten noch Lücken auf.

**Abb. 1: Staatliche Bildungsausgaben (% des BIP) im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (COFOG-System): Deutschland im europäischen Vergleich 1999 bis 2009**



Quelle: Eurostat, Tabelle gov\_a\_main-(Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate) mit update vom 21.10.2011; eigene Darstellung

## Fazit

Das Rechensystem, das der gemeinsamen Datensammlung von UNESCO, OECD und Eurostat (UOE-Datensammlung) zugrunde liegt, nimmt eine klare Abgrenzung von Bildungseinrichtungen und formalen Bildungsprozessen sowie den darauf bezogenen öffentlichen wie privaten Ausgaben vor. Seit seiner Einrichtung wurde es laufend verbessert und kann heute als eine für Vergleiche unter hochentwickelten Ländern geeignete Basis angesehen werden. Die OECD-Indikatoren, die darauf aufbauen, bieten Antworten auf ein breites Panorama unterschiedlicher Fragestellungen, wobei ihre wechselseitige Verknüpfung zu beachten ist. Nur auf dieser Basis lassen sich tragfähige Aussagen formulieren. Das auf die Erfassung der Staatsausgaben nach Aufgabengebieten gerichtete COFOG-System hat nicht annähernd den gleichen Reifegrad. Interessiert jedoch die Struktur der

Staatsausgaben und die Bedeutung, die dabei dem Bildungsbereich zukommt, ist es die bessere und aktuellere Informationsquelle. In beiden Systemen stehen die Institutionen im Mittelpunkt. Die außerinstitutionellen Ausgaben für die individuelle Bildungsförderung und private Einheiten, bezieht sich im UOE-System auf die gleichen BildungsteilnehmerInnen, die im Rechensystem an anderer Stelle bereits erfasst sind.

Perspektivisch steht zu erwarten, dass die Bedeutung des COFOG-Systems für den inhereuropäischen Vergleich in dem Maße wachsen wird, wie einerseits die Umschlüsselung von Daten aus der Finanzstatistik voranschreitet und andererseits auch das Bedürfnis nach aussagekräftigen Daten zur ökonomischen Bedeutung staatlicher Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Einzelprodukten innerhalb der Aufgabenbereiche zunimmt.

### 3 Nationale Berichterstattung: Konzepte, Befunde, Prognose

Die international etablierten Erfassungssysteme von UOE und COFOG tragen unterschiedlichen Steuerungsbedürfnissen Rechnung. Eine Notwendigkeit, parallel mit national anders abgegrenzten Systemen zu arbeiten, besteht nicht. In den meisten europäischen Ländern wird dies auch so gesehen. Dort ist die nationale Darstellung mit der internationalen harmonisiert. In Deutschland dagegen existieren Systeme parallel. Mit Stand von 2011 kann für die Darstellung der deutschen Bildungsausgaben zusätzlich zu den Statistiken von OECD und Eurostat, die auf der UOE-Datensammlung aufbauen und dem COFOG-System im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf folgende nationale Erfassungssysteme zurückgegriffen werden:

- Ein **Nationales Bildungsbudget** als Teil der Gesamtausgaben von Bildung, Wissenschaft und Forschung: Hier sind aus unterschiedlichen Datenquellen unter auch Zuhilfenahme von Schätzverfahren Ausgaben der öffentlichen Hand mit denen von Privathaushalten, Unternehmen und sonstigen privaten Organisationen zusammengeführt. Das nationale Bildungsbudget ist in verschiedene Module unterteilt. Modul A ist (seit 2007, vgl. Baumann 2008) gemäß den internationalen Vorgaben strukturiert, Modul B erfasst weitere Ausgaben in nationaler Abgrenzung.
- Die Rechnungsergebnisse der **Finanzstatistik (Grundmittelkonzept)**: Hier handelt es sich um eine Darstellung der Bildungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden entlang der Funktionen, über die das Bildungswesen in den öffentlichen Haushalten definiert ist. Aus dem Vergleich mit der Haushaltsansatzstatistik ergibt sich als Zusatzinformation, wie sich Soll- und Ist-Ausgaben zueinander entwickelt haben.
- Während das Bildungsbudget- wie auch die Finanzstatistik alle Bildungsbereiche umgreifen, liegt für den Hochschulbereich mit der **Hochschulfinanzstatistik** ein zusätzliches Informationssystem vor. Mit Abweichungen von der Finanz- resp. der Jahresrechnungsstatistik liefert es eine detaillierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben öffentlicher und privater Hochschulen.

Zu den beiden international abgestimmten Konzepten gesellen sich somit noch zwei differierende nationale Konzepte, für die die Hochschulfinanzstatistik ergänzende Informationen liefert. Die Ergebnisse beider Konzepte – das Grundmittelkonzept der Finanzstatistik und das aus amtlichen und nicht-amtlichen Datenquellen zusammengestellte Bildungsbudget<sup>39</sup> – werden jährlich im Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht. Die Daten zum Nationalen Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft erfüllen dabei eine Steuerungsfunktion für das 10-Prozent-Ziel. Da die Ausgaben für Hochschulforschung doppelt enthalten sind (sowohl im Forschungsteil des Budgets wie im Bildungsteil) mit Bereinigung bei Bildung eines konsolidierten Gesamtbudgets, gilt dies für das 7-Prozent-Bildungsziel weniger. Das Grundmittelkonzept bildet die Finanzierung des öffentlichen Aufgabenbereichs „Bildung“ aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern, Finanzausgleichsmittel, Kreditaufnahmen, Rücklagen) ab. Es ist Teil der Finanzstatistik, wobei zwischen den Haushaltsansätzen und den Rechnungsergebnissen unterschieden wird. Die Haushaltsansätze stehen prospektiv mit Verabschiedung des öffentlichen Gesamthaushaltes fest, die Rechnungsergebnisse mit einem Timelag von ein bis zwei Jahren. Meist liegen die Rechnungsergebnisse unter den Haushaltsansätzen. Mit der Veranschlagung von Mitteln wird nämlich nur der Finanzrahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich dann die tatsächliche Mittelverausgabung abspielt.

Fragen nach der Höhe, der Struktur und der Finanzierung öffentlicher Bildungsausgaben beantworten sich am besten über das Grundmittelkonzept. Für die staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen (incl. Zweckverbände)<sup>40</sup> liefert es das Fundament nicht zuletzt für Längsschnittsbetrachtungen. Da die Bildungsfinanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden im Mittelpunkt des Bildungsfinanzberichts steht, verwendet das Statistische Bundesamt für diesen Bereich konsequenterweise das Grundmittelkonzept. Das Nationale Bildungsbudget hat eine andere Aufgabenstellung und Zielsetzung. Über das eigentliche Bildungswesen hinaus werden bei diesem Konzept auch die Bildungsanteile anderer Politikfelder erfasst. Dies reicht von der Arbeitsmarktpolitik über Teile der kulturel-

---

<sup>39</sup> Zu den Quellen, die bis zum Berichtsjahr 2005 Eingang fanden vgl. bei Baumann 2008, Tab. 2, S. 1000

<sup>40</sup> Aus staatsrechtlicher Perspektive gibt es in Deutschland mit Bund und Bundesländern zwei staatliche Ebenen. Die Kommunen repräsentieren keine eigene staatliche Ebene, sondern sind Teil der Bundesländer. Aus ökonomischer Perspektive – verwiesen sei auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – zählen die Kommunen dagegen zum Staat, ebenso wie auch die Sozialversicherungen. Das Konzept von „General Government“ entspricht dem. Es ist identisch mit einer engen Abgrenzung des öffentlichen Sektors, während in einer weiten Abgrenzung auch die Unternehmen mit Erwerbszweck, die sich ganz oder überwiegend in öffentlichem Eigentum befinden, erfasst werden. In der Bildungsfinanzstatistik sind mit „staatlich“ Bund und Bundesländer ohne Kommunen gemeint. Die staatlichen Bildungsausgaben nach der COFOG-Systematik schließen dagegen den Kommunalsektor ein. In dieser Arbeit wird der Begriff staatlich generell gemäß ökonomischer Abgrenzung gebraucht. Dort, wo Ergebnisse referiert werden, die mit abweichenden Begriffen operieren, wird dies kenntlich gemacht.

len Infrastruktur bis zur Wissenschaftsinfrastruktur außerhalb von Universitäten. Dargestellt sind dabei gleichermaßen die Finanzierungsbeiträge der öffentlichen wie privaten Mittelgeber. Aufgrund des breiteren Ansatzes liefert es zur Höhe öffentlicher Bildungsausgaben andere Ergebnisse als die Finanzstatistik.

Das Konzept eines nationalen Bildungsbudgets stellt die Bildungsausgaben einmal entlang der öffentlichen und privaten Bereiche dar, die die Leistungen erbringen und wo die Ausgaben anfallen und fragt dann, wer die Finanzierung trägt. Einmal geht es also um die Durchführung von Bildungsprozessen (Durchführungsbetrachtung) in einem gegenüber den internationalen Konventionen erweiterten Verständnis von Bildung und dann um die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben (Finanzierungsbetrachtung). Als Teil des nationalen Budgets für Bildung, Wissenschaft und Forschung versucht das Bildungsbudget abzubilden, welche finanziellen Ressourcen dem Bildungssystem aus öffentlichen und privaten Quellen bereitgestellt werden. Die Entwicklung eines nationalen Bildungsbudgets geht zurück auf die Etablierung einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern während der Reformphase von Ende der 60er bis Anfang der 70er Jahre.<sup>41</sup>

### **3.1 Nationales Bildungsbudget und Grundmittelkonzept: Befunde der Bildungsfinanzberichte**

#### *Vorbemerkung*

Der nachfolgenden Darstellung liegen die Befunde aus den Bildungsfinanzberichten, insbesondere des Bildungsfinanzberichts 2011 zugrunde, die das Statistische Bundesamt (Destatis) jährlich im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Kultusministerkonferenz erstellt. Die Berichte berücksichtigten neben den Ergebnissen der Finanzstatistik öffentlicher Haushalte auch das konzeptionell umfassendere Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft. Darin sind auch die von Unternehmen, privaten Haushalten, der Bundesagentur für Arbeit und dem Ausland finanzierten Bildungsausgaben sowie die Forschungsausgaben enthalten.

#### **3.1.1 Nationales Bildungsbudget**

Für Bildung, Forschung und Wissenschaft wurden im Jahr 2008 aus öffentlichen und privaten Quellen insgesamt 214,2 Mrd. € € eingesetzt. Gegenüber 1995 entsprach dies einer Steigerung von nominal 51,7 Mrd. € resp. 31,8 Prozent. Von den Gesamtausgaben des

---

<sup>41</sup> Grundlage war der am 12. Mai 1969 neu in das GG aufgenommenen Artikel 91b. Auf dieser Basis wurde durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 25. Juni 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Kurzform: BLK) errichtet. Die BLK existierte bis zum 31.12.2007. Mit der Föderalismusreform ist die Verfassungsgrundlage für eine Bund-Länder-Bildungsplanung entfallen. Neu geschaffen wurde die Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK). Ihr Schwerpunkt liegt in der Koordination der Forschungspolitik.

Budgets entfielen mit 153,9 Mrd. € knapp 72 Prozent auf das Bildungsbudget. Der öffentliche Finanzierungsanteil lag bei 79 Prozent (Bund: 11 %, Länder: 52,9 %, Kommunen: 15,1 %). Im Bildungsbudget enthalten sind mit 11,1 Mrd. € die international dem Bildungswesen zugerechneten Ausgaben für Hochschulforschung sowie die Ausgaben, die nur national dem Bildungssystem zugerechnet werden. Letztere beliefen sich auf 17,6 Mrd. €, was einem Anteil von etwas über 11 Prozent entsprach. Nach vorläufigen Daten – Rechenergebnisse liegen noch nicht vor - erreichte das Gesamtbudget im Jahr 2009 224,0 Milliarden €. <sup>42</sup>

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt machte das Gesamtbudget 2008 einen Anteil von 8,6 und 2009 von 9,3 Prozent aus (Bildungsfinanzbericht 2011: 14). Vordergründig kann dies als bedeutsamer Fortschritt in Richtung des 10-Prozent-Ziels interpretiert werden. <sup>43</sup>

Unabhängig von der beschränkten Aussagekraft, auf die oben eingegangen wurde, ist die Bildungs- und Forschungsquote des Jahres 2009 jedoch stark von Sonderfaktoren beeinflusst. Wegen des krisenbedingt kräftigen Einbruchs bei der Wirtschaftsleistung schrumpfte die Bezugsbasis, <sup>44</sup> während das Zukunftsinvestitionsgesetz und andere Sonderprogramme für ein kräftiges Wachstum der Ausgabenseite sorgten. In der Folge stieg der BIP-Anteil deutlich. Rechnet man die Sonderfaktoren heraus, bleiben kaum echte Fortschritte übrig. Diesbezüglich ist ein Vergleich mit dem Jahr 1995 erhellend. In Relation zum BIP lagen die Bildungsausgaben in der Abgrenzung nach dem Bildungsbudget (einschließlich der Hochschulforschung) damals bei 6,8 Prozent (Bildungsfinanzbericht 2010: 26) und liegen 2009 trotz der diversen Hebelungseffekte ungefähr wieder auf diesem Niveau, nachdem der Wert im Jahr 2008 nur 6,2 Prozent des BIP betragen hatte. Nicht berücksichtigt ist dabei, dass das 7+3-Ziel die Forschungsausgaben unter der 3-Prozent-Zielmarke bündelt. Konsequenterweise müsste die Hochschulforschung aus der Nationalen Bildungsquote herausgenommen werden, da diese Ausgaben derzeit doppelt sowohl unter Bildung wie unter Forschung erfasst werden. Dies freilich würde die Bildungsquote um rd. einen halben BIP-Prozentpunkt absenken. Im Jahr 2008 ergäbe sich so eine Bildungsquote von 5,7 Prozent des BIP und eine Forschungsquote von 2,9 Prozent des BIP.

---

<sup>42</sup> „224 Milliarden Euro für Bildung, Forschung und Wissenschaft im Jahr 2009.“ Destatis-Pressemitteilung Nr.227 vom 16.06.2011

<sup>43</sup> So erklärte Annette Schavan, Bundesbildungsministerin, in der Pressemitteilung Nr. 85/2011 „10 Prozent - Ziel in Reichweite“ vom 16.06.2011: „Diese enormen Zuwächse, die vor allem auf gesteigerte Investitionen der öffentlichen Hand zurückgehen, wirken sich auch auf den Anteil von Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt aus: Er ist zwischen 2008 und 2009 von 8,6% auf 9,3% gestiegen. Damit liegt das 10%-Ziel, auf das sich die Regierungschefs von Bund und Ländern im Oktober 2008 beim Dresdner Bildungsgipfel verständigt haben, in greifbarer Nähe“.

<sup>44</sup> Das BIP zu laufenden Preisen sank von 2.481,2 (Mrd. €) im Jahr 2008 auf 2.397,1 Mrd. € im Jahr 2009. 2010 stieg es kräftig auf 2.498,8. Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte fortlaufend bis Juli 2011, S. 61\* (Statistischer Anhang).



Nur bei Forschung also befindet sich Deutschland auf der Zielgeraden; bei Bildung tritt es bestenfalls auf der Stelle. Bezogen auf die Institutionenfinanzierung jedoch noch nicht einmal das. Der BIP-Anteil, der aus öffentlichen und privaten Quellen der Finanzierung von Einrichtungen der formalen Bildung dient, lag bis 2005 bei über 5 Prozent des BIP (1995: 5,4 %; 2005: 5,1 %; Bildungsfinanzbericht 2008: 20) und 2008 nur noch bei 4,8 Prozent.

Der schleichende Rückgang des auf die Institutionenfinanzierung entfallenden BIP-Anteils ändert nichts daran, dass immer noch über drei Viertel der Bildungsbudget-Ausgaben auf formale Bildungseinrichtungen vom Kindergarten für die ab 3-Jährigen bis zur Hochschule entfallen. 2008 erreichte die Institutionenfinanzierung mit 119,1 Mrd. € einen Anteil von gut 77 Prozent; für 2009 wird mit voraussichtlich 125,7 Mrd. € gerechnet. Gegenüber 2005 bedeutet dies einen gewissen Rückgang, denn damals erreichte die Finanzierung von Bildungseinrichtungen mit 114,5 Mrd. € (von 141,6 Mrd. €) noch einen Anteil von 80,9 Prozent (Bildungsfinanzbericht 2008: 77, Tab. 2.2-1). Ob der auf Institutionen entfallende Anteil trendmäßig weiter zurückgeht, ist unklar. Einerseits gewinnt die Individualisierung der Bildungsfinanzierung zulasten von Institutionen an Gewicht; andererseits bedingt die beschlossene Erweiterung des ISCED-Rahmens (vgl. oben unter 2.2), dass der Bereich formaler Bildung erweitert wird um Einrichtungen, die heute noch ausgegrenzt sind.

Im nationalen Bildungsbudget stellt das Modul A mit institutionellen und anderen Ausgaben in internationaler Abgrenzung die bei weitem dominierende Hauptkomponente, während die zusätzlichen Ausgaben in nationaler Abgrenzung (Modul B) in der Bedeutung rückläufig sind. Im Modul A entfielen 2008 119,1 Mrd. € (4,8 % des BIP) auf Bildungseinrichtungen, 5,6 Mrd. € (0,2 % des BIP) auf Käufe außerhalb von Bildungseinrichtungen für Nachhilfe, Lernmittel etc. und 11,7 Mrd. € (0,5 % des BIP) auf die Förderung von BildungsteilnehmerInnen. Hierunter fallen in Deutschland zusätzlich zu den BAföG-Leistungen auch Kindergeldzahlungen für erwachsene Bildungsteilnehmer und die Berufsausbildungsbeihilfe. Im Modul B wurden für Bildungsaufgaben in nationaler Abgrenzung 17,6 Mrd. € (0,7 % des BIP) verausgabt. Mit 8,5 Mrd. € (0,3 % des BIP) entfiel knapp die Hälfte davon auf die betriebliche Weiterbildung und 8,2 Mrd. € (0,3 % des BIP) wurden für Krippen, Horte, Jugendarbeit, Volkshochschulen und Bildungskomponenten im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Die Restposition von 0,9 Mrd. € diente der Förderung von Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen, die nicht zu formalen Bildungsabschlüssen führen (Bildungsfinanzbericht 2011: 18, Abb. 1).

Die Ausgaben des Moduls A liegen heute bei rd. 89 Prozent der Gesamtausgaben gegenüber geringeren 83 Prozent im Jahr 1995. Ausgaben in nationaler Abgrenzung haben also an Bedeutung eingebüßt. Dies relativ wie absolut. 1995 lagen sie mit 21,5 Mrd. € um

fast ein Viertel höher als im Jahr 2008. Der Hintergrund ist ein Doppelter. *Erstens* wurden Kindergeldzahlungen (incl. Kinderfreibeträge) an junge Erwachsene, die an Bildungsprozessen teilnehmen, bis vor einigen Jahre bei den Bildungsausgaben in nationaler Abgrenzung erfasst. Die UOE-Meldung berücksichtigte diese Ausgaben nicht. Letztlich konnte sich Deutschland mit der Forderung nach Berücksichtigung aber durchsetzen, so dass diese Ausgaben vom Modul B ins Modul A übergingen.<sup>45</sup> 2006 lag der Schätzbetrag bei 7,4 Mrd. €, 2008 bei 6,9 Mrd. € (Bildungsfinanzbericht 2011: 31).<sup>46</sup> *Zweitens* verzeichnen die Weiterbildungsausgaben einen regelrechten Niedergang. Sie erreichten im Jahr 1995 mit 5,3 Mrd. € noch eine relevante Größe, fristeten im Jahr 2008 mit weniger als 1 Mrd. € aber nur noch ein vergleichsweise kümmerliches Dasein. Da es bei der Erfassung non-formaler Weiterbildung Datenlücken gibt, will das Statistische Bundesamt 2012 an der Erstellung von Grundlagen einer besseren Erfassung arbeiten (Bildungsfinanzbericht 2011: 24).

Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) weist der Bildungsfinanzbericht für die Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung eine Bildungsquote von im Jahr 2008 5,5 Prozent gegenüber 5,6 Prozent im Jahr 1995 aus (Bildungsfinanzbericht 2011: 97, Tab. 2.3-1). Wie auch schon bezogen auf das Jahr 2006 deckt sich dies nicht mit den Angaben in der internationalen Bildungsberichterstattung. Gemäß OECD erreichten die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen und die Förderung von privaten Haushalten und sonstigen privaten Einheiten nur 5,3 Prozent des BIP. Deckungsgleich sind die Angaben zu den institutionellen Ausgaben (4,8 Prozent des BIP). Woher die zusätzlichen Prozentpunktanteile kommen, ist nicht konkret nachzuvollziehen. Es fehlt eine Erläuterung, was sich hinter A40/50 (übrige Ausgaben in internationaler Abgrenzung) verbirgt. Allgemein steht zu vermuten, dass das Statistische Bundesamt seine Praxis fortsetzt, die Darstellung von Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung, anders als von anderen Ländern praktiziert, nicht gleichermaßen bei der Strukturierung wie den verwendeten Daten mit der internationalen Bildungsberichterstattung zu synchronisieren. Die Sammelposition der übrigen Ausgaben bietet sich dafür in besonderer Weise an. Durch die Aktualisierung von Datenbeständen und die rückwirkende Einrechnung von erst zukünftig wirksam

---

<sup>45</sup> Ausgeschlossen sind Kindergeldzahlungen an nicht volljährige Kinder. Die Zahlungen jedoch, die an volljährige Jugendliche gehen, sind zu berücksichtigen, sofern diese jungen Erwachsenen – das Höchstalter sank 2008 von 27 auf 25 Jahre - noch in Bildungsprogrammen sind und ihr Einkommen, sofern sie ein solches beziehen, die steuerliche Freigrenze nicht überschreitet. Im Bildungsfinanzbericht 2002/2003 (BLK 2005b, Heft 131-I, S. 33) und im Bildungsfinanzbericht 2003/2004 (BLK 2006a, Heft 137-I, S. 34) wurden je 3,4 Mrd. € angesetzt, die international keine Berücksichtigung fanden. 2006 rückte die Position ins Modul A vor. Gleichzeitig führte eine veränderte Methodik der Ausgaben-schätzung zur Verdoppelung des Ansatzes um 3,8 Mrd. € auf 7,4 Mrd. € (Bildungsfinanzbericht 2009: 98).

<sup>46</sup> Die Erfassung der berücksichtigungsfähigen Ausgaben ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Näheres siehe in Bildungsfinanzbericht 2011 (S. 94).

werdenden methodischen Änderungen wird erreicht, dass die Bildungsquote günstiger ausfällt als in den OECD- und Eurostat-Statistiken. Im Jahr 2006 betrug die nicht nachvollziehbare Lücke 0,22 BIP-Prozentpunkten resp. 5,1 Mrd. €. (Heintze 2010a: 127), 2008 handelt es sich um eine Größenordnung von rd. 0,25 BIP-Prozentpunkten resp. rd. 6,2 Mrd. €.

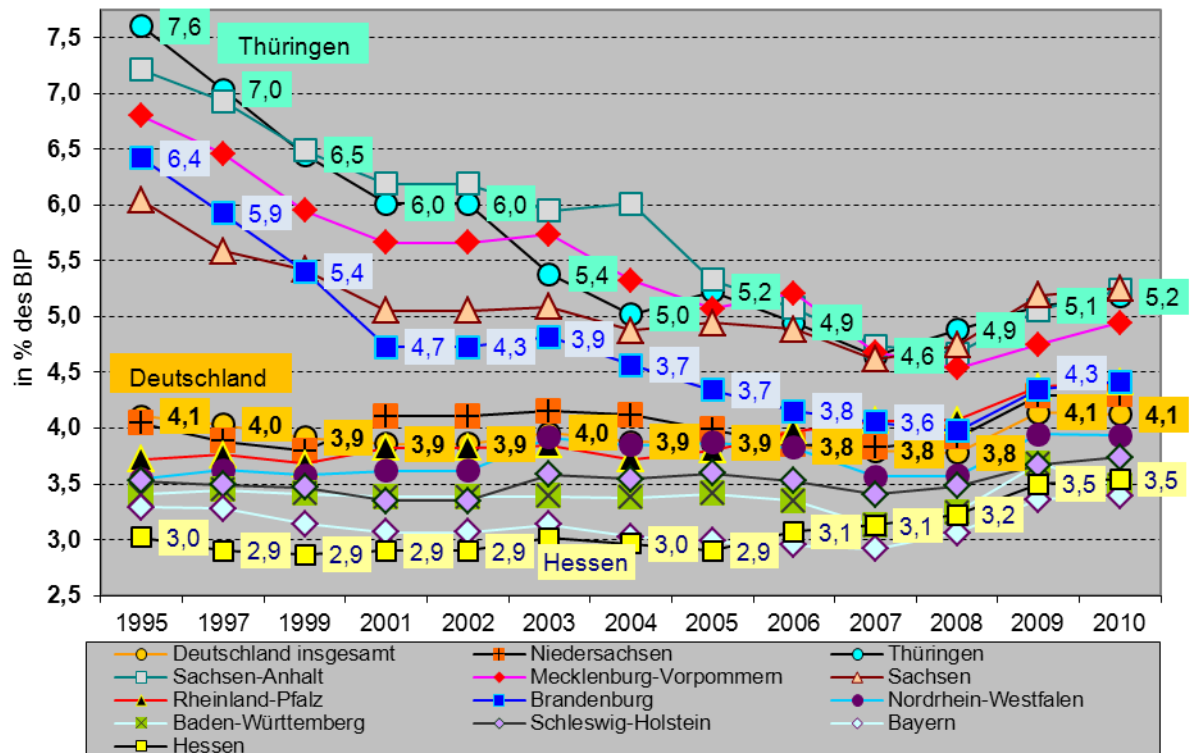
### 3.1.2 Grundmittelkonzept (Finanzstatistik)

*„Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) war in den Jahren 2006 bis 2008 nahezu konstant. Bund, Länder und Gemeinden stellten 2008 dem Bildungsbereich Mittel in Höhe von 3,8 % des BIP zur Verfügung. 1995 waren es in der Abgrenzung der Finanzstatistik hingegen 4,1 %. Der Rückgang des BIP infolge der Weltfinanzkrise und die antizyklische Ausgabenpolitik im Bildungsbereich haben 2009 zu einem Anstieg des Anteils am BIP auf 4,1 % geführt. Die für 2010 und 2011 veranschlagten Steigerungen der Bildungsausgaben lassen erwarten, dass der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP trotz Wirtschaftswachstum weiterhin bei 4,1 % bleibt“ (Bildungsfinanzbericht 2011: 15)*

Das Statistische Bundesamt zieht zur Abbildung der öffentlichen Ausgaben die Grundmittel nach der Finanzstatistik heran. Sie liegen im Volumen unter den Ausgaben nach dem Nettoausgabenkonzept. Während nämlich in die Nettoausgaben auch die unmittelbaren Einnahmen von Einrichtungen wie etwa Elternbeiträge bei Kindertagesstätten oder Studiengebühren bei Hochschulen eingehen, sind diese Einnahmen bei den Grundmittel in Abzug gebracht. Dies deckt sich mit den UOE-Regeln. Auch hier werden Einnahmen aus Elternbeiträgen, Studiengebühren usw. nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet, sondern als Ausgaben privater Haushalte gewertet.

Die Grundmittel stiegen von 75,9 Mrd. € im Jahr 1995 auf 86,72 Mrd. € im Jahr 2005 und erreichten im Jahr 2008 93,72 Mrd. €. Nach den vorläufigen Ergebnissen stiegen sie 2009 auf 99,3 und 2010 auf 103 Mrd. €. Wie bei den öffentlichen und privaten Ausgaben nach dem Nationalen Bildungsbudget erreichten die öffentlichen Ausgaben nach dem Grundmittelkonzept im Krisenjahr 2009 bezogen auf das BIP wieder die Quote, die es bereits 1995 gegeben hatte. Dies ist jedoch ein im internationalen Vergleich niedriges Niveau. Die Entwicklung entspricht im Zeitverlauf derjenigen, die sich beim COFOG-Konzept einstellt, wobei die Quote nach dem Grundmittelkonzept etwas geringer ausfällt (vergleiche dazu die Abbildungen 1 und 2). Hinter dem Verharren auf niedrigem Niveau steht bei den Bundesländern eine Bewegung des sich Einpendelns in einem schmalen Korridor zwischen gut 3 und gut 5 Prozent; 1995 war die Spannweite mehr als doppelt so hoch.

**Abb. 2: Öffentliche Ausgaben (% des BIP) nach Grundmittelkonzept in den Bundesländern und Deutschland insgesamt: 1995 bis 2010**



**Erläuterung:** Erfasst sind die gesamten Bildungsausgaben (incl. Jugendhilfe und Einrichtungen der Kinderbetreuung). Bis 2008 Rechnungsergebnisse. Angaben für 2009 und 2010 sind vorläufig.

**Quelle:** Bildungsfinanzbericht 2011, Statistischer Anhang, eigene Darstellung

Über die zurückliegenden 15 Jahre gesehen, prägte es die öffentliche Bildungsfinanzierung, dass das Wachstum der Bildungsausgaben hinter dem BIP-Wachstum zurückblieb. Der Wirtschaftseinbruch im Jahr 2009 hat wieder Gleichstand hergestellt (Bildungsfinanzbericht 2011, S. 23, Abb. 2.0-2). Als Nagelprobe, inwieweit die Politik ihre Ankündigungen vom Bildungsgipfel 2008 wenigstens insoweit ernst nimmt, als sie die öffentlichen Bildungsausgaben stärker anhebt als das BIP wächst, können die Jahre ab 2010 gewertet werden. Hier aber zeigt sich, dass das Vorkrisenmuster fortgesetzt wird. In 2010 lag das Wirtschaftswachstum bei 3,6 und 2011 nach vorläufigen Zahlen bei 3,0 Prozent (Destatis, PM v. 11. Januar 2012). Die öffentlichen Bildungsausgaben bleiben dahinter zurück. Für 2011 etwa haben Bund, Länder und Gemeinden Bildungsausgaben in Höhe von 106,2 Mrd. € veranschlagt, 2,6 Prozent mehr als im Haushaltsjahr 2010.

**Tab. 3: Entwicklung von Grundmitteln nach Einzelbereichen (% des BIP) im Vergleich zur Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am Haushaltsvolumen: 1995 und 2010 nach Bundesländern<sup>1</sup>**

	1995				2010 <sup>2</sup>			
	Jugend- arbeit und Kinder- betreu- ung	Allge- meinbil- dende und berufli- che Schulen	Hoch- schul- en	Anteil der Bil- dungs- ausga- ben am öffentli- chen Gesamt- haushalt	Jugend- arbeit und Kinder- betreu- ung	Allge- meinbil- dende und berufli- che Schulen	Hoch- schul- en	Anteil der Bil- dungs- ausga- ben am öffentli- chen Gesamt- haushalt
Funktionen nach Haushaltssystematik	261, 264, 271, 274	11,12	13		261, 264, 271, 274	11, 12	13	
Baden-Württemberg	0,35	2,08	0,74	20,7	0,46	2,18	0,71	25,8
Bayern	0,41	2,04	0,68	19,6	0,52	2,12	0,59	25,3
Brandenburg	1,48	4,09	0,60	19,6	1,00	2,64	0,57	21,3
Hessen	0,43	1,79	0,67	18,8	0,62	1,97	0,81	24,7
Mecklenburg- Vorpommern	1,00	4,46	1,02	20,2	0,84	2,70	1,09	22,4
Niedersachsen	0,43	2,65	0,72	20,5	0,61	2,58	0,86	26,0
Nordrhein-Westfalen	0,49	2,22	0,67	20,2	0,64	2,31	0,81	25,9
Rheinland-Pfalz	0,58	2,35	0,62	20,6	0,79	2,66	0,73	26,2
Saarland	0,38	2,11	0,81	17,7	0,60	2,11	0,80	21,4
Sachsen	1,03	3,74	1,16	18,3	1,11	2,85	1,06	26,4
Sachsen-Anhalt	1,43	4,42	1,12	20,1	0,94	3,01	1,07	24,7
Schleswig-Holstein	0,30	2,36	0,71	18,4	0,63	2,37	0,58	23,6
Thüringen	1,13	4,83	1,28	22,0	0,85	3,07	1,02	24,0
Berlin	1,23	2,80	1,81	19,9	1,05	2,56	1,38	22,9
Bremen	0,41	2,02	0,78	15,2	0,53	1,77	0,74	20,9
Hamburg	0,48	1,70	0,77	19,7	0,57	1,57	0,70	24,4

1) Erläuterung: Erfasst sind Landes- und Kommunalhaushalte (incl. Zweckverbände)

2) Vorläufige Ist-Zahlen; Rechnungsergebnisse stehen aus

**Quelle:** Bildungsfinanzbericht 2011, Statistischer Anhang; eigene Auswertung

Politiker und Politikerinnen, die höhere Bildungsinvestitionen fordern, weichen bei der Frage nach der Finanzierung gerne auf die Haushaltspolitik aus, die eben Mittel anders einsetzen müsse, nämlich mit Priorität bei Bildung. Wenn dies eine tragfähige Strategie wäre, denn müsste es um die öffentliche Bildungsfinanzierung weit besser bestellt sein. Wie aus *Tabelle 3* ersichtlich, liegt der auf Bildung entfallende Haushaltsanteil heute in allen Bundesländern deutlich über den Anteilen, die vor 15 Jahren (1995) erreicht wurden. 1995 wurden etwas weniger als ein Fünftel der Gesamtausgaben von Ländern und Kommunen in den Ausgabenfeldern eingesetzt, die die Finanzstatistik dem Bildungsbereich zuweist; 2008 waren es über 24 Prozent. Im Durchschnitt stieg die auf Landes- und Kommunalhaushalte bezogene Bildungsquote um 4,7 Prozentpunkte. Die stärkste Zunahme (+ 8,1 Prozentpunkte) erfolgte in Sachsen, die geringste in Brandenburg (+ 1,7

Prozentpunkte). Die deutlich zugenommene Konzentration der Haushaltsmittel in den bildungspolitischen Aufgabenfeldern verhinderte bis 2008 aber nicht den Rückgang der öffentlichen Ausgaben bezogen auf das BIP (vgl. Abb. 2). 2009 und 2010 wurde bei den gesamten Bildungsausgaben lediglich wieder das Niveau von 1995 erreicht. Und dies ganz wesentlich aufgrund von Sonderfaktoren, die nicht über das Jahr 2010 hinaustragen. Bei Betrachtung der 3 Hauptbereiche (Jugendarbeit und Kinderbetreuung, Schulen und Hochschulen) konnte nur eine Minderheit westdeutscher Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland) durchgängig kleine Zuwächse realisieren. Hessen und das Saarland haben dadurch ihre Schlusslichtposition bei der volkswirtschaftlichen Bildungsquote etwas abgeschwächt.

Das dominierende Muster geht dahin, dass Steigerungen in einem Bereich erkauft werden mit dem Zurückbleiben anderer Bereiche. Insoweit zählt unterm Strich der Teilbereich des Bildungswesens, der gerade nicht im Brennpunkt öffentlichen Interesses steht, für die Verbesserungen, die in einem anderen Bereich realisiert werden. Dies ist das Gegenteil von nachhaltig-verlässlicher Politik: An einem Punkt wird eine Lücke gestopft und an einem anderen eine aufgerissen. Beispielsweise hat Schleswig-Holstein die auf Jugendarbeit und Kitas entfallenden Ausgaben gegenüber 1995 um 0,34 BIP-Prozentpunkte gesteigert, im Gegenzug aber die Hochschulausgaben um 0,13 BIP-Prozentpunkte reduziert. Bremen wiederum hat die Ausgaben für Jugendarbeit und Kitas nur um 0,12 BIP-Prozentpunkte auf jetzt gut 0,5 BIP-Prozentpunkte angehoben, im Gegenzug jedoch die Ausgaben für das Schulwesen so vernachlässigt, dass ein Rückgang um 0,25 BIP-Prozentpunkte erfolgte.

Wohl also, so der Befund, gelang es einer dem Diktat leerer Kassen verpflichteten Politik, in relativ schrumpfenden Haushalten Mittel bei Bildung zu konzentrieren. Damit wurde aber lediglich verhindert, dass die im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen öffentlichen Bildungsinvestitionen weiter absacken. Eine Steigerung wurde nicht erreicht. Da die Strategie der Steigerung öffentlicher Bildungsinvestitionen via Prioritätensetzung schon in der Vergangenheit gescheitert ist, als den Ländern noch das Instrument der Nettokreditaufnahme zur Verfügung stand, wird sie unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse erst recht scheitern. Eine Politik, die statt die Steuerquote zu erhöhen, weiter auf Priorisierung setzt in einem Umfeld, wo auch andere öffentliche Aufgaben Not leiden, erliegt einer Täuschung. Sie täuscht ihre Wähler und eventuell auch sich selbst.

**Tab. 4: Öffentliche Bildungsausgaben in den Bundesländern (Landes- und Kommunalhaushalte) 1995 bis 2010: € pro EW und nominales Wachstum**

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	Veränderung 1995 bis 2010 (%)
<b>Baden-Württemberg</b>	863	966	1.026	1.093	1.169	1.171	35,6
Land	728	795	853	878	928	943	29,5
Kommunen	135	171	173	215	241	228	68,6
<b>Bayern</b>	839	894	958	1.070	1.139	1.200	43,0
Land	632	683	728	794	834	885	40,1
Kommunen	207	211	230	275	305	315	52,0
<b>Brandenburg</b>	965	854	833	857	937	982	1,8
Land	636	565	575	549	610	675	6,2
Kommunen	330	289	258	308	327	308	-6,7
<b>Hessen</b>	820	871	963	1.170	1.243	1.314	60,3
Land	611	634	710	842	897	921	50,7
Kommunen	209	237	253	328	346	393	88,4
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	1.018	982	954	973	1.014	1.075	5,6
Land	713	739	714	728	757	816	14,5
Kommunen	304	244	241	245	257	258	-15,1
<b>Niedersachsen</b>	844	863	959	1.048	1.111	1.158	37,3
Land	601	606	682	738	771	823	36,9
Kommunen	243	257	276	310	339	336	38,2
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	831	907	1046	1.088	1.153	1.196	43,9
Land	623	683	780	819	878	916	47,0
Kommunen	208	224	266	269	275	280	34,6
<b>Rheinland-Pfalz</b>	779	846	908	1.065	1.110	1.184	52,0
Land	576	620	674	819	861	920	59,8
Kommunen	204	226	234	246	250	264	29,8
<b>Saarland</b>	733	793	917	959	988	1.067	45,6
Land	583	618	715	725	742	811	39,2
Kommunen	150	175	202	234	246	256	70,3
<b>Sachsen</b>	923	912	989	1.067	1.154	1.202	30,2
Land	645	717	789	814	878	913	41,5
Kommunen	278	195	200	253	276	288	3,8
<b>Sachsen-Anhalt</b>	1.012	1.029	1.018	1.025	1.078	1.165	15,0
Land	732	797	801	779	818	924	26,2
Kommunen	280	232	217	247	260	240	-14,2
<b>Schleswig-Holstein</b>	769	796	862	908	953	999	29,8
Land	553	566	600	622	667	727	31,4
Kommunen	216	230	262	287	287	272	25,8
<b>Thüringen</b>	1.059	1.034	1.003	1.059	1.086	1.153	8,8
Land	850	868	836	863	874	945	11,2
Kommunen	209	165	167	197	213	208	-0,7

**Erläuterung:** Alle Bildungsausgaben (inkl. Jugendhilfe, Kinderbetreuung und Bildungsförderung; Angaben zu den Kommunen schließen Zweckverbände ein. Die Daten für 2009 und 2010 sind vorläufige Ist-Zahlen. Bruch im Jahr 2000 wg. Änderung des Funktionsplans

**Quelle:** Bildungsfinanzbericht, Statistischer Anhang, Tab. 3.7; eigene Auswertung

Ändert sich dieses Bild, wenn wir Pro-Kopf-Ausgaben betrachten? Der Bildungsfinanzbericht enthält Daten zur Entwicklung der Ausgaben pro Einwohner. Dies allerdings nicht bereinigt um den Preissteigerungseffekt. Die nominalen Ausgaben pro Einwohner entwickelten sich in den Bundesländern (ohne Stadtstaaten) wie aus *Tabelle 4* ersichtlich. Während 1995 die 5 neuen Bundesländer an der Spitze standen mit Ausgaben zwischen 1.054 €/EW in Thüringen und 923 €/EW in Sachsen, sind es im Jahr 2010 Hessen, Sachsen und Bayern mit Ausgaben zwischen 1.314 €/EW in Hessen und 1.200 €/EW in Bayern. Thüringen als ehemaliger Primus ist auf Rang 9, Mecklenburg-Vorpommern auf Rang 10 und Brandenburg gar auf den letzten Platz zurückgefallen. Den über die 15 Jahre gesehen höchsten nominalen Zuwachs erreichte Hessen (+ 60,3 %), gefolgt von Rheinland-Pfalz (+ 52 %) und dem Saarland (+ 45,6 %). Die Spannweite bei den Pro-Kopf-Ausgaben hat sich von 1995 bis 2005 zunächst verringert und stieg dann wieder an. Im Jahr 1995 gab Thüringen pro Einwohner 326 € mehr aus als das Saarland. Diese Differenz zwischen dem erst- und letztplatzierten Land sank bis 2005 auf 213 € und stieg bis 2010 wieder an. Im Jahr 2010 gaben Land und Kommunen in Hessen 331 €/EW mehr aus als in Brandenburg. Die Detailbetrachtung von Brandenburg und Hessen zeigt, dass beide Länder bei den Ausgaben für Kinderbetreuung und Jugend sehr dicht beieinander liegen (BB: 222 €/EW; HE: 229 €/EW). Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben realisierte hier Sachsen (254 €/EW). Auch die Bildungsförderung außerhalb der Institutionen liefert für die große Diskrepanz keine Erklärung. Die Brandenburger Ausgaben lagen hier nahe am Länderdurchschnitt von 39 €/EW und die von Hessen wenig darüber (BB: 37 €/EW; HE: 41 €/EW). Eine Teilerklärung liegt bei den Hochschulen, was auf den Umstand verweist, dass der Stadtstaat Berlin im Hochschulbereich wichtige Funktionen für Brandenburg wahrnimmt. So erreichten die Hochschulausgaben pro Einwohner in Brandenburg mit 126 € wenig mehr als den halben Länderdurchschnitt (239 €), während die von Hessen 300 € betragen. Kann bei den Hochschulen noch mit Struktureffekten argumentiert werden, greift dies bei den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen kaum noch. Brandenburg liegt mit seinen Ausgaben für das Schulwesen weit unter dem Länderdurchschnitt. Nur 587 €/EW wandte Brandenburg auf gegenüber 731 € in Hessen und 704 €/EW im Länderdurchschnitt. Auch für das sonstige Bildungswesen gibt Brandenburg sehr wenig Geld aus; ein Drittel weniger als die Länder im Mittel. Aus der separaten Betrachtung von Land (Landeshaushalt) und Kommunen (Haushalte von Gemeinden und Zweckverbänden) ergibt sich, dass die Bundesländer, die seit 1995 die größten prozentualen Steigerungen realisiert haben, dieses Ergebnis durch Steigerungen bei Land und Kommunen mit in der Regel Schwerpunkt bei den Kommunen erreicht haben. Lediglich in Rheinland-Pfalz dominieren die Steigerungen im Landeshaushalt (siehe Tab. 4). Bei den ostdeutschen Bundes-



ländern, die mit Ausnahme von Sachsen stark zurückgefallen sind, sehen wir ein anderes Muster. Gleichmaßen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen geben die Kommunen heute pro Einwohner nominal weniger für Bildung aus als 1995. Der Einbruch bewegt sich teilweise (ST: -14,2 %; MV: - 15,1 %) im zweistelligen Bereich. Die leichten Steigerungen, die über die Länderhaushalte zustande kamen, hatten so auch eine kompensierende Funktion. In Brandenburg gingen die Kommunalausgaben ungefähr so stark zurück wie die des Landes stiegen. Nominal lief dies auf Stagnation hinaus, real auf eine Kürzung.<sup>47</sup>

### **3.2 Was folgt für die öffentliche Bildungsfinanzierung? - Versuch einer Prognose**

Unter volkswirtschaftlicher Perspektive ist die Frage von besonderem Interesse, in welcher Höhe verfügbare volkswirtschaftliche Ressourcen in den Bildungsbereich fließen und in welchem Umfang diese Ressourcen öffentlich, d.h. über die Glieder des staatlichen Gemeinwesens bereitgestellt werden. Die relative Wichtigkeit des Bildungsbereichs für die gesamte Volkswirtschaft drückt sich in den eingesetzten Vermögenswerten und Finanzmitteln relativ zum BIP sowie auch in dem Beschäftigungsanteil aus, den der Bereich am gesamten Beschäftigungsvolumen einnimmt. Wenn die Politik höhere Bildungsinvestitionen verspricht, sind die öffentlichen Finanzmittel relativ zum BIP der zentrale Gradmesser. Aus dem Blickwinkel des Bildungssystems selbst rückt die makroökonomische Sicht in den Hintergrund. Hier interessiert die Höhe der Mittel, die den Bildungseinrichtungen und damit auch den Bildungsteilnehmern in diesen Einrichtungen zur Verfügung steht und es interessieren Verteilungsfragen, von der Mittelverteilung auf die verschiedenen Einrichtungen bis zur Verteilung auf Ausgabenarten (Personal, Sachmittel, investive Ausgaben). Noch einmal anders sind der gesellschaftliche und der individuelle Blick. Für das einzelne Individuum ist wichtig, dass ihm oder ihr gute Bildung und individuelle Förderung unabhängig von den Einkommensverhältnissen der Eltern zuteil wird. Angesprochen sind primär die Bildungseinrichtungen und damit die Frage, ob sie ein gutes Lernklima, eine gute Personal- und Sachausstattung sowie ausreichend Unterstützungsleistungen bieten. Ergänzend geht es bei vorrangig erwachsenen Bildungsteilnehmern um individuelle Förderung außerhalb von Einrichtungen. Unter der gesellschaftspolitischen Optik wiederum stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Bildungsfinanzierung für die Realisierung von Bildungsgerechtigkeit leistet. Stellt sie in genügendem Umfang Mittel für die Leistungen

---

<sup>47</sup> Das Preisniveau lag im Jahr 2010 um 20,4 Prozent über dem Jahr 1996. Quelle: Eurostat: HICP (2005=100) - Annual Data (average index and rate of change) [prc\_hicp\_aind]; update vom 17.1.2012. Abgesehen von Sachsen sind die realen Ausgaben pro Einwohner ergo in allen neuen Bundesländern gesunken.

zur Verfügung, die zum Abbau von Bildungsbenachteiligung beitragen können. Ein System von Bildungsfinanzindikatoren muss also ganz unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung tragen. Dabei haben die Grunddaten stimmig und belastbar zu sein. Dies erfordert ein Grundgerüst mit klarer Ordnungsstruktur. Aus guten Gründen sind die Bildungsinstitutionen dabei das strukturierende Element, auf das hin die Ausgaben pro Bildungsteilnehmer zur Darstellung kommen. Die Daten zu den Ausgaben, die außerhalb der Einrichtungen ergänzend hinzukommen, sind weit weniger belastbar; teilweise handelt es sich lediglich um Schätzungen. Nur wenn die auf Einrichtungen bezogene Darstellung erhalten bleibt, können Bildungsergebnisse – das Erreichen der von Institutionen verliehenen formalen Abschlüsse ist genauso angesprochen wie die Ergebnisse der PISA-Kompetenztests – auf die Leistung von Institutionen bezogen und der Ressourceneinsatz entsprechend gesteuert werden. Die Entbindung von den Institutionen hätte schwerwiegende Konsequenzen. Die Debatte über die weitere Entwicklung des deutschen Bildungssystems könnte nicht mehr sachgerecht mit Blick auf datenmäßig belegbare Zusammenhänge geführt werden.

Die deutsche Bildungs- und Finanzpolitik steht vor einem ernsten Problem. Während nach außen der Anspruch erhoben wird, Spitzenleistungen in Wissenschaft und Forschung zu erbringen, bei Innovation ganz vorne mitzuspielen und überhaupt europäischer Muster Schüler zu sein, wenn es um Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht, erweisen sich die Ausgaben, die für all das die Grundlage legen, als gleichermaßen im OECD- wie EU-Durchschnitt unterdurchschnittlich. Auch die nationalen Darstellungskonzepte zeigen keine nach oben gerichtete Entwicklung. Beim Nationalen Bildungsbudget ist dies insofern bemerkenswert, als sich der Erfassungsgrad von Bildungsausgaben in der Dekade von 1995 bis 2008 stetig erhöht hat. Für 2012 sind weitere Lückenschlüsse durch eine bessere Erfassung des Bereichs der nicht-formalen Weiterbildung geplant. Trotzdem, das Ausgabenwachstum verlief in den meisten Jahren unterdurchschnittlich. Bis 2008 blieben die Bildungsausgaben hinter dem BIP-Wachstum zurück. Erst die Wirtschaftskrise des Jahres 2009 bedingte zusammen mit einer antizyklischen Ausgabenpolitik, dass die Ausgaben wieder den BIP-Anteil des Jahres 1995, wo es derartige Sonderfaktoren gar nicht gab, erreichten. Die Darstellung der öffentlichen Ausgaben nach dem Grundmittelkonzept liefert im Kern den gleichen Befund.

Erscheint realistisch, dass über vielleicht andere politische Mehrheiten doch noch eine grundlegende Wende hin zu höheren öffentlichen Bildungsausgaben nicht nur angekündigt, sondern tatsächlich vollzogen wird? Um diesbezüglich zu einer begründeten Einschätzung zu kommen, soll nachfolgend knapp diskutiert werden, wie es in Deutschland

um die Triebkräfte bestellt ist, die die politikwissenschaftliche Forschung als Determinanten qualitäts- und bedarfsgesteuerter öffentlicher Bildungsfinanzierung identifiziert hat. Das Spiegeln deutscher Gegebenheiten an diesen Determinanten erlaubt eine Einschätzung, inwieweit entweder höhere öffentliche Bildungsausgaben zu erwarten sind oder sich politische Ersatz-Strategien andeuten.

### **3.2.1 Warum ist die deutsche Bildungsfinanzierung defizitär? Politische Determinanten**

Mit welcher weiteren Entwicklung ist zu rechnen? Einmal in der Sache, d.h. bei der Höhe, der Verteilung und den Finanzierungsquellen der Bildungsausgaben. Dann bei der nationalen Darstellung dieser Entwicklung im Rahmen des Bildungsfinanzberichts. Um hier zu einer Einschätzung zu kommen, benötigen wir Klarheit hinsichtlich der Determinanten der Bildungsfinanzierung im internationalen Vergleich. Die diesbezügliche Forschung hat zwischenzeitlich eine Fülle von Abklärungen bezüglich der Relevanz von Einzelfaktoren vorgenommen. Dies resümierend identifizieren Busemeyer (2006) und Schmidt (2002, 2003, 2008) eine Reihe von Antriebs- und Bremskräften für hohe öffentliche Bildungsausgaben. Eine hohe öffentliche Bildungsausgabenquote ist demnach dort anzutreffen resp. zu erwarten, wo **1)** ein hoher demographischer Nachfragedruck im Zusammenhang mit einer hohen Bildungsbeteiligung der jungen Generation vorliegt, es **2)** eine linksgeneigte Machtressourcenverteilung mit geringer Vetospielerdichte und sozialdemokratisch dominierten Zentralregierungen gibt, **3)** ein relativ großer Steuerstaat mit Gestaltungsspielraum auf der regionalen/lokalen Ebene dafür sorgt, dass Bildungsausgaben in eine geringe Finanzierungskonkurrenz zu anderen Staatsaufgaben geraten, **4)** ein frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat mit einer hohen Frauenerwerbsquote vorliegt und **5)** eine Präferenz für staatszentrierte Problemlösungen mit in der Konsequenz niedrigen privaten Bildungsausgaben gegeben ist (Schmidt 2008: 260). In den skandinavischen Ländern lagen über die letzten Jahrzehnte betrachtet alle genannten Faktoren vor, was erklärt, warum die öffentlichen Bildungsausgaben dort das OECD-weit höchste Niveau erreichen. Der Faktor „linksgeneigte Machtressourcenverteilung“ hat sich zwar abgeschwächt, was für sich alleine aber keinen Kippeffekt bewirkt. In Deutschland fehlt es demgegenüber weitgehend an den genannten Triebkräften.

#### *Nachfragedruck*

Langjährig niedrige Geburtenraten bedingen, dass ein demografischer Nachfragedruck nicht vorliegt. Allerdings steigt die Bildungsbeteiligung. Dies gleichermaßen am Anfang bei der Frühen Bildung wie dann bei der Höheren Bildung. Aus der höheren Bildungsbeteiligung folgt, dass es gegenläufig zu abnehmenden SchülerInnenzahlen in den ISCED-Bereichen 1-3 bei den vorschuli-

schen Einrichtungen und bei Hochschulen einen anhaltenden Nachfragedruck gibt. In den Kindertagesstätten fehlen für Hunderttausende von Kleinkindern die dort benötigten Plätze und auch die Hochschulen arbeiten jenseits ihrer Kapazitäten. Diesem Nachfragedruck begegnet die deutsche Politik mit verschiedenen Strategien. Den Nachfragedruck auf Einrichtungen der frühkindlichen Bildung versucht sie in das Privatsystem abzurängen. Einmal, indem über den Hebel der personellen Unterversorgung Qualitäten realisiert werden, die auf bildungsbeflissene Eltern abschreckend wirken. Dann, indem andere Eltern durch Geldzahlungen wie das geplante Betreuungsgeld von der Nutzung abgehalten werden. Den Nachfragedruck auf höhere Bildung, zunächst auf die Gymnasien und gymnasialen Oberstufen, dann die Hochschulen versucht sie durch die Beschleunigung des Durchlaufs und das Geringhalten der Qualifikationen bei frauenaffinen Sozialberufen aufzufangen. Zur Strategie der Durchlaufbeschleunigung gehört die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur. Zur Strategie der Geringhaltung von Qualifikationen gehört, dass Berufe, die in anderen Ländern eine Semi-Akademisierung durchlaufen haben (ErzieherInnen, Pflegefachkräfte, Gesundheitsdienstberufe) auf einem im internationalen Vergleich geringen formalen Qualifikationsniveau gehalten werden. Bei pflegerischen Fachberufen etwa gibt es mit Deutschland und Luxemburg nur noch 2 europäische Länder, die als Zugangsvoraussetzung keinen Sekundar-II-Abschluss verlangen. Die anderen deutschsprachigen Länder dagegen (Österreich, Schweiz) haben die Zugangsvoraussetzungen mittlerweile angehoben und sich in Richtung Akademisierung auf den Weg gemacht.

### *Verteilung von Machtressourcen*

Dies ist ein komplexes Feld. Nach den Analysen von Castles (1989; 1998) wuchsen die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitraum von 1960 bis Anfang der 90er Jahre in Ländern mit starken Gewerkschaften und mehrheitlich von der politischen Linken gestellten Regierungen überproportional, während sie in Ländern mit schwachen Gewerkschaften und politisch dominant rechts stehenden Regierungen zurück blieben resp. nur dort deutlich aufgestockt wurden, wo in den 60er Jahren ein besonders niedriges Ausgangsniveau bestand. Für Deutschland greift die Analyse zum Teil, denn einen Schub nach oben erhielten die Bildungsausgaben in der Phase der sozialliberalen Koalition ab Ende der 60er bis Mitte der 75er Jahre. Danach allerdings sind die Befunde widersprüchlich. Auf Bundesebene gab es von 1981 bis 1997 eine 16-jährige Phase konservativer Vorherrschaft, die von Rot-Grün abgelöst wurde, ohne dass sich dies positiv auf die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben ausgewirkt hätte. Obwohl die öffentlichen Bildungsausgaben Mitte der 90er Jahre im internationalen Vergleich bereits deutlich unterdurchschnittlich waren, betrieb Rot-Grün eine Finanzpolitik, die für Steigerungen der Bildungsausgaben keinen Spielraum ließ. Durch ihre Steuersenkungspolitik hat die Regierung unter dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Schröder die Finanzierungskonkurrenz zwischen unterschiedlichen Staatsbedarfen so verschärft, dass linksgeneigte Regierungen in den Bundesländern deutliche Steigerungen bei den öffentlichen Bildungsausgaben nur zulasten ihres sozialen Profils, damit ihrer Wiederwahlchancen, hätten realisieren können. Dies führte unter den spezifischen deutschen Föderalismusbedingungen dazu,

dass die Erhöhung öffentlicher Bildungsausgaben rechtsgeneigten Länderregierungen leichter fiel als linksgeneigten Länderregierungen. Damit kann erklärt werden, warum die öffentlichen Bildungsausgaben in dominant CDU/CSU-geführten Bundesländern während der zurück liegenden Dekade eher gesteigert wurden als in überwiegend SPD-geführten Bundesländern. Als Beispiele sind Brandenburg auf der einen und Sachsen auf der anderen Seite erhellend (vgl. Tab. 3 und 4). In Brandenburg stellte durchgängig die SPD und in Sachsen durchgängig die CDU den Ministerpräsidenten. Während es in Brandenburg nicht gelang, die bezogen auf das BIP unterdurchschnittlich wachsenden Finanzmittel unter Zurückstellung sozialer Bedarfe bei Bildung zu konzentrieren, erfolgte genau das in Sachsen. In Brandenburg stieg in der Folge der Anteil der Bildungsgrundmittel für die Bereiche Jugend/Kitas, Schulen und Hochschulen am öffentlichen Gesamthaushalt des Landes von 1995 bis 2010 nur um 1,7 Prozentpunkte auf jetzt 21,3 Prozent, während er in Sachsen umgekehrt um 8,1 Prozentpunkte auf jetzt 26,4 Prozent gesteigert wurde. Dies mit Konsequenzen für die institutionellen Ausgaben wie auch für die Bildungsausgaben pro Einwohner. In Sachsen stiegen die Ausgaben pro Einwohner nach Abzug der Preissteigerungsrate um rd. 10 Prozent (nominal: + 30,2 %), in Brandenburg sanken sie real um fast 19 Prozent (nominal: + 1,8 %). Mit Blick auf die massive Kürzungspolitik, die die derzeitige CDU-FDP-Koalition in Sachsen nun auch bei Bildung (incl. Jugendarbeit) einschlägt, um nicht erst ab dem Jahr 2020, wie es die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse verlangt, sondern schon jetzt eine Netto-Kreditaufnahme von Null zu realisieren, stehen die bislang im Vergleich der neuen Länder überdurchschnittlichen sächsischen Bildungsausgaben freilich infrage.<sup>48</sup> Der Bildungsfinanzbericht von Ende 2011 weist aus, dass die Pro-Kopf-Ausgaben zurück gehen. So sanken die Hochschulausgaben pro Einwohner von 262 € im Jahr 2009 über 243 € in 2010 auf einen Ansatz von nur noch 236 €/EW in 2011 (Bildungsfinanzbericht 2011, Tab. 3.3).<sup>49</sup> Auch die Ausgaben für Jugendarbeit und Kindertageseinrichtungen sind rückläufig von 254 €/EW (2010) auf 247 €/EW (Soll 2011).

Festzuhalten ist, dass unter den deutschen Föderalismusbedingungen linksgeneigte Mehrheiten nicht zwingend höhere öffentliche Bildungsausgaben realisieren als rechtsgeneigte Mehrheiten. Wenn die Steuerquote so niedrig bleibt wie derzeit und es keine politi-

---

<sup>48</sup> Die Leipziger Volkszeitung berichtete 2011 über Kürzungen von der Jugendhilfe bis zu den Hochschulen. Trotz ansteigender Studentenzahlen sieht der Hochschul-Entwicklungsplan des Landes Kürzungen vor, durch die ganze Fachbereiche gefährdet sind. Die zuständige Wissenschaftsministerin, Sabine von Schorlemer, erklärte dazu im Interview mit der Leipziger Volkszeitung (LVZ v. 12./13.11.2011): „Um Stellenabbau kommen wir nicht herum, wie auch andere Bereiche des öffentlichen Lebens. Wir (...) konnten erreichen, dass 300 Stellen, die eigentlich schon 2010 wegfallen sollten, nun erst bis Ende 2015 abgebaut werden.“

<sup>49</sup> Beate Schmücking, die Rektorin der Leipziger Universität, veröffentlichte in der Ausgabe der ZEIT Nr. 8 vom 16.02.2012 (S. 14) diesbezüglich einen Alarmruf. Uunter der Überschrift „Kürzen ohne Geist. Wenn Sachsen seine Hochschulen nicht ruinieren will, muss das Spardiktat beendet werden“ beklagt sie dabei auch eine gewisse Leisetreterei bei den Professoren. Aus Angst, potentielle Drittmittelgeber zu irritieren, würden diese es nicht wagen, aufzumucken. All das, worauf die Landesregierung ihre Kürzungen gründe, sei aber nicht eingetreten. Statt der prognostizierten sinkenden Studentenzahlen, gäbe es überfüllte Hörsäle. 2011 habe die Studentenzahl um 15 Prozent über der Prognose gelegen. Wollte die Landesregierung zu ihrer Zusage vom Dresdner Bildungsgipfel stehen, müsste sie den Hochschuletat um einen dreistelligen Millionenbetrag erhöhen statt ihn zu kürzen.

schen Kräfte von Gewicht (mehr) gibt, die staatszentrierte Lösungen favorisieren, fehlen zwei entscheidende Voraussetzungen.

### *Staatszentriertheit und Höhe der Steuerquote*

In Ländern, die staatszentrierte Lösungen favorisieren und sich durch eine im internationalen Vergleich hohe Steuerquote auszeichnen, sind die öffentlichen Bildungsausgaben tendenziell höher als in Ländern, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Dieser Zusammenhang hat nichts an Erklärungskraft eingebüßt. In den 70er Jahre konnte die deutsche Sozialdemokratie noch als das gelten, was dann abfällig als „etatistisch“ verunglimpft wurde. Schleichend hat sie sich davon verabschiedet. Die Grünen andererseits wurden groß eher in Frontstellung zu staatlichen Lösungen. Beide Parteien sind in der Folge keine wirklichen Triebkräfte für höhere öffentliche Bildungsausgaben. Man ist im Prinzip dafür, scheut aber die finanzpolitischen Konsequenzen. Anhand der Daten für 2008 hat die Verfasserin den statistischen Zusammenhang zwischen der Steuerquote auf Einkommen, Gewinne und Vermögen und den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben (OECD-Indikator B4.1) überprüft. Für 32 OECD-Länder lagen die Daten vor. Die Korrelation, die sich errechnet, beträgt 0,7397 und das Bestimmtheitsmaß ( $R^2$ ) 0,547. Mehr als 50 Prozent der Varianz bei der öffentlichen Bildungsausgabenquote wird von der Höhe der Steuerquote bezogen auf Einkommen, Gewinne und Vermögen bestimmt; der Befund ist signifikant zum Niveau  $<0,01$ .<sup>50</sup> Dies ist ein eindeutiger Hinweis dafür, dass ohne Steuererhöhungen und die bildungsbezogene Verwendung eines relevanten Teils der so generierten Mehreinnahmen, auszuschließen ist, dass die Unterfinanzierung der Bildungseinrichtungen abgebaut wird.

### *Steuerpolitische Gestaltungsspielräume*

Diese Determinante hat für föderale Länder erhebliche Relevanz. Der Föderalismus wirkt dort gegen hohe öffentliche Bildungsausgaben, wo die Bildung bei regionalen staatlichen Akteuren angesiedelt ist, die keine oder kaum eigene Steuergestaltungsmöglichkeiten haben, während gleichzeitig auf Bundesebene rechtsgeneigte politische Mehrheiten dafür sorgen, dass es auf regionaler Ebene nur geringe finanzielle Spielräume gibt. In diesem Fall entsteht für eher links zu verortende politische Mehrheiten in Ländern und Kommunen eine Dilemmasituation. Generell favorisieren linke Parteien hohe Bildungsausgaben. Gerät dies jedoch in einen Konflikt mit sozialpolitischen Anliegen, so zieht Bildung vielfach den Kürzeren. Abgesehen von einer relativ kurzen Phase, die in der zweiten Hälfte der 60er Jahre ihren Anfang nahm und Mitte der 70er Jahre bereits wieder verebbte, wirkte der Föderalismus bremsend auf die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben.

---

<sup>50</sup> Signifikante Ergebnisse sind solche, die statistisch gegen die Möglichkeit eines rein zufälligen Zusammenhangs abgesichert sind. Dem P-Wert kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Nur bei einem P-Wert von weniger als 0,05 liegt ein signifikantes Ergebnis vor. In unserem Fall ergibt die Regressionsanalyse den Wert 0,00103149. Bei diesem P-Wert ist die Wahrscheinlichkeit eines rein zufälligen Zusammenhangs so klein, dass die ermittelten Korrelationswerte, wie oben erfolgt, inhaltlich interpretiert werden können.

### *Frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat*

Die Expansion des Bildungssektors steht in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit. Die skandinavischen Länder bilden Paradebeispiele eines frauenfreundlichen Wohlfahrtsstaates. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Gleichstellung der Geschlechter aktiv betreiben, indem sie Aufgaben der Erziehung und Betreuung nicht primär den Frauen als Müttern zuweisen, sondern eine partnerschaftliche Aufgabenteilung zwischen Familien resp. Eltern und Staat praktizieren. Dazu gehört eine qualitativ hochstehende öffentliche Infrastruktur von Kindertagesstätten ebenso wie Betreuungsangebote an den Schulen. Familien insgesamt, vor allem aber Frauen werden so wirksam entlastet und unterstützt. Die vollzeitäquivalente Frauenerwerbstätigkeit ist unter diesen Rahmenbedingungen wesentlich höher als in Deutschland, denn erstens werden Frauen durch Familienpflichten weniger an der Ausübung beruflicher Tätigkeit gehindert und zweitens trägt der Ausbau des Bildungswesens selbst zur Schaffung von Arbeitsplätzen in qualitativ hochstehenden Bereichen bei. In Deutschland ist es zwar Aufgabe des Staates, „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ aktiv zu fördern und auf die „Beseitigung bestehender Nachteile“ hinzuwirken (Artikel 3 II GG). Bislang blieb diese Verfassungsbestimmung jedoch ein Papiertiger. Die herrschende Politik fördert die Frauengleichstellung nur soweit, als traditionelle Machtstrukturen nicht tangiert werden. Dementsprechend wurden viel zu wenige Erzieherinnen ausgebildet, um ab 2013 den Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz für Kinder ab dem 1. Lebensjahr gut einlösen zu können. Dementsprechend wird die Akademisierung des ErzieherInnen-Berufs mehr blockiert als vorangetrieben. Dementsprechend auch dominiert trotz Fachkräftemangel die Teilzeitarbeit.<sup>51</sup> In dieses Bild passt, dass im Zeitraum von 1999 bis 2010 die Frauenerwerbstätigenquote in Deutschland zwar von 57,4 Prozent auf 66,1 Prozent deutlich anstieg. Diesem Anstieg jedoch entspricht kaum eine Zunahme bei der vollzeitäquivalenten Beschäftigung. Im Bildungsmusterland Finnland beispielsweise lag die Frauenerwerbstätigenquote 2009 mit 67,9 Prozent wenig über dem deutschen Niveau und deutlich unter dem Niveau der anderen skandinavischen Länder. Die Betrachtung von Vollzeitäquivalenten freilich weist Finnland als ein Land mit einer nur geringen Geschlechter-Differenz aus. In Vollzeitäquivalenten gerechnet lag die Frauenerwerbstätigenquote 2009 um 11,8 Prozent über der von Deutschland (Gleichstellungsgutachten 2011: 92, Tab. 5.2).

Schmidt (2008: 262) attestiert der deutschen Bildungspolitik „eine eigentümliche industriegesellschaftliche Schiefelage.“ Diese Schiefelage begünstigt das Ausbremsen der formalen Höherqualifizie-

---

<sup>51</sup> Die auf Konservierung traditioneller Geschlechterverhältnisse gerichtete Politik wird von Seiten der OECD seit Jahren kritisiert. Zuletzt (Februar 2012) mahnte die OECD in einer Studie an, dass die derzeitige ökonomische Stärke schon in wenigen Jahren in einen Abstieg übergehen können, wenn Deutschland nicht die Hürden beseitige, die einer vollwertigen Frauenerwerbstätigkeit entgegen stehen. Fehlende Kindertagesstätten hinderten Mütter vielfach daran, in den Beruf zurückzukehren. Nur für 18 Prozent der Kinder bis zwei Jahre stehe ein Betreuungsplatz zur Verfügung; der OECD-Schnitt liege etwa doppelt so hoch. Völlig kontraproduktiv sei das ab 2013 vorgesehene Betreuungsgeld. "Die Regierung sollte das Geld stattdessen dafür ausgeben, qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsplätze zu schaffen", raten die Experten. Auch die Betreuungsmöglichkeiten für ältere Kinder und Schüler seien vergleichsweise schlecht, was Mütter zur Teilzeitarbeit zwingt. Zit. nach FtD v. 14.02.2012 (<http://www.ftd.de/politik/konjunktur/wirtschaftsbericht-oecd-warnt-deutschland-vor-stillstand/60168660.html>; Zugriff 14.2.2012)

rung frauenaffiner Berufe, was doppelt Druck nimmt von den öffentlichen Haushalten. Einmal weil nicht genügend ausgebildet wird und dann, weil ErzieherInnen mit Fachschulabschluss eher auf Teilzeitstellen mit unzureichender Bezahlung abgeschoben werden können als frühkindliche Pädagogen mit Bachelor oder Masterabschluss. Letztere würden mit dem höheren formalen Bildungsabschluss auch ein höheres berufliches Selbstwertgefühl entwickeln und daher eher zur Gegenwehr neigen als dies bei nur semi-professionellem Personal zu erwarten ist.

### **3.2.2 Welche Strategien verfolgt die Politik, um den Makel defizitärer öffentlicher Bildungsausgaben zu kaschieren?**

Aus der obigen Analyse ergeben sich wenig optimistische Schlussfolgerungen: Die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben und ihrer politischen Determinanten lässt derzeit nicht erwarten, dass tatsächlich höhere öffentliche Bildungsausgaben durchgesetzt werden. Es gibt Lippenbekenntnisse, die ohne praktische Relevanz sind. Mit viel Begleitgetöse wird letztlich nur Stillstand organisiert. Gleichwohl empfindet es die herrschende Politik als schweren Makel, ja als Demütigung, dass Deutschland bei der Bildungsfinanzierung im internationalen Vergleich mit just den südeuropäischen Ländern, deren mangelnde Wettbewerbsfähigkeit allerorten gegeißelt wird, eine Schlusslichtgruppe bildet. Ergo wird nach Auswegen gesucht, die an der defizitären öffentlichen Bildungsförderung substantiell nichts ändern, aber die Dinge besser aussehen lassen.

Eine Kombination aus zwei Strategien deutet sich an. Die erste Strategie fällt in die Rubrik „*Darstellungspolitik*.“ Sie zielt auf die Darstellung höherer Bildungsausgaben, benötigt dazu aber das Statistische Bundesamt und die sonstigen statistischen Ämter und Dienststellen als Mitspieler. Die zweite Strategie kann mit „*Privatisierungspolitik*“ überschrieben werden. Sie setzt Anreize, um kompensatorisch zu den defizitären öffentlichen Bildungsausgaben die privaten Bildungsausgaben zu erhöhen. Beider Strategien sind miteinander verknüpft.

Um die öffentlichen Bildungsausgaben besser dastehen zu lassen, bieten sich verschiedene Ansatzpunkte. Sie seien kurz angesprochen (Näheres siehe bei Heintze 2010a).

#### *Einrechnung der Versorgungsausgaben von Pensionären.*

Da mit knapp 80 Prozent der größte Teil der laufenden Bildungsausgaben auf Personalausgaben entfällt und Lehrer in Deutschland meist verbeamtet sind, bietet sich hier ein Anknüpfungspunkt.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Der Personalkostenanteil lag 1999 bei öffentlichen Bildungseinrichtungen über alle ISCED-Stufen hinweg bei gut 83 Prozent. Seither ist er kontinuierlich zurückgegangen auf im Jahr 2008 noch 77,2 Prozent. Quelle: Eurostat, Expenditure on public educational institutions [educ\_fipubin]; Tabelle "Personnel expenditure as % of current expenditure in public educational institutions, for all levels of education combined", update v. 28.1.2012.



Im Bildungsbudget werden neben Sozialversicherungsbeiträgen, die sich in Zahlungsvorgängen niederschlagen, auch fiktive Sozialbeiträge der Alters- und Krankheitsversorgung der im Bildungsbereich aktiven Beamten nach dem Konzept der VGR einbezogen. Dies deckt sich mit den UOE-Regeln. Für das Jahr 2008 wurden 8,3 Mrd. € an fiktiven Sozialbeiträgen und 1,8 Mrd. € für Beamtenbeihilfen im Krankheitsfall berücksichtigt (Bildungsfinanzbericht 2011: 31). Ginge es nach den Finanzministern würden nicht fiktive Sozialbeiträge berücksichtigt. Maßgebend wären dann die deutlich höheren Versorgungsausgaben für ehemals im Bildungsbereich beschäftigte Beamte. Da deren Zahl in den kommenden Jahren stark ansteigt, gibt es erhebliches Potential, dem Bildungssystem Ausgaben zuzurechnen, die ihm gar nicht zugute kommen. Die UOE-Regeln schließen derartige Zurechnungen aus. Nur Personalkosten von im Bildungssystem tätigen Personen sind diesem zuzurechnen, nicht aber Versorgungsleistungen für Rentner und Pensionäre. Würde sich die Position der Finanzminister durchsetzen, wären dem Bildungssystem im Jahr 2008 Versorgungsausgaben zwischen 13,4 Mrd. € (Jahresrechnungsstatistik) bis 14,1 Mrd. € (Berechnungen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister) zugeschlagen worden (Bildungsfinanzbericht 2011: 90). Ein Plus von bis zu 5,8 Mrd. €.

#### *Berücksichtigung von Steuervergünstigungen als indirekte öffentliche Ausgaben*

Ein weiteres Einfallstor für die Höherdarstellung der öffentlichen Bildungsausgaben bieten Steuervergünstigungen. Aus guten Gründen werden sie international (bislang?) nicht berücksichtigt. Dies schon deshalb nicht, weil verlässliche Daten kaum zu gewinnen sind. Außerdem und politisch entscheidend: Steuersubventionen begünstigen diejenigen, die viel verdienen und daher viel steuerlich geltend machen können. Beim Fiskus führen Steuersubventionen zu Mindereinnahmen und schälern damit die Finanzbasis öffentlicher Bildungsfinanzierung. Diese Mindereinnahmen dem Bildungssystem als öffentliche Ausgaben zuzurechnen, würde nicht der Transparenz dienen, sondern zu einer verzerrten, weil geschönten Darstellung führen. Die Finanzminister von Bund und Ländern drängen gleichwohl auf ihre Berücksichtigung im Bildungsbudget. Sie sehen einen Betrag von 810 Mio. € als gut belegt an und erwarten die Einstellung mindestens dieses Betrages im kommenden Bildungsfinanzbericht.

#### *Kalkulatorische Mietausgaben für öffentliche Gebäude, die zu Bildungszwecken genutzt werden (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen)*

Ein weiterer Hebel, um die Bildungsausgaben besser dastehen zu lassen, eröffnet die Veranschlagung kalkulatorischer Mietkosten für z. B. selbstgenutzte kommunale Schulgebäude. Bislang sind Mietkosten nur dort berücksichtigt, wo eine Liegenschaftsverwaltung ausgegliedert wurde, von der Grundstücke und Gebäude dann angemietet werden. In den anderen Fällen werden keine Mietzahlungen berücksichtigt, sondern die tatsächlichen Aufwendungen für Verwaltung, laufende Gebäudeunterhaltung und notwendige Modernisierungsmaßnahmen. Dass diese Ausgaben vielfach nicht ausreichen, um die Gebäude gut in Schuss zu halten, ist bekannt. Nötig wäre eine Bemessung der Bauunterhaltungsmittel am tatsächlichen Bedarf, statt umgekehrt dem Bedarf nur insoweit zu entsprechen, wie es das zu knapp bemessene Budget hergibt. Die Berücksichtigung kalkulatorischer

Mietkosten löst das Problem unzureichender Bauunterhaltung nicht. Den Finanzministern geht es schlicht um die Darstellung höherer Bildungsausgaben.

### *Aufgabe des Grundmittelkonzepts zugunsten des Nettoausgabenkonzepts*

Das Grundmittelkonzept liefert gleiche Ergebnisse, unabhängig davon, ob eine Bildungseinrichtung aus dem Kernaushalt ausgegliedert wurde oder nicht. Demgegenüber ist das Nettoausgabenkonzept bei Ausgliederungen anfällig für Verzerrungen und daher für Zeitreihen eher ungeeignet. Trotzdem favorisieren die Finanzminister das Nettoausgabenkonzept, weil hier Ausgaben des Privatsektors wie Kitagebühren, Studiengebühren etc. zu öffentlichen Ausgaben umdefiniert werden: *„Bei diesem Konzept (Grundmittelkonzept, CH) werden unter anderem die Einnahmen der Bildungseinrichtungen von den Bildungsteilnehmenden, von Unternehmen u. dgl. – wie auch in der internationalen Bildungsberichterstattung üblich – nicht den öffentlichen Bereichen, sondern den privaten Haushalten zugerechnet. Dagegen weist die Finanzseite der Länder darauf hin, dass die Erhebung von Studien- und Kindergartenbeiträgen auf Entscheidungen der öffentlichen Hand zurückzuführen ist und diese Finanzbeiträge deshalb den öffentlichen Haushalten zugeordnet werden sollten.“* (Bildungsfinanzbericht 2011: 91). Die im Bildungsbudget erfassten Ausgaben würden sich in ihrer Höhe durch den Übergang zum Nettoausgabenkonzept nicht verändern. Die Ausgaben des öffentlichen Sektors würden jedoch über- und die des Privatsektors unterzeichnet.

Während die internationale Berichterstattung mit einem relativ klar konturierten Bildungsbegriff arbeitet, der inflationäre Ausweitungen vermeidet, enthält das Nationale Deutsche Bildungsbudget Einfallstore für problematische Ausweitungen, die einer qualitätsorientierten Steuerung entgegenstehen. Bei den von der Finanzseite seit Jahren vorgetragenen Forderungen geht es ja gerade nicht um Transparenz und die Gewinnung von steuerungsrelevanten Daten. Schon gar nicht geht es um internationale Vergleichbarkeit. Es geht darum, dem Bildungssystem Mittel zuzurechnen, die sich aufsummieren zu einem Betrag, der die deutschen Bildungsausgaben zumindest dem Anschein nach so aussehen lässt als lägen sie oberhalb des OECD-Durchschnitts. Bisher hat sich das Statistische Bundesamt nicht dazu hergegeben, methodische Änderungen vorzunehmen, die den internationalen Vereinbarungen widersprechen. Es arbeitet Aufträge ab, achtet dabei aber auf die Einhaltung fachlicher Standards.

Gleichwohl gibt es einen Prozess des schleichenden Einsickerns methodischer Aufweichungen. Die Strategie, den Ausgabenbegriff Schritt für Schritt so auszuweiten, dass Steuersubventionen zu öffentlichen Ausgaben werden, Ausgaben der Alterssicherung dem Bildungssystem zugerechnet werden und auch private Gebührenzahlungen nicht mehr als Ausgaben privater Haushalte, sondern als öffentliche Ausgaben gewertet werden, steht in einem engen Zusammenhang mit der parallel verfolgten Strategie, durch marktschaffende Anreize Stimuli zu setzen für die Steigerung privater Bildungsausgaben.

Beide Strategien sind miteinander verknüpft. Der von Seiten wirtschaftsnaher Institute vorgeschlagene Paradigmenwechsel bei der Darstellung der Bildungsfinanzierung ordnet sich hier ein. Klein/Plünnecke 2010 (14ff.) übernehmen die von der Finanzministerseite vorgetragene Forderungen zur Einrechnung von Pensionszahlungen ebenso wie die Forderung nach Berücksichtigung kalkulatorischer Mieten; mit Bezug auf das Jahr 2006 setzen sie den kalkulatorische Mietaufwand mit 12,2 Mrd. € an (Klein-Plünnecke 2010: 16, Tab. 1). Es geht also um erhebliche Summen, denen keinerlei Zahlungsvorgänge entsprechen und deren Einrechnung ausschließlich den Zweck hat, die deutschen Bildungsausgaben unter Preisgabe internationaler Vergleichbarkeit aufzuhübschen. Die Forderung „*Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung!*“ verbindet dies mit einer Privatisierungsstrategie, die den Weg in Richtung Bildungsmarktstaat weist.

Der Perspektivenwechsel von den Institutionen zu den Individuen besitzt für die Politik den Charme, den demografischen Wandel aufzubieten, um dahinter die absehbare Nichteinhaltung ihres Versprechens, die Bildungsausgaben bezogen auf das BIP nachhaltig zu steigern, zu kaschieren. Ein Bürgerrecht auf Bildung zu realisieren, setzt eine hohe Steuerquote voraus. Der Bildungsmarktstaat, der dem Institut der deutschen Wirtschaft und anderen vorschwebt, basiert aber nicht auf einer hohen Steuerquote. Hier soll die staatliche Steuerkraft im Gegenteil gering gehalten werden. Möglichst viel Geld soll bei den Individuen verbleiben. Diese Philosophie nutzt denjenigen, die in der Einkommens- und Vermögenspyramide oben stehen: Der Bildungsmarktstaat schont und begünstigt sie gleichzeitig. Er schont sie durch Verzicht auf hohe Einkommen- und Vermögenbesteuerung. Und er begünstigt sie durch die Gewährung von Steuersubventionen. Die Gewährung von Steuersubventionen nämlich entlastet diejenigen am meisten, die ein hohes Einkommen beziehen, während Mittel- bis Geringverdiener die steuerlichen Vorteile gar nicht oder mit nur geringer Entlastungswirkung nutzen können. Bildungsförderung über das Steuerrecht droht dorthin zu führen, wo die deutsche Familienpolitik bereits steht. Geprägt ist die deutsche Familienpolitik durch einen ineffektiven und intransparenten Mitteleinsatz. Statt eine gute Infrastruktur zu finanzieren, wird primär auf indirekt wirkende steuerliche Subventionen gesetzt. Dies verschlingt reichlich Mittel, bewirkt für Familien und Kinder aber wenig.<sup>53</sup> Zur Intransparenz gehört, dass es bis heute nicht gelungen ist, eine Ge-

---

<sup>53</sup> In ihrer Presseerklärung zum 5. Bericht von Babies and Bosses, Paris 2007 trifft die OECD ein vernichtendes Urteil zur Effizienz und Effektivität der deutschen Familienpolitik. Während die Familienpolitiken der skandinavischen Länder und Frankreichs mit sehr gut bis gut bewertet werden (*“Denmark and Iceland have the most effective public policies and workplace practices that promote a healthy work and family balance, the report finds...Finland, France, Norway and Sweden also perform well.”*), wird an der deutschen Familienpolitik kritisiert, dass sie zu sehr auf steuerliche Förderung bei Vernachlässigung infrastruktureller Ausgaben setzt. Dies führe zur einer nicht zielgerichteten Mittelverwendung mit dem Ergebnis: „Germany, Korea, and the Slovak Republic do poorly in most areas covered.“

samtübersicht aller familienpolitischen Fördertatbestände zu erarbeiten. Die Vorlage einer solchen Gesamtschau war von Familienministerin Ursula von der Leyen angekündigt worden und steht unter ihrer Nachfolgerin immer noch aus.

Die Förderung über das Steuerrecht führt dazu, dass dem Staat die Kinder der Begüterten mehr wert sind als die der weniger Begüterten. Das fängt beim Kindergeld an, wo die steuerliche Entlastung derjenigen, die Kinderfreibeträge nutzen können deutlich höher ausfällt als die alternative Kindergeldzahlung.<sup>54</sup> Es setzt sich fort bei der steuerlichen Absetzbarkeit von Kita-Gebühren, von Ausbildungskosten usw. Als Baustein der Stimulierung privater Bildungsausgaben kommt hinzu: Wer als Vermögender oder reicher Erbe in Deutschland steuerlich wenig belangt wird, kann – steuerlich begünstigt – sein Vermögen in eine gemeinnützige Stiftung einbringen. Ist die Förderung von Bildung Teil des Stiftungszwecks, öffnet sich ein Spielraum, um allerhand Stiftungsaktivitäten, die mit dem Etikett „Bildungsförderung“ versehen sind, als Ausgaben privater Einheiten dem Bildungssystem zuzurechnen. Ob bei diesen Aktivitäten tatsächlich Bildungsbelange im Vordergrund stehen oder es mehr um Werbung, um Imagepflege, um Lobbying geht, steht auf einem anderen Blatt. Zu erwarten, dass Stiftungen uneigennützig in die Finanzierung von Bildungseinrichtungen eintreten, wäre jedenfalls naiv. Ein privater Stifter verfolgt mit seinen Stiftungsaktivitäten zunächst einmal ein privates Eigeninteresse. Er und nicht demokratisch legitimierte Körperschaften entscheiden über den Mitteleinsatz.

Zugespitzt kann man sagen: Für einen Staat, der zu wenig für gute Bildung tut und nach Ersatzstrategien sucht, um diese Realität hinter einer Nebenwand verschwinden zu lassen, lockt ein wunderbares Perpetuum mobile. Die Darstellungspolitik zaubert aus Nichts fiktives Geld, das nur leider die Funktionen realer Geldmittel nicht erfüllen kann: Es lassen sich damit keine Kindertagesstätten, keine Schulen, keine Hochschulen bauen oder grundsanieren und kein zusätzliches Lehr- und Unterstützungspersonal einstellen. Dies allerdings kümmert wenig, weil es darum gar nicht geht. Auch die Anreize für mehr private Bildungsausgaben ändern an der defizitären öffentlichen Finanzierung nichts. Sie wirken kompensatorisch mit voraussehbarer sozialer Schieflage. Zu befürchten ist, dass der eingeschlagene Weg den Mangel an Chancengerechtigkeit gerade nicht aufbricht, sondern im selektiven deutschen Bildungssystem eher zur Verfestigung von Bildungsprivilegien

---

<sup>54</sup> 2007 etwa erzielten diejenigen, die mit ihrem Einkommen (Einkommensgrenze bei Verheirateten: 62.816 €) so hoch lagen, dass sie statt des Kindergeldes den Kinderfreibetrag nutzen konnten, einen finanziellen Vorteil von um die 50 € pro Kind und Monat. Quelle: Bundesfinanzministerium, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2007; Tabellen ab Seite 57, eigene Berechnung.

führt. Instrumente wie der Einsatz von Bildungsgutscheinen könnten dabei ein Übriges tun.<sup>55</sup>

Im folgenden Kapitel werden die aufgeworfenen Themen hinsichtlich verschiedener Aspekte vertieft. Zunächst wird anhand eines OECD-Vergleichs ein Bogen geschlagen zum Zusammenhang mit sozialer Ungleichheit und dem Grad an Zufriedenheit in der Bevölkerung. Die Erörterung erfolgt im Kontext der gängigen Unterscheidung unterschiedlicher Typen von Wohlfahrtsstaaten. Eine genauere Betrachtung des deutschen Finanzierungsprofils schließt sich an.

## **4 Wie die Ausrichtung des Bildungssystems und die statistische Erfassung von Bildungsausgaben zusammenhängen**

### **4.1 Länderprofile im Zusammenhang mit sozialer Ungleichheit**

#### **4.1.1 Identifikation von Ländern mit ähnlichen Profilen**

Im Großen und Ganzen folgen die national ausgeprägten Bildungssysteme den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Grundorientierungen. Die Wohlfahrtstypologie von Esping-Andersen (1990, 1999, 2000), auf die üblicherweise Bezug genommen wird, unterscheidet drei bis vier verschiedene Gruppen. Die skandinavischen Länder sind durch ein umfassendes wohlfahrtsstaatliches Dienstleistungsangebot geprägt. Es ist auf Egalität ausgerichtet und bietet eine Basis für die immerhin angenäherte Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen. Die angelsächsischen Ländern repräsentieren ein liberales Kapitalismusmodell. Sie sind mehr auf Fairness als auf Gleichheit hin orientiert. Soziale Leistungen gewähren sie nur teilweise (Gesundheitssystem in Großbritannien) auf einer universellen Basis. Üblich sind, darin Deutschland vergleichbar, Bedarfsprüfungen. Im Bildungssystem dominiert die Ausrichtung auf ökonomische Verwertung und das Versprechen, eine faire Chance zu erhalten, über Bildung und Leistung aufzusteigen. Der Bildungsbegriff ist dementsprechend eng gefasst. Demgegenüber kommt in den skandinavischen Ländern ein weiter Bildungsbegriff zum Einsatz, der die Momente von Persönlichkeitsentfaltung und demokratischer Partizipation höher gewichtet. Deutschland gehört nach der Esping-Andersen-Typologie zu den konservativ-korporatistischen Sozialstaaten. Dies zusammen mit den anderen mitteleuropäischen Ländern wie Österreich, der Schweiz, Frankreich, Belgien.

---

<sup>55</sup> Zum Instrument und den damit gemachten Erfahrungen vgl. u.a. Dohmen (2000, 2005, 2007), Kühnlein/Klein (2003), Kruppe (2008) und Weiß (2011).

Konservativ sind diese Sozialstaaten in mehrfacher Hinsicht. *Erstens* sind sie Familienernährermodelle. Die Integration der Frauen in das Erwerbssystem ist nur für Teilgruppen als vollwertig zu betrachten. Relevante Gruppen bleiben bis heute in der Rolle der Zuverdienerin hängen. Einmal aufgrund fehlender Arbeitsplatzverfügbarkeit; dann weil die Politik in diesen Ländern – das Altenbetreuungssystem in den Niederlanden und Belgien bildet eine gewisse Ausnahme - keine dem Bedarf entsprechende und qualitativ hochwertige Infrastruktur der Kinder- wie Altenbetreuung geschaffen hat. Konservativ sind die mitteleuropäischen Wohlfahrtsstaaten auch, weil sie in Form stark ausgeprägter Statusorientierungen ständestaatliche Muster konserviert haben. Die Mechanismen sind in Frankreich und Belgien andere als in Deutschland.<sup>56</sup> In den deutschsprachigen Ländern dient die nur dort anzutreffende sehr frühe Selektion der Statuskonservierung. Dass auch weitere Nachfolgestaaten des ehemaligen Herrschaftsimperiums der Habsburger (Ungarn, Tschechien, Slowakei) Kinder bereits mit 11 Jahren auf unterschiedliche Schultypen aufteilen,<sup>57</sup> zeigt wie hartnäckig über Generationen hinweg an ständestaatlichen Strukturmerkmalen festgehalten wird. Mit Blick auf die ausgeprägt konservative Orientierung des deutschen Bildungssystems wie auch der Bildungssysteme in den genannten Ländern ist es berechtigt, von „konservativer Bildungsstaatlichkeit“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010, 2011) zu sprechen.

Die mediterranen Länder repräsentieren nur bedingt einen eigenen Typus von Sozialstaat. Sie haben Bausteine aus den drei Haupttypen übernommen und daraus Formen einer bislang schwach entwickelten Sozialstaatlichkeit ausgeprägt. An der Aufgabe, der Sozialstaatsentwicklung einen zukunftsweisenden Schub zu verpassen, sind die Parteien der politischen Linken in den südeuropäischen Ländern durchweg gescheitert. Das Verdienst der spanischen Sozialisten liegt auf kulturellem, nicht auf sozialem oder wirtschaftlichem Gebiet. Sie haben Spanien kulturell durchlüftet und – Einführung der Homoehe, Liberalisierung der Abtreibung sind wichtige Stichworte - aus katholischer Engstirnigkeit gelöst. Als sozialliberale Partei könnten sie sich damit schmücken, als sozialistische Partei weniger. So basierte das Wirtschaftswachstum in Spanien über Jahre auf einem spekulativ hochgetriebenen Immobilienboom, der mit massiver Verschuldung von Unternehmen und privaten Haushalten einherging. Als die Blase platzte, erwies sich die Zapatero-Regierung als unfähig, der Krise rechtzeitig und entschlossen entgegen zu treten. Zuerst

---

<sup>56</sup> In Belgien ist ebenso wie in Deutschland die Abhängigkeit des schulischen Erfolgs vom sozioökonomischen Hintergrund signifikant höher als im OECD-Durchschnitt (OECD 2011a: 107, Abb. A5.2). Der Umstand, dass dort Bildung zwar ganz überwiegend und auch auskömmlich öffentlich finanziert wird, die Trägerschaft von Bildungseinrichtungen aber dominant privat ist, liefert einen wesentlichen Schlüssel, wie in Belgien die Reproduktion von Statusorientierung funktioniert.

leugnete man den Ernst der Situation, dann übernahm man Konzepte, die von einer langjährig unsoliden Haushaltspolitik als Krisenursache ausgehen. Dies genau ist auch das Credo der deutschen Politik unter Kanzlerin Merkel, hat mit den Ursachen der spanischen Krise aber nichts zu tun. Die Zapatero-Regierung erwirtschaftete im Schatten der Immobilienblase jahrelang Haushaltsüberschüsse und reduzierte die Bruttostaatsverschuldung weit unter die Messlatte des EU-Stabilitätspaktes. Im November 2011 wurden die spanischen Sozialisten wegen ihrer Unfähigkeit im Umgang mit der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise abgewählt; die ehemals sozialistischen Wähler liefen weniger zu den Konservativen über als dass sie zuhause blieben.<sup>58</sup> Die nun von den Konservativen gebildete Regierung wird – Ironie der Geschichte – den Sparkurs, der das Land schon bisher immer weiter in eine Abwärtsspirale trieb, voraussichtlich in verschärfter Form fortsetzen. In Portugal führt dies die dortige Rechts-Regierung bereits vor. Die Bildungsstaatlichkeit als Teil von Sozialstaatlichkeit erfuhr in den Regierungszeiten der mediterranen Sozialisten jedenfalls keinen Schub in Richtung besserer Qualität; nun droht eine weitere Verschlechterung. Für Griechenland gilt dies besonders. In Italien droht eine ähnliche Entwicklung, wobei hier die politische Rechte den Kurs prägt. Nach dem Abgang des korrupten Politik-Unternehmers Berlusconi und seiner Adlaten stellen zwar honorige Persönlichkeiten unter dem Ex-EU-Kommissar Mario Monti die Regierung. Viel kann man von der neuen Regierung bildungspolitisch eher nicht erwarten, zumal dem Regierungswechsel keine Neuwahlen vorausgegangen sind. Die Prioritäten sind andere und die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse sind die alten geblieben.

Sieht man von den asiatischen Ländern mit ihrer anderen Bildungskultur ab, weisen die OECD- und die EU-Länder, die während der zurückliegenden 15 bis 20 Jahre eine besondere Bildungsdynamik entfaltet haben,<sup>59</sup> auch überdurchschnittlich hohe öffentliche Bildungsausgaben auf (in % des BIP resp. in BIP-Kaufkräfteinheiten pro Kopf). Die unterdurchschnittliche Performanz des deutschen Bildungssystems ist vor diesem Hintergrund nicht nur die Folge einer von ständestaatlichen Vorstellungen geprägten Struktur. Ein nicht minder bedeutsamer Erklärungsfaktor ist die unzureichende Ausstattung mit finanzi-

---

<sup>57</sup> Daneben praktiziert nur noch die Türkei eine frühe Selektion bereits mit 11 Jahren und Belgien sowie die Schweiz eine relativ frühe Selektion mit 12 Jahren. Vgl. Tab. C1.3 in OECD 2011a (375).

<sup>58</sup> Die Sozialistische Partei (PSOE-Partido Socialista Obrero Español) erzielte nur noch 29 Prozent der Stimmen und 110 Mandate. Wahlsieger wurde die konservative Volkspartei (PP-Partido Popular) mit 44,5 Prozent. Sie errang mit 186 Sitzen die absolute Mandatsmehrheit. Stimmengewinne konnten auch regionale Parteien und die Vereinigte Linke verbuchen. Zit nach Deutschland-Echo vom 21.11.2011 und Leipziger Volkszeitung vom 22.11.2011.

<sup>59</sup> In diesen Gesellschaften weist die jüngere Generation deutlich höhere Bildungsabschlüsse auf als der Bevölkerungsdurchschnitt und sind auch die Beteteiligungsquoten am Lebenslangen Lernen überdurchschnittlich.

ellen und personellen Ressourcen. Gleichmaßen bei OECD-Vergleichen wie bei EU-Vergleichen (EU15, EU19, EU27, Länder des europäischen Wirtschaftsraums) liegt der Anteil öffentlicher Bildungsausgaben bezogen auf das BIP nicht nur deutlich unter dem Durchschnitt. Die relative Position von Deutschland hat sich gegenüber der zweiten Hälfte der 90er Jahre verschlechtert. 1997 lag Deutschland unter 25 Ländern, für die Daten vorlagen, auf Platz 19. Bis 2003 ist es auf Rang 21 zurückgefallen (von jetzt 29 Ländern) und bis 2008 weiter auf Rang 25 von 27 Ländern. Grenzen wir die Betrachtung auf die 22 Länder ein, für die ab 1995 durchgängig Daten vorliegen,<sup>60</sup> so ändert sich der Befund der Tendenz nach nicht. Bei den öffentlichen Bildungsausgaben lag Deutschland 1995 auf Rang 21 (nach Zypern und vor Bulgarien). Die höchsten öffentlichen Bildungsausgaben verzeichnete damals Dänemark, gefolgt von Norwegen, Schweden und Finnland. Vier Jahre später nahm Deutschland zwar eine verbesserte Rangposition (Rang 16) ein. Dies aber nicht, weil die öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP gesteigert worden wären, sondern weil sie in einigen Ländern (Italien, Spanien, Slowakei) gesunken sind. Weitere vier Jahre später hat sich an der deutschen Rangposition wenig verändert (Rang 17). Danach aber fällt Deutschland wieder auf die vorletzte Position zurück, wie schon 1995. Hinter Deutschland liegt 2008 nur noch die Slowakei. Spitzenreiter sind 2008 wie über den ganzen Zeitraum hinweg die skandinavischen Länder (seit 2001 incl. Island). Eingereiht hat sich bei ihnen Zypern (Rang 3).

Aus der Analyse der relativen Positionsveränderungen schält sich eine Vierer-Gruppe heraus, die durchweg im Spitzenfeld liegt. Dies sind die skandinavischen Länder ohne Island und eine weitere Vierer-Gruppe, deren Mitglieder umgekehrt immer unter den Schlusslichtern zu finden sind. Die Schlusslichtgruppe setzt sich aus Deutschland, Italien, Spanien und Bulgarien zusammen. Unter den 14 verbleibenden Ländern gibt es Aufsteiger, Absteiger und solche, die sich von 1995 bis heute immer irgendwie im Mittelfeld bewegt haben. Aufgestiegen ist zunächst Island. Es steigerte seine öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP von 4,87 Prozent (1995) auf 7,7 Prozent (2003) und wanderte so von Rang 17 auf Rang 2. Seit 2003 fügt sich Island in den skandinavischen Kontext, was wenig erstaunlich ist, da Island mit einem gewissen Time-Lag gegenüber den skandinavischen Kernländern ab den 70er Jahren einen skandinavischen Typ von Wohlfahrtsstaat ausgeprägt hat. Der Bildungsaufstieg hat dies komplettiert. Dass das griechisch geprägte Zypern einige Jahre später auf den isländischen Pfad einschwenke und seine Bildungsausgaben ebenfalls ins Spitzenfeld führte, ist dagegen erstaunlich. 1995

---

<sup>60</sup> Daten bis 2000: Eurostat, [tsdsc510] - Public expenditure on education; Daten ab 2000: Eurostat, Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung [educ\_thexp]; Öffentliche Gesamtausgaben für Bildung in % des BIP, alle Bildungsbereiche zusammen, update vom 14.06.2011; eigene Auswertung.



lag Zypern mit 4,63 Prozent des BIP auf Rang 20; nun (2008) erreichen die öffentlichen Bildungsausgaben 7,41 Prozent des BIP und das Land findet sich im Spitzenfeld. Neben den beiden Hauptaufsteigern gibt es mit Irland bedingt einen weiteren Aufsteiger. Aus einer unterdurchschnittlichen Position ist Irland ins obere Mittelfeld (2008: Rang 9) aufgestiegen. Den 3 Aufsteigern stehen mit Österreich, Portugal, Litauen und der Slowakei 4 Absteiger gegenüber, die ebenso wie die Aufsteiger 3 unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Grundtypen repräsentieren. Österreich realisierte Mitte der 90er Jahre öffentliche Bildungsausgaben bezogen auf das BIP von über 6 Prozent und jetzt nur noch von 5,46 Prozent. Es fiel von Rang 7 auf Rang 11 zurück. Litauen hatte Ende der 90er Jahre Bildungsausgaben von um die 6 Prozent des BIP und mehr, womit es im Spitzenbereich platziert war. Von Rang 5 (1999) fiel es danach auf Rang 16 (2008) zurück. Unter den größeren mediterranen Ländern hatte Portugal in der Dekade von Mitte der 90er Jahre bis vor wenigen Jahren überdurchschnittliche öffentliche Bildungsausgaben, erzielte damit aber einen unterdurchschnittlichen Outcome (vgl. Heintze 2010b). Diese Ausgabenplatzierung hat das Land aufgegeben; es kommt (2008) nur noch auf Platz 17. Die Slowakei verdient besondere Erwähnung. Seine Rangposition verschlechterte sich nicht nur von Platz 15 auf Platz 22 (letzter Platz); die öffentlichen Bildungsausgaben fielen auf einen Tiefpunkt (3,6 %). Der Abstieg der Slowakei steht in einem deutlichen Zusammenhang mit einer ausgeprägt neoliberalen Wirtschafts- und Finanzpolitik, als deren Markenzeichen die Einführung einer Flattax gilt.<sup>61</sup> Während Zypern seine Staatseinnahmenquote von 1995 bis 2008<sup>62</sup> um mehr als ein Drittel erhöhte (von 32,3 % auf 43,3 %), sank diese in der Slowakei um 27 Prozent (von 45,2 % auf 32,9 %). Es zeigt sich, dass ein Land unter solchen Finanzierungsbedingungen kein gut mit öffentlichen Finanzmitteln ausgestattetes Bildungssystem vorhalten kann. Die restlichen 7 Länder liegen im mittleren Bereich ohne markante Veränderung.

Die historische Betrachtung zeigt *Dreierlei*. Erstens haben die meisten Länder ihre relative Position über die Jahre hinweg beibehalten; sie blieben im Spitzenfeld, im mittleren Bereich oder im Schlussfeld. Zweitens entfaltet die wohlfahrtsstaatliche Grundorientierung Prägekraft für die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben. Ein universalistischer Wohlfahrtsstaat, wie ihn die skandinavischen Länder repräsentieren, geht mit deutlich höheren öffentlichen Bildungsausgaben einher als ein strukturkonservativer mitteleuropäischer Sozialstaat. Drittens zeigen die Aufsteiger – für die Absteiger gilt spiegelbildlich das Gleiche

---

<sup>61</sup> Es gibt (Stand 2008) einen einheitlichen Steuersatz von 19 Prozent (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer).

<sup>62</sup> Eurostat, [tec00021] - Total general government revenue; General government, update vom 09.02.2011. Code

che -, dass es Ländern unabhängig von Tradition und wohlfahrtsstaatlicher Grundorientierung möglich ist, ihre öffentlichen Bildungsausgaben so zu steigern, dass sie sich von einer unterdurchschnittlichen Position in eine überdurchschnittliche Position verbessern.

Die Entwicklung der Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitverlauf liefert erste Anhaltspunkte, wie sich Ländergruppen sortieren. Für Unterscheidungen, die mit Blick auf Bildungsstaat contra Bildungsmarktstaat Aussagekraft entfalten, ist jedoch entscheidend, wie bei der Institutionenfinanzierung öffentliche und private Bildungsausgaben ineinander greifen. Da nur das Indikatorenset der OECD differenzierte Analysen ermöglicht, begeben wir uns nun auf die OECD-Ebene. Bei der Länderauswahl gibt es dadurch einige Verschiebungen. Die meisten, aber nicht alle europäischen Länder, sind auch Mitgliedsländer der OECD. Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und Zypern fallen heraus. Hinzukommen die angelsächsisch geprägten Länder Australien, Neuseeland, Kanada und die USA, die asiatischen Länder Korea und Japan sowie aus Südamerika Mexiko und Chile. Wählen wir die Gesamtausgaben bezogen auf das BIP, die den Bildungsinstitutionen über alle Ebenen hinweg zufließen (OECD-Indikator B2.3), den öffentlichen Finanzierungsanteil insgesamt und die öffentlichen Finanzierungsanteile in der Unterteilung nach Elementarbildungsbereich, Primar- bis Postsekundarbereich und Tertiärbereich (OECD-Indikator B3) als wesentliche Unterscheidungsmerkmale, so sind einige Länder (Griechenland, Kanada, die Schweiz, Luxemburg, die Türkei) datenmäßig nicht greifbar. Unter den 27 Ländern, für die Daten vorliegen, kristallisieren sich als Momentaufnahme des Jahres 2008 folgende Gruppen heraus:

- **Bildungsstaaten mit Bildung als lebenslangem Bürgerrecht (Gruppe 1) weisen folgende Merkmale auf:** *Überdurchschnittliche Bildungsausgaben bei marginalem privaten Gesamtfinanzierungsanteil (< 10 Prozent) und durchweg deutlicher Dominanz der öffentlichen Finanzierung (mindestens 75 Prozent).* In diese Gruppe fallen alle skandinavischen Länder. Mit Belgien, Frankreich, Estland und Irland gehören der Gruppe aber auch vier Länder mit einem anderen (kontinentaleuropäisch, angelsächsisch, osteuropäisch-rudimentär) wohlfahrtsstaatlichen Kontext an. Auch sie haben ein ganz überwiegend öffentlich finanziertes Bildungssystem, wobei die Leistungserbringung in Belgien allerdings primär an privaten, meist kirchlichen Einrichtungen erfolgt. Die Zuordnung von Irland zur Gruppe 1 ist als fragil einzuschätzen. Wesentlich Grund ist die - allerdings nur zeitweise - Abschaffung der Studiengebühren, da in der Folge die öffentlichen Mittel entsprechend aufgestockt wurden. 2008 investierte Irland mit 5,6 Prozent des BIP etwas mehr als der EU-19-Durchschnitt und erreichte einen öffentlichen Gesamt-Finanzierungsanteil von 93,8 Prozent. Mit Blick auf die aktuell massive Sparpolitik steht zu erwarten, dass Irland in die Gruppe 2 übertritt. Bei Island als nicht minder schwer gebeuteltem Land ist dagegen von einem Verbleiben in Gruppe ein auszugehen.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Auch in Island sind die Bildungsausgaben (in konstanten Preisen von 2000) reduziert worden. Auf das BIP bezogen ist jedoch keine Veränderung erfolgt. Bei den staatlichen Bildungsausgaben nach COFOG lag der

- **Bildungsstaaten mit Bildung als überwiegendem Bürgerrecht (Gruppe 2) weisen folgende Merkmale auf:** *Über- bis mindestens durchschnittliche Bildungsausgaben bei geringem privaten Gesamtfinanzierungsanteil (10 bis max. 20 Prozent) und durchweg ausgeprägter öffentlicher Finanzierung (mindestens 70 Prozent).* Dies ist eine wohlfahrtsstaatlich sehr heterogene Ländergruppe. Polen und Slowenien als osteuropäische Transformationsland gehören der Gruppe ebenso an wie die Niederlande und Österreich aus Mitteleuropa, das angelsächsische Neuseeland und Mexiko aus Lateinamerika. Die Niederlande teilen mit Belgien, dass die Säkularisierung des Bildungssystems nur unzulänglich erfolgt ist. Einer primär öffentlichen Finanzierung steht eine stark von der protestantischen Kirche geprägte Trägerstruktur gegenüber. Die Bildungsausgaben der 6 Länder von Gruppe 2 sind abgesehen von Österreich und Slowenien überdurchschnittlich. Dafür aber erreichen diese Länder im nicht-tertiären Bereich einen hohen Öffentlichkeitsanteil von an die 90 Prozent. Am anderen Ende steht Mexiko mit dem in der Gruppe höchsten privaten Finanzierungsanteil von annähernd 20 Prozent über alle Bereiche. Bei der Tertiärbildung schafft Mexiko nur knapp das 70-Prozent-Kriterium und ist daher als Grenzfall zu werten.
- **Unterfinanzierte konservative Bildungsstaaten (Gruppe 3) weisen folgende Merkmale auf:** *Unterdurchschnittliche Bildungsausgaben bei geringem privaten Gesamtfinanzierungsanteil (10 bis max. 20 Prozent) und deutlich öffentlicher Finanzierung der Einzelbereiche (mindestens 60 Prozent).* Die Gruppe 3 unterscheidet sich von der Gruppe 2 durch die insgesamt geringen Bildungsausgaben und den Befund, dass entweder der Elementarbildungs- oder der Tertiärbildungsbereich mit Anteilen von bis zu 40 Prozent privat finanziert wird. Deutschland, Italien, Spanien, Portugal, die Slowakei und Tschechien gehören der Gruppe an. Von diesen 6 Ländern erreichen Portugal und Spanien die relativ höchsten Bildungsausgaben (Portugal: 5,22 %; Spanien: 5,11 Prozent des BIP) und Italien den höchsten Öffentlichkeitsanteil (91,4 %). Deutschland liegt bei der Höhe der Bildungsausgaben (4,8 %) ebenso im Mittel wie beim Öffentlichkeitsanteil (85,4 % über alle Bereiche hinweg). Das Schlusslicht der Gruppe ist die Slowakei mit weit unterdurchschnittlichen Ausgaben (4,05 %) und relativ hohen Privatfinanzierungsanteilen (insgesamt: 17,5 %; Tertiärbildung: 27 %).
- **Bildungsmarktstaaten mit eng ökonomischem Bildungsbegriff (Gruppe 4) weisen folgende Merkmale auf:** *Unter- bis überdurchschnittliche Bildungsausgaben bei relativ hohem privaten Gesamtfinanzierungsanteil (max. 45 Prozent) und primär privat finanzierter Tertiärbildung.* Gruppe 4 setzt sich aus den meisten angelsächsischen Ländern (Australien, Großbritannien und den USA) sowie abgesehen von Mexiko aus allen anderen außereuropäischen OECD-Mitgliedsländern (Israel, Chile, Japan, Korea) zusammen. Vier der sieben zu Gruppe 4 gehörenden Länder erreichen bei den institutionellen Bildungsausgaben weit überdurchschnittliche Werte von mehr als 7 Prozent des BIP. Beim öffentlichen Finanzierungsanteil über alle Stufen hinweg liegt Israel mit 78 Prozent an der Spitze, Chile bildet mit 58,6 Prozent das Schlusslicht. Mit einer leichten Einschränkung bei Israel, wo tertiäre Bil-

---

BIP-Anteil vor der Krise 2007 bei 8,11 Prozent und 2010 bei 8,33 Prozent (Quelle: Statistics Iceland, General government total expenditure in details by functions, Stand Ende 2011). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Island als Folge der Krise einen deutlichen Linksruck vollzog. Seit Mai 2007 bildete die über Jahrzehnte dominierende Unabhängigkeitspartei zusammen mit der Sozialdemokratischen Allianz eine Art Große Koalition. Nachdem diese Regierung durch anhaltende Bürgerproteste zum Rücktritt gezwungen worden war, kam es zunächst (Januar 2009) interimsmäßig und dann durch Wahlen (April 2009) bestätigt zur Bildung einer Links-Regierung aus Sozialdemokraten und Links-Grünen. Diese Regierung setzte die geplanten Haushaltskürzungen 2010 aus, um so die volkswirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren. Ab 2011 greifen jedoch deutliche Kürzungen der öffentlichen Bildungsausgaben. Sie sollen vorübergehender Natur sein. Für zumindest einige Jahre dürfte die staatliche Bildungsquote auf Werte unter 8 Prozent absinken.

derungseinrichtungen zu etwas mehr als 50 Prozent öffentlich finanziert sind, ist tertiäre Bildung in Gruppe 4 dominant als Privatgut ausgeprägt. Die Institutionen der tertiären Bildung werden im Gruppenmittel zu einem guten Drittel aus öffentlichen Haushalten gefördert. Vergleicht man (Indikator B2.3), welche Anteile bezogen auf das BIP aus öffentlichen Quellen über alle Bereiche hinweg eingebracht werden, so liegen diese BIP-Anteile bei 5 der 7 Gruppenmitglieder über den öffentlichen Ausgaben von Deutschland (4,1 %). Die Spannweite reicht von 4,3 Prozent in Chile über 5,1 Prozent in Großbritannien bis zu 5,9 Prozent in Israel.

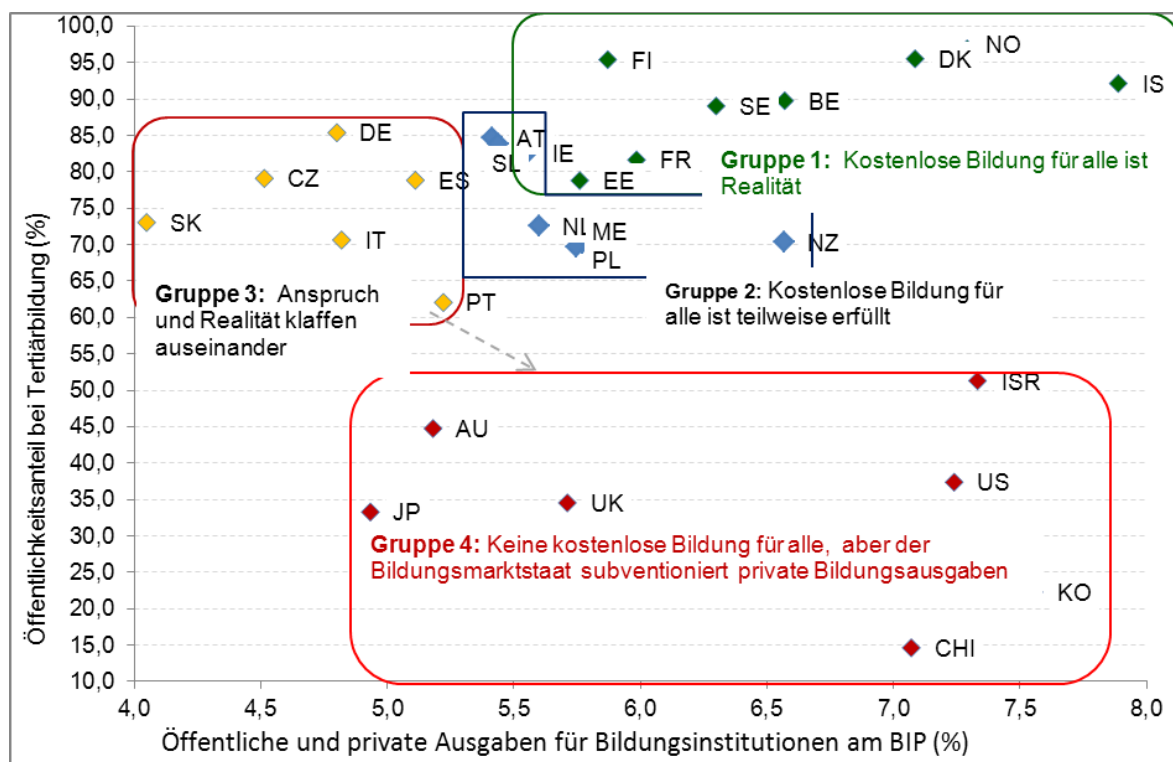
Nur bei den skandinavischen Ländern und bei den mediterranen Ländern existiert eine relativ strikte Kongruenz zwischen der wohlfahrtsstaatlichen Grundorientierung und der Finanzierung des Bildungssystems. Kostenlose und einheitlich organisierte Bildung für alle zu gewährleisten, ist ein wesentliches Merkmal des universalistischen skandinavischen Typs von Wohlfahrtsstaat. Die Finanzierung entspricht weitgehend dieser Grundausrichtung und diesem Anspruch. Die mediterranen Länder auf der anderen Seite haben regional sehr unterschiedlich entwickelte wohlfahrtsstaatliche Strukturen. Gut entwickelte Bereiche stehen unterentwickelten Bereichen gegenüber, was zu einem eher schwachen wohlfahrtsstaatlichen Gesamtprofil mit auch schwacher Bildungsstaatlichkeit führt. Die Länder des kontinentaleuropäischen Sozialversicherungstyps wie des angelsächsischen Typs ordnen sich unterschiedlich zu. Ein vergleichsweise homogenes Cluster wie bei den skandinavischen Ländern liegt hier nicht vor.

In der Zeitspanne von 2000 bis 2008 wuchs in den meisten OECD-Ländern der private Finanzierungsanteil sowohl insgesamt wie in den Teilbereichen. Dies nicht, weil die Ausstattung mit öffentlichen Finanzmitteln zurückgegangen wäre. Der Einsatz öffentlicher Finanzmittel für die direkte Institutionenfinanzierung und die Subventionierung der BildungsteilnehmerInnen ist gestiegen, aber nicht in gleichem Maße wie die privaten Ausgaben (nach Abzug öffentlicher Transfermittel). Besonders groß ist die Differenz im tertiären Bereich, wo die öffentlichen Mittel nicht in dem Maße erhöht wurden, wie die Studentenzahlen gestiegen sind. Die Lücke wird teilweise privat geschlossen, teilweise führt sie zu einem Absinken der Qualität. In 20 von 26 Ländern mit vergleichbaren Daten nahm in der Folge der private Finanzierungsanteil zu, wobei der Anstieg in Österreich, Portugal, der Slowakei und Großbritannien mit mehr als 10 Prozentpunkten besonders ausgeprägt ist.

In *Abbildung 3* werden die Ländergruppen in einem Punktdiagramm zur Darstellung gebracht. Auf der X-Achse sind die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungsinstitutionen (% des BIP) eingetragen und auf der Y-Achse der öffentliche Finanzierungsanteil (OECD-Indikator B3) bezogen auf tertiäre Bildungseinrichtungen. Die Abbildung lässt klar hervortreten, dass in der Gruppe 1 die skandinavischen Länder plus Belgien den Kern

bilden. Die 3 anderen Länder (Estland, Frankreich und Irland) liegen an oder nahe der Grenze zur Gruppe 2. Die Gruppe 2 ist sehr heterogen zusammengesetzt. Sie hat eine Mittelstellung zwischen der Bildungswelt von Gruppe 1, wo kostenlose Bildung für alle in der Tendenz realisiert ist und der Gruppe 3, wo Bildung als öffentliches Gut aufgrund massiver Unterfinanzierung unter Dauerstress steht. Während die Gruppen 3, 2 und 1 mit ansteigenden Werten sowohl auf der X- wie der Y-Achse ineinander übergehen, liegt die Gruppe 4 deutlich abgegrenzt im unteren Bereich. Bei Gruppe 4 finden wir ein stark ökonomisiertes Bildungsverständnis mit entsprechend begrenzter Bildungsstaatlichkeit. Die dortigen Systeme weisen einen mittleren bis hohen Grad der Privatisierung und Vermarktlichung auf. Während Bildung in den Gruppen 1 und 2 nur in geringem bis moderatem Umfang der Reproduktion sozialer Ungleichheit dient und der Zusammenhang bei den Mitgliedern von Gruppe 3 sehr unterschiedlich ausfällt, haben wir es bei Gruppe 4 mit Gesellschaften zu tun, die durch ein hohes Maß an Einkommensungleichheit, teilweise auch durch verfestigte Ungleichheit geprägt sind. Dies wird noch zu vertiefen sein.

**Abb. 3: Finanzierung von Bildungsinstitutionen nach OECD-Ländergruppen im Jahr 2008**



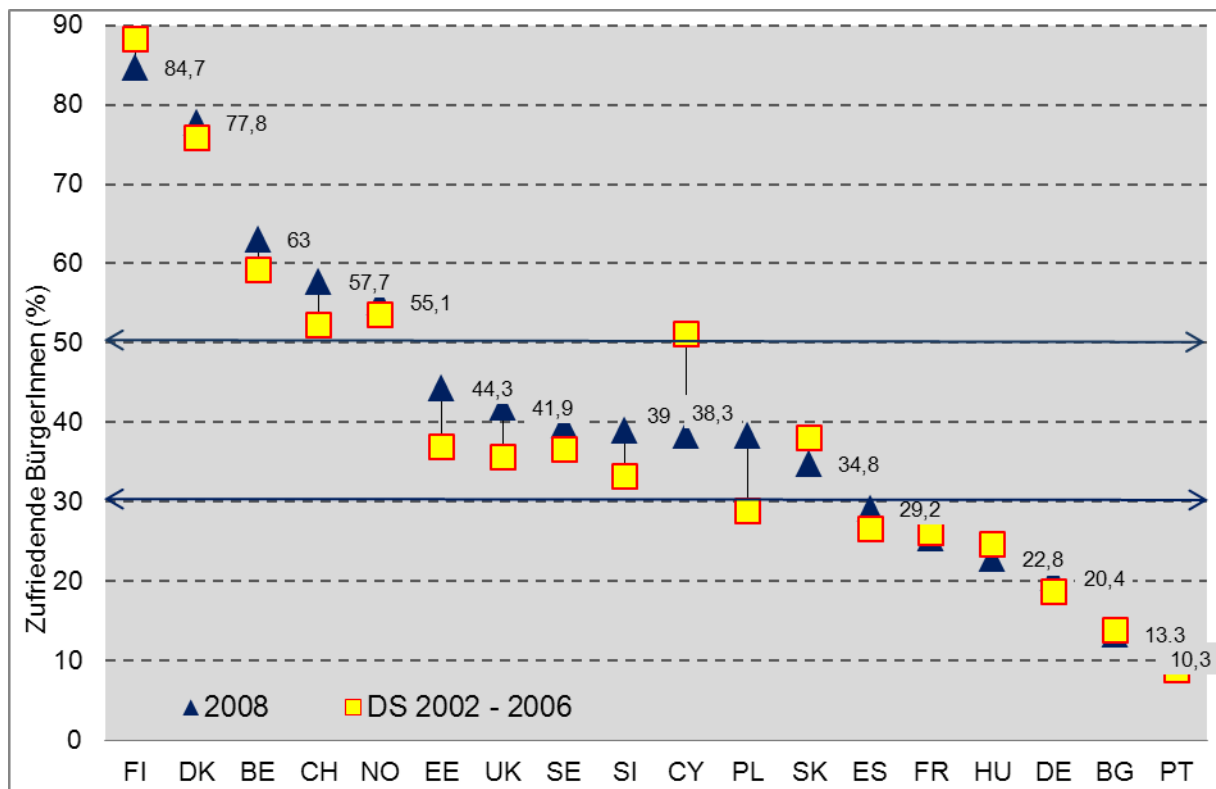
Länderabkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis

Quelle: OECD 2011a, Indikatoren B2.3 und B3; eigene Auswertung

Bei anderen einschlägigen Merkmalen finden wir immer wieder Gruppen, die ähnlich zusammengesetzt sind. So ist als wichtig anzusehen, ob die Bevölkerung in ihrer Mehrheit

mit dem Bildungssystem zufrieden oder sogar sehr zufrieden ist. Im Rahmen des European Social Survey wird seit 2002/2003 im Abstand von jeweils 2 Jahren die Bevölkerung in zahlreichen europäischen Ländern gefragt: „Sagen Sie bitte, wie Sie alles in allem den derzeitigen Zustand des Bildungssystems ihres Landes einschätzen?“ Die nachfolgende *Abbildung 4* stellt für die europäischen Ländern, bei denen für das Jahr 2008 und frühere Zeitpunkte Daten vorliegen, dar, welche Bevölkerungsanteile sich 2008 und im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006 zufrieden bis sehr zufrieden äußerten. Von den fünf Ländern, deren Bevölkerung mehrheitlich zufrieden ist, stammen vier aus der Gruppe 1.

**Abb. 4: Zufriedenheit mit dem Bildungssystem im Zeitraum 2002/2003 bis 2008: ausgewählte europäische Länder**



**Erläuterung:** Anteile von BürgerInnen, die auf die Frage „Sagen Sie bitte, wie Sie alles in derzeitigen Zustand des Bildungssystems ihres Landes einschätzen?“ mit „Zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ antworteten. Länderabkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis.

**Quelle:** ESS, 1. bis 4 Welle; eigene Darstellung

Wie sich die zusätzlich hier verortete Schweiz bei den obigen Gruppen zugeordnet hätte, ist aufgrund lückenhafter Daten unklar. Sehr heterogen zusammengesetzt ist die Mittelgruppe. 30 bis weniger als 50 Prozent der Bevölkerung äußern sich hier zufrieden bis sehr zufrieden. In der Schlusslichtgruppe finden wir dann allerdings wieder Länder, die abgesehen von Frankreich der Gruppe 3 zugeordnet wurden resp. vermutlich zuzuordnen sind. Deutschland nimmt bei dieser Schlusslichtgruppe analog seiner Position bei Gruppe

3 eine mittlere Position ein. Nur ein Fünftel der deutschen Bevölkerung ist mit dem Bildungssystem zufrieden. Beim Blick auf die im Zeitverlauf erfolgten Veränderungen weist die heterogene Mittelgruppe die größte Volatilität auf. Von den sieben Ländern, bei denen die Bevölkerung mit dem eigenen Bildungssystem mäßig zufrieden ist, nahm bei 4 Ländern (Estland, Polen, Slowenien, Vereinigtes Königreich) die Zufriedenheit zwischen 5,8 (Slowenien) und 9,4 Prozentpunkte (Polen) zu; in Zypern gegenläufig um fast 13 Prozentpunkte ab. Sowohl in den Ländern mit mehrheitlich zufriedener Bevölkerung wie auch in den Ländern mit nur geringem Zufriedenheitsgrad fielen die Veränderungen weit geringer aus.

#### **4.1.2 Öffentliche Bildungsausgaben zwischen Institutionenfinanzierung und der Kompensation von Marktversagen:** Die Aussagekraft statistischer Indikatoren variiert mit dem Grundtyp des Bildungssystems

Der Umstand, dass in einigen Ländern gleichermaßen die öffentlichen wie die privaten Bildungsausgaben überdurchschnittlich gestiegen sind, wird von der OECD dahingehend gedeutet, „*dass eine verstärkte private Finanzierung tendenziell die öffentlichen Mittel nicht ersetzt, sondern eher ergänzt*“ (OECD 2011a: 283). Dem ist nur bezogen auf die Länder der Gruppe 1 und 2, bei letzterer allerdings mit Einschränkungen, zuzustimmen. Bei fast der Hälfte der Länder von Gruppe 1 gab es verglichen mit dem OECD- oder EU21-Durchschnitt im Zeitraum von 2000 bis 2008 überdurchschnittliche Zunahmen des öffentlichen Mitteleinsatzes (Estland, Finnland, Island, Irland). Dies spricht dafür, dass die Finanzausstattung tendenziell bedarfsgerecht ausgeweitet wurde. Die privaten Ausgaben stiegen dabei nur teilweise stärker als die öffentlichen Ausgaben. Irland hat die dem Primar- bis Postsekundarbereich zufließenden öffentlichen Mittel verdoppelt, während die privaten Ausgaben nur um 15 Prozent stiegen. Bei der tertiären Bildung gab es gleichfalls einen kräftigen Zuwachs der öffentlichen Mittel; von 1995 bis 2008 stieg der Indexwert (2000 = 100) von 49 auf 142 und der öffentliche Finanzierungsanteil von unter 70 Prozent auf über 84 Prozent im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008. In Island stieg im nicht-tertiären Bereich beides im Gleichschritt, während im tertiären Bereich – Gleiches gilt für Norwegen - der Zuwachs öffentlicher Mittel überwiegt (+ 65 %). Bei Estland liegen ältere Daten zu den privaten Ausgaben nicht vor; die öffentlichen stiegen jedoch im Schulbereich um über 60 und im Hochschulbereich um über 50 Prozent. 2005 lag der öffentliche Finanzierungsanteil im tertiären Bereich bei unter 70 Prozent, 2008 bei 78,8 Prozent. Lediglich in Finnland sind im Schulbereich die Privatausgaben weit stärker gestiegen als die öffentlichen Ausgaben. Berücksichtigt werden muss hier aber das geringe Ausgangsniveau. Der starke Anstieg der Privatausgaben bewirkte lediglich, dass der öffentliche Fi-

finanzierungsanteil von 99,3 auf 99 Prozent zurückging und damit nun unter dem von Schweden liegt, denn in Schweden stiegen die öffentlichen Ausgaben im Schulbereich stärker als die privaten Ausgaben; im Hochschulbereich war es umgekehrt. Unter den Finanzierungsbedingungen der Gruppe 1, zumal in den skandinavischen Ländern, aber auch in Belgien ist gute und kostenlose Bildung für alle schon allein über die öffentlichen Ausgaben garantiert. Dies gilt selbst für die auch dort teilweise existenten dualen Ausbildungssegmente. Die OECD rechnet Dänemark und Island zu den 17 Ländern mit gut ausgebautem dualen Ausbildungswesen (OECD 2011a: 285).<sup>64</sup> Die privat anfallenden Kosten werden dort aber gegenläufig zu Deutschland gar nicht erfasst und dem Bildungssystem ergo auch nicht zugerechnet. In Finnland und Norwegen wiederum gibt es ebenfalls duale Ausbildungen. Die dabei betrieblich entstehenden Ausgaben werden aber vom Staat übernommen. Auch die betriebliche Ausbildung ist in diesen Ländern Teil des öffentlich gestalteten Systems. Es greift die Regel: Wer bezahlt, bestimmt die Inhalte.

Die zu den Mitgliedern der Gruppe 1 getroffenen Aussagen gelten für Gruppe 2 nur noch eingeschränkt. Bei den Niederlanden und Österreich etwa nur für den Schulbereich, weniger aber für den Hochschulbereich. So hat Österreich die öffentlichen Ausgaben für Hochschulen seit dem Jahr 2000 zwar um 30 Prozent gesteigert gegenüber einem Plus von nur 17 Prozent in Deutschland. Die privaten Ausgaben stiegen aufgrund der Einführung von Studiengebühren zum Studienjahr 2001/2002 aber weit stärker und der öffentliche Finanzierungsanteil sank gegenüber 1995 um 11,4 Prozentpunkte. Dies obwohl sich das Niveau der Studiengebühren 2008/2009 gegenüber 2006/2007 (825 USD) an staatlichen Hochschulen und staatlich subventionierten privaten Hochschulen gar nicht erhöht hat. Auf Drängen der Sozialdemokraten – aktuell regiert in Österreich eine Große Koalition aus SPÖ und ÖVP – wurden die offiziellen Studiengebühren 2009 weitgehend wieder ausgesetzt (OECD 2011a: 315). Aus dem Ruder gelaufen sind mittlerweile aber die Gebühren an unabhängigen privaten Einrichtungen. Dort besteht ein extremes Gefälle von Jahresgebühren zwischen 235 USD und 11.735 USD. Dies ist als für Marktentwicklungen typisch anzusehen. Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Finanzierung tertiärer Bildung war in Österreich von teils heftigen Studentenprotesten begleitet. Zufriedenheit mit den Lernbedingungen drückt sich hierin nicht aus. Die Proteste spiegeln im Gegenteil wider, dass ein Vertrauensverlust eingetreten ist. Dass Neuseeland der Gruppe 2 zugeordnet wurde, ist Ergebnis davon, dass die Labour-Party, die seit Ende der 90er Jahre für eine knappe Dekade die Regierung stellte, die öffentliche Bildungsfinanzierung stärkte.

---

<sup>64</sup> Dabei muss allerdings gesehen werden, dass nur in Dänemark, Estland, Tschechien, Deutschland, Österreich und der Schweiz mehr als 30 Prozent der SchülerInnen eines Jahrganges eine duale Ausbildung durchlaufen. Vgl. bei OECD 2011a die Übersichtstabelle auf S. 286.



Bei der Elementarbildung liegt der Öffentlichkeitsanteil nun bei über 90 Prozent und bei den Hochschulen wurde eine Steigerung von 59,7 Prozent (2005) auf 70,4 Prozent (2008) erreicht. Nachdem die Regierung nun von den Konservativen gestellt wird, ist die weitere Entwicklung mit einem Fragezeichen zu versehen, da Konservative in den angelsächsischen Ländern eher dazu tendieren, die öffentliche Finanzierung zu beschneiden.

Sowohl bei Gruppe 3 wie bei Gruppe 4 gibt es deutlich andere Funktionalitätsmuster der wechselseitigen Verhältnisse von öffentlichen zu privaten Ausgaben. In der Gruppe 3, in der Deutschland ungefähr mittig angesiedelt ist, führt die massive Unterfinanzierung des Bildungssystems insgesamt wie seiner Teilbereiche zu einem anwachsenden Privatisierungsdruck. Es gibt Fluchtbewegungen in den Privatschulsektor, problematische Einwerbungen von Sponsorengeldern, Prekarisierungen bei den Arbeitsbedingungen und einen wachsenden Einfluss finanzstarker Lobbyistengruppen auf die Bildungsinhalte. All dies hat längst nicht die Ausmaße erreicht, die für angelsächsische Länder typisch sind,<sup>65</sup> untermiiniert aber auf Dauer die Unabhängigkeit von Bildung und treibt die Ökonomisierung voran. Noch hält sich in Deutschland die Vorstellung, dass ein Studium kein Privileg, sondern ein Recht ist und damit kostenlos sein sollte. Auf die Einführung von Studiengebühren folgte in der Konsequenz eine Gegenbewegung, die soweit zur Wiederabschaffung von Studiengebühren führte, dass gegenwärtig nur noch eine Minderheit von Bundesländern daran festhält. Ob Studiengebühren damit ein Auslaufmodell sind, ist gleichwohl unklar, denn die Abschaffung der Studiengebühren hat weder in Hessen noch in Nordrhein-Westfalen dazu geführt, dass der Mittelwegfall über die Länderhaushalte voll kompensiert worden wäre. Statt die Hochschulen besser mit öffentlichen Finanzmitteln auszustatten, erfolgen Finanzmittelzuweisungen, die unter Berücksichtigung des Studentenzuwachses (+ 16 Prozent im WS 2011/2012) noch nicht einmal den Status quo fortschreiben. Dementsprechend gibt es in Deutschland aktuell erneut Studentenproteste. In den mediterranen Ländern sind Proteste seit Jahren an der Tagesordnung. Auch hier sind sie Ausweis von Unzufriedenheit und fehlendem Vertrauen. Vergleichbare Proteste gibt es in den Ländern der Gruppe 1 nicht. Auch nicht im krisengeschüttelten Island. Dort sind die öffentli-

---

<sup>65</sup> Dass dort selbst Eliteeinrichtungen kaum Skrupel haben, Gelder von Diktatoren und aus anderen zwielichtigen Quellen anzunehmen, liegt in der Logik von Ökonomisierung und Vermarktlichung. Ein aktuelles Beispiel liefert die London School of Economics. Dort promovierte ein Sohn des zwischenzeitlich gestützten und getöteten Ex-Diktators M. Gaddafi mit einer Arbeit, die wesentlich mit fremder Hilfe zustande kam. Gleichzeitig flossen erhebliche Finanzmittel der Gaddafi International Charity and Development Foundation an die Hochschule. Nach einem Bericht von Juliane Frisse in SPIEGEL-Online (3.3.2011) hat Saif al-Islam al-Gaddafi an der Eliteschmiede zunächst einen Mastertitel in „Philosophie, Politik und soziale Werte“ erworben. 2008 folgte die zwischenzeitlich als Plagiat eingestufte Promotion. Zugesagt waren der Universität von der Gaddafi-Stiftung Forschungsgelder von umgerechnet etwa 1,8 Millionen Euro. 300.000 Pfund (etwa 350.000 Euro) hat die Universität angenommen, den Restbetrag nach Bekanntwerden des Vorgangs dann aber zurückgewiesen.

chen Bildungsausgaben trotz des Fast-Staatskollapses weiterhin auf einer Höhe, die den Verbleib in der Gruppe 1 nicht gefährdet.

*Im Bildungsmarktstaat sind öffentliche Leistungserbringung und öffentliche Finanzierung entkoppelt: Der Staat kompensiert Marktversagen*

Die von der OECD angenommene Funktionalität kehrt sich bei Gruppe 4 regelrecht ins Gegenteil um. Mit Ausnahme von Australien lässt sich dies an jedem einzelnen Land dieser Gruppe durchdeklinieren. Abgesehen von Japan und Australien teilen die Mitglieder der Gruppe 4 die Gemeinsamkeit, dass die Gesamtbildungsausgaben im internationalen Spitzenfeld liegen und die öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP höher sind als in Deutschland, teilweise (Israel, USA, Großbritannien) sogar höher sind als im EU21-Durchschnitt. Die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben hat im Kontext dieser Länder jedoch eine andere Funktion als in den Ländergruppen 1 und 2. Am Beispiel der angelsächsischen Länder und von Chile sei dies erläutert.

Beginnen wir mit den angelsächsischen Ländern. An ihnen lassen sich die Effekte gut studieren, mit denen zu rechnen ist, wenn Bildung einseitig auf ökonomische Verwertbarkeit hin optimiert wird. Bildung ist dann keine zwingend öffentlich zu organisierende Aufgabe, sondern kann auch Marktkalkülen unterworfen werden. Die Elementarbildung auf der einen und die Tertiärbildung auf der anderen Seite sind hierfür das Einfallstor. Sieht man von Australien als einem gewissen Sonderfall ab, gibt es in den angelsächsischen Ländern der Gruppe 4 wie auch in den anderen angelsächsischen Ländern (Irland, Kanada, Neuseeland) Bildungsstaatlichkeit in der Primar- und Sekundarbildung. Um die 90 Prozent (Neuseeland) bis nahe 100 Prozent (Irland: 99,6 %) der Primarschüler gehen auf staatliche Schulen. Im Sekundarbereich I und II sind es in Irland, Kanada und den Vereinigten Staaten immer noch mehr als 90 Prozent. In Irland besuchten 2009 100 Prozent der Sekundar-I-Schüler und 98,2 Prozent der Sekundar-II-Schüler eine staatliche Schule. In Kanada, dessen Zuordnung zu unseren Gruppen offen ist, waren es noch 92,3 resp. 94 Prozent und in den Vereinigten Staaten immerhin noch über 90 Prozent. Das sehr gute Abschneiden von Kanada bei den PISA-Tests ist als Erfolg staatlich organisierter Bildung zu werten. Zum Bildungsmarktstaat werden die angelsächsischen Länder primär bei der tertiären Bildung, teilweise (Großbritannien, vor allem) aber auch schon im Bereich der Sekundar-Stufe-II und bei der frühen Bildung. In diesen Bereichen fungiert der Staat abgesehen von Irland nicht mehr umfassend als Dienstleister, sondern wird in unterschiedlichem Umfang zu einer Instanz, die nur noch zu garantieren sucht, dass der Besuch von Bildungseinrichtungen für alle erschwinglich bleibt, ohne – dies ist der zentrale Unterschied zu den Benelux-Ländern mit ihren hohen Privatschulanteilen – diese Bereiche da-

hingehend zu regulieren, dass Kostenfreiheit gesichert ist und von der Personalausstattung bis zu den Gehältern annähernd überall gleiche Bedingungen bestehen. Dass Irland nicht in die Gruppe 4 fällt, resultiert aus einem hohen Anteil öffentlicher Finanzierung über alle Bereiche hinweg wie auch dem Umstand, dass diese Mittel ganz überwiegend der Finanzierung staatlicher Einrichtungen dienen. Selbst noch im Tertiärbereich spielen private Einrichtungen keine große Rolle; mehr als 95 Prozent der Studenten besuchen (Tertiärbereich A und Tertiärbereich B) staatliche Einrichtungen (vgl. OECD-Indikator C1.5). In Großbritannien, den Vereinigten Staaten und mit gewissen Einschränkungen auch in Australien wird demgegenüber zugelassen, dass neben dem öffentlichen System ein weitgehend der Selbstverwaltung unterliegendes Privatsystem existiert. Angehörige der Oberschicht, andere wohlhabende Kreise und Mittelschichtsfamilien, die entweder finanzkräftig genug sind, um für ihre Kinder zunächst den Besuch teurer Kindergärten, dann höherer Schulen und Hochschulen aus Eigenmitteln zu bezahlen oder, wenn ihre Finanzkraft nicht ausreicht, Zugang haben zu marktüblichen oder zinsverbilligten Krediten, erhalten dadurch einen Freiraum, der die Reproduktion von Klassenstrukturen absichert. Zwar spielen private Träger in Belgien und den Niederlanden eine noch weit größere Rolle als in den angelsächsischen Ländern; die Zugangsbarrieren zu den Einrichtungen der meist kirchlichen oder frei-gemeinnützigen Träger sind jedoch niedrig<sup>66</sup> und kaum von öffentlichen Einrichtungen unterschieden. Demgegenüber sichern in Großbritannien hohe Schulgelder und Studiengebühren die Exklusivität der „feinen Pinkels“ und in den USA reproduziert sich so eine zu guten Teilen plutokratischen Oligarchie. Für die Unter- und Mittelschicht dagegen bleibt der Staat auch in der Elementarbildung, in der Sekundar-II-Bildung und bei Hochschulen zuständig.

Nun repräsentieren angelsächsische Länder ein liberales Kapitalismusmodell. Wesentliche Legitimationsgrundlage dieser Kapitalismusvariante ist das Versprechen, über Bildung und Leistung aufsteigen zu können. Da sich die elitäre Separierung privater Einrichtungen mit dem Anspruch auf gleiche Bildungschancen schwer vereinbaren lässt, kommen Mechanismen zum Tragen, mit denen liberale Bildungsstaatlichkeit resp. der Bildungsmarktstaat versucht, Marktversagen einzudämmen. Das Bestreben geht dahin, zu einem gewissen Prozentsatz auch Kinder resp. Studenten aus einkommensschwachen Familien oder sonst benachteiligten Milieus an elitären Bildungseinrichtungen unterzubringen. Dies kann über Selbstverpflichtungen erfolgen oder durch staatlichen Druck. Staatlicher Druck kann entstehen, indem der Staat die Gewährung öffentlicher Zuschüsse an dieses Kriterium bindet oder indem er die Schulgeldzahlung teilweise übernimmt. Auch

---

<sup>66</sup> Dies auch im tertiären Bereich. Viel gravierender sind in Belgien die Ausstattungsunterschiede zwischen

in den skandinavischen Ländern gibt es private Schulen. Im nicht-tertiären Bereich haben sie allerdings nur in Dänemark eine relativ starke Stellung, dies beschränkt auf den Primärbereich.<sup>67</sup> Weder jedoch liegt hier wie in Belgien oder den Niederlanden eine Art Echo auf die vormals hegemoniale Stellung der Kirchen bei der außerfamilialen Erziehung und Unterweisung von Kindern vor noch eine Absonderung der Oberschicht vom Volk wie in Großbritannien. In Dänemark dominieren Momente der Selbstorganisation und der Verpflichtung auf alternative pädagogische Ansätze. Nicht von ungefähr heißen Pflicht- resp. Gesamtschulen in Dänemark Volksschulen (Folkeskole) und es ist in skandinavischen Ländern die Regel, dass die königliche Familie ihren Nachwuchs auf öffentliche Schulen schickt. Zudem, bis vor wenigen Jahren waren öffentliche Schulen gegenläufig zu den angelsächsischen Ländern gerade nicht schlechter, sondern im Schnitt besser ausgestattet als private Schulen. Zwischenzeitlich ist eine Egalisierung bei den Ausstattungsstandards erfolgt. Eine analoge Entwicklung gibt es in den angelsächsischen Ländern nicht. Die privaten Einrichtungen sind dort häufig unabhängig und daher frei, wie sie sich organisieren, welche Gebühren sie erheben, wo sie Sponsorengelder einwerben usw. Vorrangiges Feld der Ökonomisierung und der Zulassung eines exklusiven Privatsystems ist der tertiäre Bildungsbereich. Hier vor allem fußt die Finanzierung zu bedeutsamen Anteilen auf privaten Quellen. Studiengebühren und Studienförderung sind aufeinander bezogen und die Bereitschaft, sich für ein Studium zu verschulden, hängt an der Erwartung dauerhaft hoher Einkommen:

- **Studiengebühren:** Aktuell (2008/2009) sind annähernd<sup>68</sup> in allen angelsächsischen Ländern Studiengebühren die Regel so wie umgekehrt skandinavische Länder keine Studiengebühren erheben (vgl. OECD-Indikator B5.1). Das Problem freilich sind weniger die Studiengebühren per se. Das Problem ist die ihre Höhe und Entwicklungstendenz. In Belgien existieren auch Studiengebühren. Sie sind aber moderat (weniger als 700 USD p.a.) und an privaten und öffentlichen Instituten gleich hoch. Was die angelsächsischen Länder unterscheidet ist erstens ein starkes Gefälle zwischen öffentlichen und privaten Institutionen und zweitens eine ausgeprägte Steigerungsdynamik. In den USA liegen die Gebühren 2008/2009 um gut 11 Prozent über dem Niveau von 2006/2007. Bei staatlichen Hochschulen betragen die Jahresgebühren im Durchschnitt 6.312 US-Dollar, bei unabhängigen Privatuniversitäten mit 22.852 US-Dollar das Dreieinhalbfache. In Australien nehmen private

---

Flandern und der Wallonie (vgl. Hoj 2007).

<sup>67</sup> Gleichermaßen im Schuljahr 2004 wie fünf Jahre später (2009) gehen von den PrimarschülerInnen etwa 13 Prozent auf eine private Schule und rd. 87 Prozent besuchen eine kommunal betriebene Volksschule. (Bekendtgørelse af lov om folkeskolen - LBK nr 393 af 26/05/2005 (Gældende) Tal der taler – Uddannelsesnøgletal 2005, <http://pub.uvm.dk/2005/taldertaler/> Vejledning om undervisningstimetallet i folkeskolen, uvm, 16. September 2005: <http://us.uvm.dk/-grundskole/generelinformation/vejledendetimetallet/-documents/Vejledningtimefordelingsplan2.pdf> und OECD 2011a: 76).

<sup>68</sup> Eine Ausnahme bildet Irland, wo es allerdings teilweise hohe Zulassungsgebühren gibt. Eine zweite Ausnahme finden wir in Schottland. Die dort von der Schottischen Unabhängigkeitspartei gestellte Regionalregierung orientiert sich mehr an Skandinavien als am britischen Mutterland und verzichtet deshalb demonstrativ auf Studiengebühren.

Einrichtungen mit im Schnitt 8.933 USD immerhin gut doppelt so hohe Gebühren wie staatliche Einrichtungen. Die Steigerung belief sich im Privatsektor seit 2006/2007 um 13 Prozent, im staatlichen Bereich nur um 2,6 Prozent.

- **Studienförderung** (Zuschüsse, Darlehen): Unter den Bedingungen einer kostenpflichtigen Tertiärbildung hat die Studienförderung eine andere Funktion als unter den Bedingungen eines kostenfreien Studiums. Beim Blick nur auf die Verteilung der öffentlichen Mittel erschließt sich dies nicht unmittelbar. In Dänemark entfallen von den öffentlichen Ausgaben für den tertiären Bildungsbereich knapp ein Viertel auf die Studienförderung, in Finnland immerhin noch 14,7 Prozent. Diese Individualförderung dient ebenso wie das BAföG in Deutschland jedoch ausschließlich der Unterstützung von Studenten bei der Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten. In Australien werden 68,5 Prozent der öffentlichen Mittel für Institutionen eingesetzt und rd. 32 Prozent dienen der Studienförderung. Diese Studienförderung - vorzugsweise handelt es sich um Darlehen – dient aber auch der Refinanzierung von Studiengebühren. Da in Großbritannien staatliche Hochschulen einen weit geringeren Prozentsatz von Studenten ausbilden als in Australien, spielt dort die direkte Institutionenfinanzierung eine nochmals geringere Rolle. 2008 erreichte die direkte institutionelle Finanzierung nur einen Anteil von 46,7 Prozent, ein knappes Drittel diente der individuellen Studienförderung und etwas über ein Viertel waren sonstige Transfers für private Einheiten. In den angelsächsischen Ländern ist die Studienförderung (Darlehen, Zuschüsse) somit eine Art Gegenstück zu den Studiengebühren. Da ein Großteil der Studenten einbezogen ist, fallen die Hürden effektiv nicht so hoch aus wie es scheint, aber die Wahlmöglichkeiten sind für Studenten aus ärmeren Bevölkerungsschichten beschränkt auf die Hochschulen, die sie sich finanziell leisten können, denn neben den Studiengebühren müssen sie ja auch ihren Lebensunterhalt bestreiten.
- **Private Verschuldung:** Tertiäre Bildung ist aus angelsächsischer Sicht ein Privileg und ein Investitionsgut. Das Privileg kommt den wohlhabenden Schichten qua Geburt zu. Ihre Ausbildung zahlen die Eltern. Weniger wohlhabende SchülerInnen können sich durch herausragende Leistungen für ein Stipendium, das von öffentlichen oder privaten Stiftungen ausgelobt wird, qualifizieren. Auch sie genießen dann ein Privileg. Bei der Mittelklasse und erst recht bei der Unterschicht kommt das ökonomische Investitionsargument ins Spiel. Wer über einen akademischen Abschluss verfügt, hat später ein im Schnitt geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko und erzielt gegenüber denen ohne einen solchen Abschluss ein Einkommensplus, das sich über die gesamte Erwerbsphase hinweg zu bedeutsamen Erträgen kumuliert. Bei Männern kalkuliert die OECD für Länder aus den Gruppen 3 und 4 (Italien, Korea, Portugal, USA) Erträge über 300.000 US-Dollar und für Großbritannien immerhin noch Erträge von über 200.000 US-Dollar (OECD 2011a: 192, Abb. A9.3). Die Erwartung auf derartig hohe Erträge liefert eine Begründung für die Finanzierung des Studiums über Studienkredite. Der Staat wiederum hilft bei der Beschreitung dieses Weges, indem er Darlehen zur Verfügung stellt oder Darlehen, die von privaten Geldinstituten begeben werden, absichert oder bezuschusst.<sup>69</sup>

In der Vergangenheit ging von hohen Gebühren keine messbar abschreckende Wirkung auf die Studierneigung aus, denn hinsichtlich der Bildungsbeteiligung erreichen die hier

angesprochenen angelsächsischen Länder annähernd ähnlich hohe Quoten wie die skandinavischen Länder. Hinter den Zahlen verbergen sich jedoch pädagogisch unterschiedliche Konzepte. Dies beginnt schon bei der Elementarbildung. Der skandinavische Normalfall besteht darin, dass ein Kind vor dem Wechsel in eine Vorschulklasse 5 Jahre lange Pflege, Erziehung und frühe Bildung in einer Kinderbetreuungseinrichtung erfährt und dann teilweise (Finnland, Dänemark) erst mit 7 Jahren regulär eingeschult wird. In Großbritannien ist der Zeitanteil, den Kinder in formaler Kinderbetreuung verbringen, viel geringer. Unter-3-Jährige besuchen dort zu geringeren Anteilen und mit geringerem Zeitumfang eine Krippe; die Einschulung erfolgt bereits mit 5 Jahren und damit 1 bis 2 Jahre früher als in Skandinavien. Bei der tertiären Bildung dann existiert das gleiche Muster. Die Quoten von 25- bis 34-Jährigen, die über einen akademischen Bildungsabschluss verfügen, sind in den angelsächsischen Ländern überdurchschnittlich hoch.<sup>70</sup> Dabei aber dominieren kurze Ausbildungszyklen, da es um eine möglichst schnelle Einmündung in den Arbeitsmarkt geht. So dauert die tertiäre Ausbildung in den skandinavischen Ländern im Durchschnitt zwischen 5,2 Jahren in Dänemark und nahe an 5 Jahren in Finnland und Schweden (FI: 4,8; SE: 4,7). Island weist im skandinavischen Kontext die kürzeste Ausbildungsdauer auf. Mit 4,5 Jahren liegt es gleichauf mit Deutschland. In den angelsächsischen Ländern ist die Ausbildungsdauer mit 3,5 Jahren in Australien und 3,2 Jahren in Irland teilweise weit geringer; in Großbritannien liegt sie bei 4,3 Jahren.<sup>71</sup> Die Erreichung eines vergleichbaren Outputs wäre in den meisten angelsächsischen Ländern mit höheren Kosten verbunden. Einmal, weil bei der institutionalisierten Bildung unabhängige private Einrichtungen, ohne wirksamer Kostensteuerung zu unterliegen, eine große Rolle spielen. Zum zweiten, weil eine Reihe von Leistungen, die in skandinavischen Ländern zum Aufgabenfeld von Schulen gehören, von gewinnorientierten Unternehmen erbracht werden (privater Nachhilfemarkt, z.B.). Hier gilt das Gesetz von Angebot und Nachfrage. Zum dritten, weil die öffentlichen Mittel neben der Finanzierung von staatlichen und staatlich regulierten Institutionen auch noch zur Refinanzierung privater Bildungsausgaben eingesetzt werden. Hier kommen Bedürftigkeitsprüfungen ins Spiel incl. der Unterhaltung

---

<sup>69</sup> Bei denjenigen, die in den USA 2010 einen Hochschulabschlusserworben haben, lag die durchschnittliche Verschuldung bei über 25 Tsd. USD. Angabe nach Frankfurter Rundschau Nr. 274 v. 24.11.2011, S. 10 („Studenten okkupieren Occupy“)

<sup>70</sup> 2009 lag die Quote im OECD-Durchschnitt bei 28 Prozent. In den 10 Ländern mit den höchsten Anteilen akademisch qualifizierter junger Erwachsener werden Anteile zwischen 45,5 Prozent (Norwegen) und 33,4 Prozent (Island) erreicht. Alle skandinavischen Länder liegen unter den 10 best Platzierten und von den angelsächsischen Ländern Australien (35,6 %) und Großbritannien (36,3 %). Deutschland landet mit 18,9 Prozent im Schlussfeld. Der Standardhinweis auf das duale Ausbildungssystem taugt zur Erklärung wenig, da andere Länder mit gut ausgebauter dualer Berufsausbildung weit höhere Anteile realisieren (Dänemark: 36,2 %; Schweiz 30,5 %). Daten nach OECD-Indikator A1.3a.

einer Bürokratie, die die Berechtigung prüft und den Mitteleinsatz überwacht.<sup>72</sup> In der skandinavischen Teilgruppe gelingt die Ausgabensteuerung mit einer gewissen Ausnahme bei Norwegen<sup>73</sup> besser, weil der Staat hier Zugriff auf das gesamte Bildungssystem hat, die Finanzierung privater Gewinne kaum ein Thema ist und Mittelversickerungen aufgrund von Bedarfsprüfungen aufgrund der universalistischen Grundausrichtung klein gehalten werden. Die Systeme sind dominant öffentlich organisiert und finanziert bezogen gleichermaßen auf Kernleistungen wie auf Hilfsleistungen.

Zu relativieren ist dieser Befund freilich mit Blick auf die Entwicklung, die Schweden unter der Ägide einer dominant rechtsgeneigten Zentralregierung in der jüngsten Zeit genommen hat. Es war eine konservative Regierung, die 1992 die freie Schulwahl einführte und dies mit der Ausgabe von Bildungsgutscheinen koppelte. Jetzt können nicht nur gemeinnützige Vereine oder Elternkooperativen private Schulen gründen, auch privat-gewinnorientierte Bildungsunternehmen sind zugelassen. Zwar gibt es eine strenge Regulierung. Gleichwohl haben, vorzugsweise im Großraum von Stockholm, Elemente von Markt und Wettbewerb Einzug gehalten in das schwedische Bildungssystem. Von der Wahlfreiheit profitieren vor allem besser gebildete Familien mit mittleren bis hohen Einkommen. Diese Eltern entscheiden sich verstärkt für Privatschulen mit exklusivem Anstrich, während die Kinder aus Familien mit geringerem Einkommen das Gutscheinangebot wenig nutzen. Sie besuchen staatliche Schulen. In der Folge sinkt die soziale Durchmischung. Eine Leistungssteigerung resultiert daraus aber gerade nicht. Schweden ist bei PISA zurückgefallen. Dies muss keine direkte Folge der verstärkten Wettbewerbsorientierung sein. Der hier vertretenen These, dass Bildungsgutscheine die Qualität des Bildungssystems nicht erhöhen, sondern aufs Ganze gesehen eher beeinträchtigen, stehen die schwedischen Befunde jedoch nicht entgegen. *“In Sweden, performance variation increased due to a decline in the performance of low-achieving students, while there was no change among high-achievers (Table V.2.3)”*, resümiert die OECD die Leistungsentwicklung bei PISA (OECD 2010d: 75). Zudem, Schweden ist nicht nur bei der PISA-Kompetenzmessung

---

<sup>71</sup> Angaben nach OECD-Indikator B1.4 (“Cumulative expenditure per student by educational institutions over the average duration of tertiary studies”).

<sup>72</sup> Es besteht hier eine Parallellität zum Gesundheitssystem. Innerhalb der OECD unterhalten die USA das am stärksten marktförmig geprägte System. Obwohl die USA von der Alterung der Gesellschaft weit weniger betroffen sind als europäische oder andere hochentwickelte Länder, belaufen sich die privaten und öffentlichen Gesundheitsausgaben auf 16 Prozent des BIP gegenüber weniger als 10 Prozent in allen skandinavischen Ländern und rd. 10,5 Prozent in Deutschland. Trotz dieses enormen Mitteleinsatzes sind die Leistungen unterdurchschnittlich und ärmere Bevölkerungsteile sind von guten Gesundheitsleistungen abgeschnitten. Ihre Versorgung befindet sich auf dem Niveau eines Drittweltlandes.

<sup>73</sup> Bei Norwegen gibt es die Besonderheit, dass unabhängige private Hochschulen hohe Studiengebühren erheben. Die öffentliche Subventionierung der Studiengebühren plus der Gewährung von Zuschüssen und Darlehen zur Bestreitung der Lebenshaltungskosten führt dazu, dass Norwegen mit 9 Prozent des BIP (Indikator B4.1) unter allen OECD-Ländern die bei weitem höchsten öffentlichen Gesamtausgaben hat.

zurückgefallen. Auch die Abhängigkeit des schulischen Erfolg von der sozialen Herkunft hat sich verstärkt.<sup>74</sup> Als weitere Negativwirkung kommt hinzu, dass Privatschulen für Kommunen – sie sind für die Finanzierung zuständig - eine teure Angelegenheit sind. Mit der Zunahme des Wettbewerbs erhöhten sich die Kosten pro Schüler in den Bezirken, wo Privatschulen existieren weit stärker als in Bezirken oder Gemeinden ohne Privatschulen. Da sich der politische Wind, wie jüngst in Dänemark, auch wieder drehen kann, ist es für ein definitives Urteil zu früh. Sofern die hier nur knapp angerissene Entwicklung (Näheres vgl. Weiß 2011) jedoch nicht gestoppt wird, ist es eine Frage der Zeit, bis das schwedische Modell einer „Schule für alle“ der Vergangenheit angehört.

Wie oben angedeutet, markiert Australien einen gewissen Sonderfall. Gegenläufig zu den meisten anderen Ländern steigen hier nämlich die Prozentzahlen von SchülerInnen, die staatliche Einrichtungen besuchen von der Elementarbildung, die eine primär private Angelegenheit ist, über die Primar- und Sekundarbildung bis zu den akademischen Tertiär-A-Programmen stetig an.<sup>75</sup> Die starke Ausweitung akademischer Bildung (Tertiär-A-Bereich) – 2009 hatten 35 Prozent der 25- bis 34-Jährigen gegenüber 20 Prozent der 55- bis 64-Jährigen einen akademischen Abschluss; die korrespondierenden Zahlen für Deutschland betragen nur 19 und 16 Prozent - wurde analog zu Neuseeland und gegenläufig zu Großbritannien nicht von privaten Hochschulen, sondern von staatlichen Hochschulen aufgefangen. Gut 96 Prozent der Studenten besuchen staatliche Hochschulen. Betrachtet man die tertiäre Bildung insgesamt, so liegt der ungewichtete Durchschnitt 2009 immer noch bei über 90 Prozent gegenüber 66 Prozent im OECD-Durchschnitt. Der vergleichsweise hohe Öffentlichkeitsanteil bei der Trägerschaft hat Vorteile für die Ausgabensteuerung, was ein Grund dafür sein könnte, dass Australien anders als Großbritannien und die USA keine öffentlichen Mittel oberhalb des OECD-Durchschnitts einsetzen muss, um gleichwohl ein flächendeckendes System der öffentlichen Subventionierung privater Bildungsausgaben zu unterhalten. Zum anderen dürfte hier auch einer der Gründe dafür zu suchen sein, dass Australien ganz anders als Großbritannien und die USA bei der sozialen Mobilität gut abschneidet (Sutton Trust 2011). Anders als in Australien findet in Großbritannien eine soziale Separierung nach Klassenzugehörigkeit statt.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Die zu Schweden vorliegenden Untersuchungen zu den entstandenen lokalen Bildungsmärkten zeigen, dass abhängig von der entstandenen Wettbewerbsintensität nicht nur die Leistungsunterschiede zwischen den Schulen zugenommen haben, sondern auch die soziale und ethnische Segregation der SchülerInnen (Böhlmark/Lindahl 2007, zit nach Weiß 2011: 54).

<sup>75</sup> Vgl. dazu in OECD 2011a die Indikatoren C1.4 und C1.5. Bei der Sekundar-II-Bildung steigt der der Privatschulanteil allerdings. Noch 2008 lag er bei 76,9 Prozent, sank 2009 aber auf 69,7 Prozent.

<sup>76</sup> Im skandinavischen Raum schneidet Dänemark bei der sozialen Mobilität besser ab als Schweden. Über den Öffentlichkeitsanteil bei den Bildungsausgaben kann dies nicht erklärt werden. Möglicherweise liefern die



Nicht nur bei der Entwicklung formaler Bildungsabschlüsse, sondern auch bei den Kompetenztests von PISA erzielen die angelsächsischen Länder im internationalen Vergleich überdurchschnittliche bis knapp durchschnittliche Ergebnisse. Sofern man den stark ökonomisierten Bildungsbegriff teilt, kann man der darauf aufbauenden Finanzierung für die Vergangenheit also gar kein Versagen attestieren. Ob die Grundphilosophie der Finanzierung zukünftig weiter tragfähig ist, muss jedoch zumindest bei Großbritannien und den Vereinigten Staaten bezweifelt werden, da hier unabhängige private Bildungsinstitute einen kritischen Schwellenwert erreichen. Bislang griffen Institutionenfinanzierung und die Förderung privater Bildungsausgaben so ineinander, dass ein auskömmliches Gesamtfinanzierungsniveau gegeben war. Eine wesentliche Funktionsvoraussetzung war aber, dass sich private Mittelschicht Haushalte auf den Finanzmärkten in dreifacher Hinsicht verschulden konnten: erstens für die Finanzierung des Eigenheims, zweitens für die Bildung der Kinder, drittens für den sonstigen Privatkonsum. Dies ist Vergangenheit. Mittelschicht Haushalte werden nun ihren sonstigen Privatkonsum massiv einschränken oder das Eigenheim mit Hypotheken belasten müssen, wenn sie auch nur in der Lage sein wollen, die Studiengebühren staatlicher Hochschulen zu finanzieren. Private Eliteuniversitäten werden für sie faktisch unerschwinglich. Ein weiterer Widerspruch kommt hinzu. Der Neoliberalismus setzt in der Arbeitsmarktpolitik auf das Wachstum prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Dies nicht nur bei gering Qualifizierten, sondern zunehmend auch bei hoch Qualifizierten. Damit aber zerstört die neoliberale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik die Funktionsbedingung der neoliberalen Bildungsfinanzierung. Marktschaffende Instrumente wie Studiendarlehen und Studienkredite setzen voraus, dass die Nachfrager dieser Finanzierungsprodukte nach erfolgtem Studium erstens schnell in Beschäftigungsverhältnisse einmünden und zweitens auf einer nachhaltig gesicherten Basis ein ausreichend hohes Einkommen beziehen, um die eingegangenen Schulden tilgen zu können. In der Vergangenheit war diese Voraussetzung bei den meisten Hochschulabsolventen erfüllt. Heute dagegen ist sie nur noch für eine Minderheit erfüllt. Die Realität für viele Hochschulabsolventen heißt: Statt eines gut bezahlten Jobs gibt es zunächst ein unbezahltes Praktikum, dann vielleicht noch ein Praktikum, schließlich ein befristetes Beschäftigungsverhältnis oder einen schlecht bezahlten Werkvertrag. Dieser Zustand kann jahrelang andauern. Nicht ohne Grund treibt deshalb viele Protestierende in den USA auch die Angst um, die enormen Schulden, die durch die Aufnahme von Studienkrediten

---

unterschiedlichen Öffentlichkeitsanteile bei den Trägerschaften auch hier eine zumindest Teilerklärung. In Dänemark liegt der Privatanteil nur bei der Primarbildung höher als in Schweden. Bei der Elementar-, der Sekundar-II- und der Tertiärbildung sieht es anders aus. 2009 besuchten 97,8 Prozent der Sekundar-II-Schüler in Dänemark eine öffentliche Einrichtung gegenüber nur 85,5 Prozent in Schweden. Bei tertiären Bildungsgängen ist die Differenz noch größer (Dänemark: 98,5 %; Schweden: 75,8 %).

angehäuft werden, aufgrund der schlechten Lage am Arbeitsmarkt nicht zurückzahlen zu können. Die Risiken, dass sich ein Studium monetär nur noch für bestimmte Gruppen auszahlt, sind gestiegen, womit die Basis für Kreditaufnahmen, wie sie in der Vergangenheit üblich waren, schwindet. Die Sache verschärft sich aufgrund ideologischer Blockaden. Die USA stecken in einer ungelösten Haushaltskrise. Sachlich geboten wären Steuererhöhungen für die oberen Einkommensschichten. Dies wird von republikanischen Staatsfeinden, die im Würgegriff der Tea-Party einen ultimativen Anti-Staatsfeldzug führen, jedoch blockiert. Die Folge sind massive Budgetkürzungen auch im Bildungsbereich. So sinken die Zuweisungen an staatliche Hochschulen, die dadurch unter Druck geraten, bei den Studiengebühren noch kräftiger zuzulangen und sich in die Abhängigkeit von sonstigen privaten Geldgebern zu begeben. In Großbritannien werden sich die Studiengebühren aufgrund eines Beschlusses der Koalitionsregierung unter dem konservativen Premier David Cameron ab 2012 teilweise auf 9.000 Pfund (rund 10.600 €) verdreifachen. Seit Monaten treibt dies Studenten auf die Straße.<sup>77</sup>

Während sich die angelsächsischen Länder von Gruppe 4 – Gleiches gilt für Korea und Japan – in der Vergangenheit pfadabhängig entwickelt haben, vollzog Chile einen Systemwechsel und ist schon deshalb noch einmal anders zu beurteilen. Chile wurde während der Pinochet-Militärdiktatur zu einem Experimentierfeld des Neoliberalismus. Statt sich auch im Primar- und Sekundarbereich zu einem dominant öffentlichen System zu entwickeln, wurde das öffentliche Bildungsbudget halbiert. Weniger als 45 Prozent der Grundschüler wie auch der Sekundarschüler besuchen heute öffentliche Schulen ohne Schulgeld. Bei Privatschülern greift die staatliche Förderung privater Schulgeldzahlungen. Nur so wird sichergestellt, dass Chile als Schwellenland bei Bildung nicht auf den Status eines Dritte-Welt-Landes zurückfällt. Bei der tertiären Bildung dann allerdings geraten Studiengebühren zu echten Ausschlussmechanismen. Nur rd. 11 Prozent der TeilnehmerInnen an nicht-akademischen tertiären Ausbildungsprogrammen besuchen staatliche oder staatlich subventionierte Einrichtungen; bei akademischen Programmen besuchen 29 Prozent staatliche Einrichtungen und weitere 23 Prozent staatlich subventionierte Einrichtungen. Die meisten Teilnehmer an tertiären Bildungsprogrammen finden sich im kaum regulierten Privatsektor. Dies ist ein zentraler Unterschied zu den angelsächsischen Ländern von Gruppe 4, wo staatliche Einrichtungen entweder dominieren (Australien, Vereinigte Staaten) oder für die meisten Studenten öffentliche Förderprogramme existieren. Um in einem stark ökonomisierten und teilweise abgeschotteten Bildungssystem gleich-

---

<sup>77</sup> So etwa Anfang November 2011 („Neuer Studentenprotest in London: “ Der Westen, Portal der WAZ-Gruppe: <http://www.derwesten.de/nachrichten/neuer-studentenprotest-in-london-id6061180.html>; 26.11.2011)

wohl das Recht auf Bildung für alle zu gewährleisten, sind diese staatlichen Subventionssysteme unabdingbar. Ohne sie wären die hohen Quoten von Studierenden schwerlich zu erreichen. In Chile allerdings gibt es keine öffentlichen Programme, die für die Absolvierung tertiärer Ausbildungen tragfähige Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen. Zur Finanzierung des Studiums müssen Familien daher noch stärker in die private Verschuldung gehen als in Großbritannien oder den USA.

Beim chilenischen Bildungssystem kann von Bildungsgerechtigkeit weniger als in jedem anderen OECD-Land die Rede sein. Konsequenterweise gehört Chile deshalb auch zu den Ländern, wo die Lesekompetenz signifikant unter dem OECD-Durchschnitt und die Abhängigkeit der gemessenen Kompetenz vom sozioökonomischen Hintergrund zugleich signifikant höher ist als im OECD-Durchschnitt (OECD 2011a: 107, Abb. A5.2). Dabei ist die Ressourcenausstattung überdurchschnittlich, aber die Verteilung ineffizient. Mit hohen Privatausgaben wird ein überteuertes Privatsystem unterhalten. Mit öffentlichen Ausgaben, die 2008 4,58 Prozent des BIP erreichten und damit gleich hoch lagen wie in Deutschland (4,55 %), wird nicht für die Vorhaltung einer ordentlichen, für alle zugänglichen Infrastruktur gesorgt, sondern die Subventionierung privater Bildungsausgaben absorbiert einen nicht unbeträchtlichen Teil der Mittel. Wenn nun die Bildungsausgaben stärker angehoben werden, als es dem BIP-Wachstum entsprechen würde, steigen zwar die öffentlichen Ausgaben relativ zum BIP noch einmal an. Da dies aber nicht der Stärkung öffentlicher Institutionen, sondern der Ausweitung von Subventionen dient, dürfte sich die Ineffizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel eher noch erhöhen. Statt Institutionen kostenfrei zu stellen, erhalten diejenigen, die mit den Gebühren privater Einrichtungen finanziell überfordert sind, nach Bedarfsprüfung und dem Durchlaufen eines bürokratischen Antragsverfahren finanzielle Unterstützung. Erkennbar fehlt einem statistischen Indikator, der auf Individuen bezogen die gesamten öffentlichen und privaten Ausgaben darstellt, jegliche Sensibilität für dieses Problem.

Schon seit Jahren gibt es wegen der extremen sozialen Schieflage des chilenischen Bildungssystems immer wieder Proteste von Schülern und Studenten. Lange war die Resonanz in der Bevölkerung nicht sehr hoch. Im Jahr 2011 hat sich dies geändert. Die Forderung der Studenten "*Alle gemeinsam für kostenlose Bildung*" findet jetzt breiten Rückhalt in der Bevölkerung. Zwar versucht die rechtsgerichtete Piñera-Regierung mit einer Mischung aus Einschüchterung und Härte auf der einen und scheinbarer Verhandlungsbereitschaft auf der anderen Seite Zeit zu gewinnen. Einiges an Zugeständnissen musste sie jedoch gewähren. So sieht der Bildungsetat einen Anstieg der öffentlichen Ausgaben um 7,2 Prozent auf rund elf Milliarden US-Dollar vor und es gibt das Angebot, den ärmsten 40 Prozent der Hochschüler Vollstipendien zu gewähren und dies später auf alle Stu-

dentem auszuweiten.<sup>78</sup> Im Angebot ist also eine stärkere Korrektur von Marktversagen in Richtung dessen, was in angelsächsischen Ländern realisiert ist.

### *Fazit*

Während in den Ländern der Gruppe 1 öffentliche Finanzmittel die Funktion haben, ein von der Elementar- bis zur Tertiärbildung für alle gleichermaßen gut zugängliches kostenloses Bildungssystem zu unterhalten, haben sie in den angelsächsischen Ländern diese Funktion nur bei der Primar- bis Sekundarbildung. Teilweise bereits bei der Elementarbildung und dann bei der Tertiärbildung dienen öffentliche Finanzierungsmittel in Australien, Großbritannien und den USA – dies haben sie mit Chile gemeinsam - auch der Subventionierung der Ausgaben, die private Haushalte für Schulgelder, Studiengebühren und Studienkredite aufwenden müssen. Der negative Effekt hoher Privatfinanzierung mit anschließend teilweiser Refinanzierung durch öffentliche Subventionen wird in Australien allerdings dadurch gedämpft, dass die Bedeutung privater Bildungseinrichtungen von der Primar- bis zur Tertiärbildung nicht zunimmt wie im OECD-Durchschnitt, sondern im Gegenteil abnimmt. Bei der tertiären Bildung gehört Australien nach Dänemark, Irland und Finnland zu der Ländergruppe, wo über 90 Prozent der TeilnehmerInnen tertiärer Bildungsprogramme eine staatliche Einrichtung besuchen. In den skandinavischen Ländern kommt der Förderung von Individuen gleichfalls eine hohe Bedeutung zu, hat aber, da nicht-akademische wie akademische Ausbildungen gleichermaßen kostenfrei sind, eine andere Funktion. Mit der Studentenförderung erhalten Auszubildende und Studenten eine Art Ersatzeinkommen, das – im Unterschied zum deutschen BAföG<sup>79</sup> – elternunabhängig allen zusteht.

Die entscheidende Bedingung für Bildungsgerechtigkeit in hochentwickelten Gesellschaften ist also gerade darin zu sehen, dass auskömmlich mit öffentlichen Finanzmitteln ausgestattete Institutionen nicht nur im Kernbereich der Primar- bis Postsekundarbildung, sondern auch in der Vorschulbildung und im tertiären Bereich allen Kindern und jungen Erwachsenen in gleicher Weise, dies heißt: kostenlos zugänglich sind. Als Nebenbedingung erscheint wichtig, dass öffentliche Trägerschaften dominieren und private Einrichtungen, die nicht strikter staatlicher Regulierung unterliegen, keine Rolle spielen. In Ge-

---

<sup>78</sup> Zitiert nach: „Die chilenische Jugendbewegung hat einen Durchhänger. Doch die eklatanten Missstände im Bildungssystem beherrschen die Agenda weiterhin. Von Benedikt Peters, Santiago“ in: <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-11/studentenproteste-chile> (Zugriff: 26.11.2011)

<sup>79</sup> Die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) werden in Abhängigkeit von der Höhe des elterlichen Einkommens gewährt. Im Jahr 2010 erhielten rund 916.000 Personen entsprechende Leistungen (plus 5 % gegenüber 2009). Unter den Geförderten waren knapp 324.000 Schülerinnen und Schüler sowie 592.000 Studierende, wobei sich die Förderung teilweise nicht auf das ganze Jahr erstreckte. Die Ausgaben des Bundes und der Länder für BAföG-Leistungen beliefen sich auf 2.873 Millionen €. Quelle: BAföG-Statistik 2010 (Destatis-PM Nr. 269 vom 19.07.2011)

sellschaften, die diese Kriterien voll oder weitgehend erfüllen, hat die individuelle Bildungsförderung eine andere Funktion als in Bildungsmarktstaaten, wo das Gerechtigkeitskriterium nicht oder nur eingeschränkt erfüllt ist. Die Konsequenz für die statistischen Indikatoren lautet: Eine Statistik, die sich von den Institutionen löst und die Förderung der Individuen in den Mittelpunkt rückt, vernebelt diese zentrale Differenz und führt damit politisch in die Irre. Demokratie lebt von Transparenz und dem Aufzeigen von Alternativen. Um in diesem Sinne zu tragfähigen, politisch steuerungsrelevanten Aussagen zu kommen, wird ein Set von Indikatoren benötigt mit Institutionen in der Differenzierung nach öffentlich und privat als Grundeinheiten. Die Gesamtausgaben für Bildung (bezogen auf das BIP) müssen dabei mit Blick auf die Mittelherkunft (Öffentlichkeitsanteile) und die Mittelverwendung (direkte Institutionenfinanzierung und Subventionierung privater Bildungsausgaben) interpretiert werden. Wo dies unterbleibt, wird eine Geschichte erzählt, die elitäre Interessen bedient, mit der Realität der breiten Masse aber wenig zu tun hat.

#### 4.1.3 Finanzierungsstruktur und Einkommensungleichheit

Die Ungleichverteilung von Einkommen oder Vermögen kann über verschiedene Maße dargestellt werden. Maße, die die oberen 10 oder 20 Prozent der Bevölkerung mit den unteren 10 oder 20 Prozent vergleichen, geben Antwort auf die Frage, ob eine wachsende Polarisierung eingetreten ist. Die 60 oder 80 Prozent dazwischen bleiben dabei außen vor. Der GINI-Koeffizient als ein weiteres statistisches Ungleichheitsmaß reagiert umgekehrt sensibel auf Veränderungen im mittleren Einkommensbereich. Dabei erfasst er alle Einkommen. Gemessen wird die Abweichung von einer angenommenen Gleichverteilung (Einkommen, Vermögen etc.). Der GINI-Koeffizient kann theoretisch Werte zwischen 0 (vollkommene Gleichverteilung) und 1 resp. 100 (vollkommene Ungleichverteilung) annehmen. Der Wert Null bedeutet: Jede Einheit – dies können Haushalte sein oder alle Einwohner im erwachsenen Alter oder nur die erwerbstätigen Einwohner usw. – bezieht das gleiche Einkommen, wobei üblicherweise das Einkommen nach Steuern und Sozialtransfers maßgebend ist. Je mehr sich der GINI dem Wert 1 oder 100 annähert, um so ungleicher wird die Verteilung.

Im weltweiten Vergleich zeichnen sich unterentwickelte Länder und Schwellenländer in Mittel- und Südamerika wie auch in Asien durch teils extreme Ungleichverteilungen mit Werten oberhalb von 40, teilweise auch oberhalb von 50 aus.<sup>80</sup> Bei den hochentwickelten

---

<sup>80</sup> Daten zur Entwicklung des GINI im weltweiten Vergleich veröffentlicht die Weltbank. Teilweise handelt es sich um Schätzungen. Vgl. diesbezüglich unter dem CODE SI.POV.GINI: [http://search.worldbank.org/quickview?name=%3Cem%3EGINI%3C%2Fem%3E+index&id=SI.POV.GINI&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=GINI](http://search.worldbank.org/quickview?name=%3Cem%3EGINI%3C%2Fem%3E+index&id=SI.POV.GINI&type=Indicators&cube_no=2&qterm=GINI) (1.12.2011)

Ländern brachte die neoliberale Entwicklungsphase seit Mitte der 80er Jahre eine deutliche Zunahme der Ungleichheit bei der Einkommens- und Vermögensverteilung mit sich. Die oberen Einkommen stiegen in fast allen OECD-Ländern weit stärker als die unteren wie auch die mittleren Einkommen, so dass das Einkommensgefälle zwischen oben und unten ebenso zunahm wie die Ungleichverteilung insgesamt.

Auf das Niveau an Einkommensungleichheit haben viele Faktoren Einfluss von der Stärke der Gewerkschaften, dem Niveau und der Struktur sozialer Transfer- und Dienstleistungen über die soziale Ausgewogenheit des Steuer- und Abgabensystems bis zur Struktur der Beschäftigungsverhältnisse. Nachdem lange das Märchen vom Sachzwang „Globalisierung“ gepflegt und neoliberale Wachstumspolitiken damit begründet wurden, dass ein Mehr an Wirtschaftswachstum allen zugutekomme, erteilt die OECD diesen Mythen in ihrer jüngsten Studie zu den Ursachen steigender Ungleichheit nun eine Absage (OECD 2011b). Dies ist insoweit bemerkenswert, als die OECD an der Pflege dieser Mythen lange selbst mitgestrickt hat. Nun rückt sie ins Blickfeld, dass wachsende Ungleichheit Wohlstand kostet und politisch keineswegs zwangsläufig ist.

National verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Es gibt Länder mit traditionell hohem Ungleichheitsniveau wie die USA, wo die Ungleichheit noch einmal stark zugenommen hat und Länder mit traditionell eher geringem Ungleichheitsniveau wie Belgien oder Frankreich, wo kaum Veränderungen erfolgt sind. Die skandinavischen Länder sind zwar immer noch relativ egalitär, aber die Ungleichheit hat gegenüber den 80er Jahren zugenommen. Am stärksten in Schweden, moderat in Dänemark und Norwegen. Mitte der 80er Jahre wies Schweden die OECD-weit geringste Einkommensungleichheit auf, gefolgt von Finnland, Dänemark und Norwegen. An den relativen Positionen von Dänemark und Norwegen hat sich bis 2007/2008 nichts geändert. Auf den ersten beiden Plätzen befinden sich nun aber Slowenien und die Slowakei. Für beide Länder liegen ältere Vergleichsdaten schon deshalb nicht vor, weil sie als eigenständige Staaten erst in den Wirren nach dem Untergang des realsozialistischen Machtimperiums<sup>81</sup> entstanden sind. Deutschland gehört im internationalen Vergleich zu den Ländern, wo die Einkommensungleichheit in den 80er Jahren recht moderat war (Platz 8 beim GINI), in der zurückliegenden Dekade aber nach Israel und Japan am stärksten anstieg.<sup>82</sup> So stagnierten über den Gesamtzeitraum von Mitte der 80er Jahre bis 2008 in Deutschland die Realeinkommen

---

<sup>81</sup> Mit dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) unterhielt dieses Machtimperium eine Konkurrenzorganisation zur OECD.

<sup>82</sup> In Israel sanken die Realeinkommen der unteren Zehn-Prozent jährlich um 1,1 Prozent, während sich das obere Zehntel ein Plus von jährlich 2,4 Prozent genehmigte. OECD Database on Household Income Distribution and Poverty. Tabelle 1 „Trends in real household income by income group, mid-1980s to late 2000s“ (Update vom 23.11.2011).

des unteren Zehntels (Jahreswachstum: 0,1 %), während das obere Zehntel ein reales Einkommensplus von jahresdurchschnittlich 1,6 Prozent erzielte. Die deutsche Finanzpolitik hat die Auseinanderentwicklung befördert statt eingedämmt. Sie hätte die Option gehabt, oben stärker zuzugreifen, indem etwa die Bemessungsgrundlage bei den Sozialversicherungen anhuben wird, was die in Deutschland regressive Wirkung von Sozialbeiträgen gemindert hätte. Der Finanzierung des Sozialversicherungsstaates hätte dies gedient, war aber politisch nicht opportun, weil damit die Argumente geschwächt worden wären, mit denen die Notwendigkeit verstärkter Eigenvorsorge und Privatisierung etwa im Bereich der Alterssicherung begründet wurden. Regierungen unterschiedlicher Couleur betrieben eine Politik der Förderung von Ungleichheit, indem sie die oberen Einkommenschichten gleichermaßen bei Steuern wie Abgaben entlasteten und dadurch die Einnahmehasis für Leistungen im Dienste des Gemeinwohls schwächten. Während zur Jahrtausendwende Steuern und Sozialtransfers die Einkommensungleichheit in Deutschland noch um ein Drittel abmildern konnten, gelang dies acht Jahre später bereits nur noch zu 29 Prozent, Beim GINI befindet sich Deutschland nun im Mittelfeld (Platz 16), kann, sofern nicht gegengesteuert wird, jedoch bald in die Schlusslichtgruppe abdriften. Die OECD empfiehlt ein solches Umsteuern durch die Schaffung von nicht nur Mehr, sondern qualitativ besserer Arbeit, die Anhebung statt Kürzung von Sozialleistungen, die progressivere Gestaltung der Einkommensteuer und stärkere Belastung von Vermögenseinkünften. Auch die Steigerung der Bildungsausgaben und die Schaffung eines inklusiveren Bildungssystems hält sie für geeignete Handlungsoptionen, um den Ungleichheitstrend umzukehren.

Während die arbeitsmarktbezogenen Faktoren wachsender Einkommensungleichheit und auch der Zusammenhang mit dem Steuer- und Abgabensystem schnell in den Blick geraten, weil hier der Zusammenhang zu Verteilungsfragen sehr direkt ist, bleibt der Zusammenhang zwischen der Bildungsfinanzierung und der Einkommensungleichheit eher unterbelichtet. Aus der Humankapitaltheorie könnte man schlussfolgern, dass Länder, die einen relativ großen Anteil ihrer Wirtschaftsleistung in Bildung investieren, eine geringere Einkommensungleichheit aufweisen als Länder, die einen weit geringeren Anteil des BIP auf Bildung verwenden. Das Credo dahinter lautet: Was das Wirtschaftswachstum beflügelt, dient ganz automatisch auch dem Wachstum des sozialen Kapitals.<sup>83</sup> Die Empirie stützt den Glauben an derartige Automatismen nicht. Zwischen den gesamten Bildungsausgaben in Prozent des BIP und der Einkommensungleichheit (gemessen am GINI) be-

steht in hochentwickelten Ländern kein Zusammenhang. Nach unseren obigen Darlegungen ist dies nur folgerichtig, denn hohe Ausgaben finden sich gleichermaßen in der Gruppe 1 wie der Gruppe 4. Während in der Gruppe 1 private Finanzierung jedoch nur eine geringe Rolle spielt, ist dies bei Gruppe 4 anders. Besteht dann wenigstens ein klarer Zusammenhang zwischen den öffentlichen Bildungsausgaben (in % des BIP) und der Einkommensungleichheit? Der Satz „*Bildung ist die beste Sozialpolitik*“ (Bundeskanzlerin Merkel)<sup>84</sup> verweist in diese Richtung. Mehr noch, hier wird Bildung in Frontstellung gebracht zur Sozialpolitik nach dem Motto: Bei sozialen Ausgaben können wir ruhig kürzen, weil sie eh wenig bringen. Spiegelt man dieses Credo der Bundeskanzlerin an den empirischen Fakten, bleibt wenig übrig, da ein Sozialstaat nur auf mehreren Beinen stabil steht. Bildung ist eines davon. Im OECD-Vergleich stellt sich ein gewisser Zusammenhang ein, wenn die öffentlichen Bildungsausgaben mit dem Ausmaß an Einkommensungleichheit verglichen werden. Länder mit höheren öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP haben tendenziell ein geringeres Ausmaß an Einkommensungleichheit als Länder mit geringeren öffentlichen Bildungsausgaben. Statistisch signifikant ist dieser Zusammenhang aber nicht.<sup>85</sup> Auch dies deckt sich mit unseren Erwartungen, denn überdurchschnittliche öffentliche Ausgaben erfüllen in den Kontexten der definierten Gruppen eine unterschiedliche Funktion. Als entscheidend erweist sich der Grad öffentlicher Finanzierung von Institutionen insgesamt wie speziell der Öffentlichkeitsanteil bei der tertiären Bildung. Im Punktdiagramm von *Abbildung 5* ist auf der X-Achse der öffentliche Finanzierungsanteil bei tertiärer Bildung im Jahr 2008 und auf der Y-Achse die GINI-Wert, der ungefähr zum gleichen Zeitpunkt bestand, abgebildet. Es zeigt sich ein hochsignifikanter Zusammenhang. Länder mit einem höheren öffentlichen Finanzierungsanteil weisen einen tendenziell deutlich geringeren GINI auf als Länder mit einem nur mittleren oder geringen öffentlichen Finanzierungsanteil. Alle skandinavischen Länder plus Belgien, Österreich und Slowenien kombinieren ein vergleichsweise geringes Ungleichheitsniveau mit einem vergleichsweise hohen öffentlichen Finanzierungsanteil. Umgekehrt gilt: Kein Land aus der Gruppe 4 ist im unteren Ungleichheitskorridor platziert. Die Länder der Gruppen 2 und

---

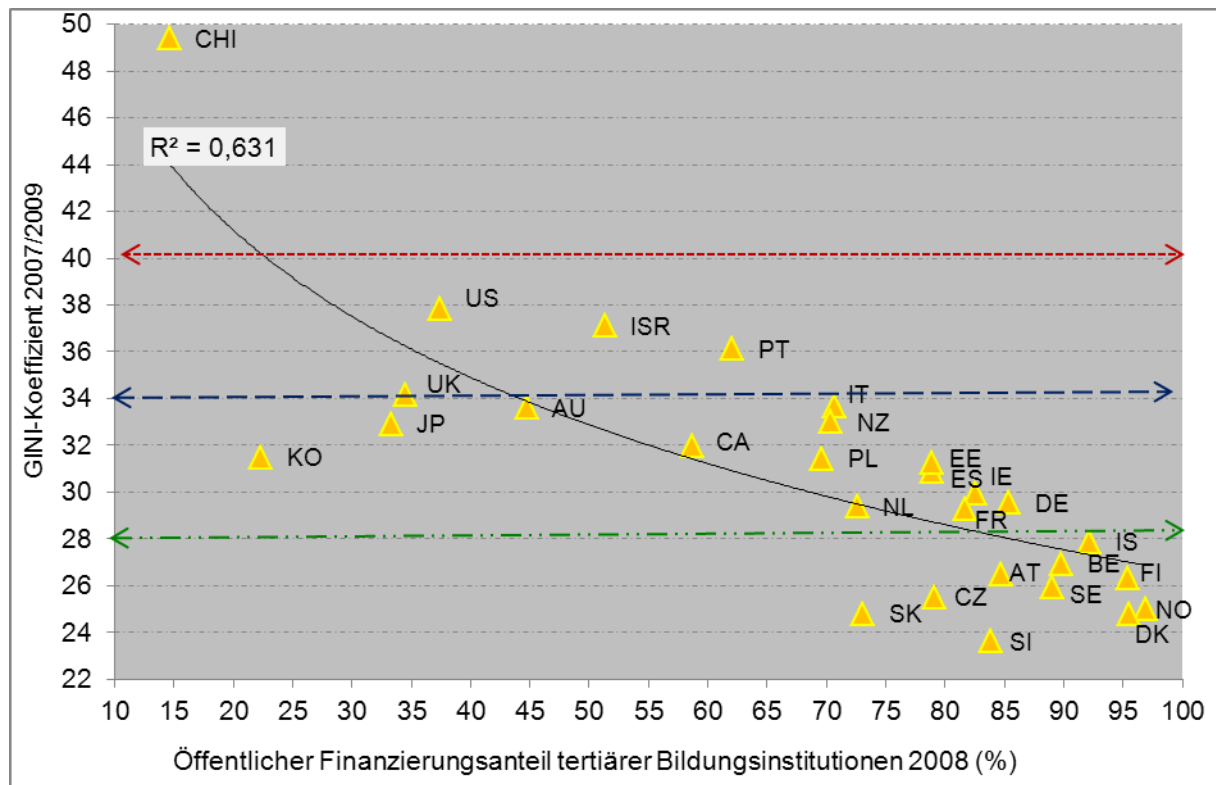
<sup>83</sup> Ein solches Denken findet sich bei der Europäischen Kommission (2003). Investitionen in das Bildungvermögen wird dabei eine weit überdurchschnittliche volkswirtschaftliche Rendite von 8 bis 12 Prozent attestiert.

<sup>84</sup> Zit nach Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem Jahresempfang des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Eröffnung des Wichernjahres am 1. Februar 2008 in Berlin ([http://www.bundesregierung.de/nn\\_774/Content/DE/Bulletin/2008/02/11-3-bk-diaikon.html](http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Bulletin/2008/02/11-3-bk-diaikon.html); 16.12.2011). Die Formel wird von CDU/CSU und FDP mittlerweile standartmäßig gebraucht. So etwa auch in der Regierungserklärung „Aufbruch Bayern“ der Bayerischen Staatsregierung vom 25.1.2011 („Bildung ist die Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts“).



3 befinden sich überwiegend im Bereich mittlerer Einkommensungleichheit. Ausnahmefländer sind die Slowakei und Tschechien. Sie haben aus realsozialistischer Zeit – damals bildeten beide Länder zusammen die Tschechoslowakei – gegenläufig zu den meisten anderen osteuropäischen Transformationsländern ein geringes Maß an Einkommensungleichheit bewahrt.

**Abb. 5: Zusammenhang zwischen Finanzierung tertiärer Bildung und Einkommensungleichheit (GINI)**



**Quellen:** OECD (2011a), Indikator B3.3 und OECD, Society at a Glance 2011, Indikator EQ1.1. (update 4.4.2011); eigene Darstellung

Nun stützt sich die OECD-Studie auf Ungleichheitsdaten, die die Situation vor dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise wiedergeben. Die Daten beziehen sich überwiegend auf das Jahr 2008, teilweise auch auf die Jahre 2007 und 2009. Daten von Eurostat (für allerdings nur die europäischen Länder) reichen dagegen bis 2010.<sup>86</sup> Sie zeigen, dass die

<sup>85</sup> Für die 28 OECD-Länder, zu denen Daten vorliegen, errechnet sich eine Korrelation von -0,327 und ein Bestimmtheitsmaß von nur 0,1068. Das unterste Signifikanzniveau (P-Wert < 0,05) wird verfehlt. Der P-Wert beträgt 0,08955.

<sup>86</sup> Vgl. Gini-Koeffizient (Quelle: SILC) [ilc\_di12], update 10.11.2011. EU-SILC steht für: Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen. Das EU-SILC Projekt wurde 2003 auf der Basis eines „gentleman's agreement“ in sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg und Österreich) zuzüglich Norwegen lanciert. Es dient der Erhebung aktueller und vergleichbarer multidimen-

Ungleichheit in den Ausnahmeländern Slowakei und Tschechien mittlerweile gestiegen ist, während es in 4 skandinavischen Ländern (Finnland, Island, Norwegen und Schweden) eine Abnahme der Ungleichheit gab. 2010 wies in der Konsequenz Norwegen den geringsten GINI-Wert auf (23,6), gefolgt von Slowenien (23,8). Die Slowakei ist mit einem GINI von 25,9 auf Rang 9 zurückgefallen und Deutschland stabil bei Rang 15 (OECD: Rang 16).

Keinesfalls können die Daten von Abbildung 5 im Sinne einfacher Kausalbeziehungen interpretiert werden. Sie sind Teil systemisch unterschiedlicher Konfigurationen. In den skandinavischen Ländern und einem Teil der mitteleuropäischen Länder geht ein auch bei der Tertiärbildung noch hoher öffentlicher Finanzierungsanteil einher mit einer im internationalen Vergleich geringen Einkommensungleichheit (GINI unter 28). Die Mitglieder der Gruppe 4 sowie Kanada und Portugal aus Gruppe 3 kombinieren demgegenüber ein relativ hohes Maß an Ungleichheit (GINI zwischen 32 in Kanada und 38 in den USA) mit einem hohen Privatfinanzierungsanteil tertiärer Bildung. Die anderen Länder, darunter auch Deutschland, finden sich in einem mittleren Bereich. Die Korrelation als strikt kausale Beziehung zu interpretieren, würde übersehen, dass die Finanzierungsstruktur tertiärer Bildung Teil eines gesellschaftlichen Gesamtkontextes ist. Würden die skandinavischen Länder Abschied nehmen von der Idee, dass tertiäre Bildung ein Bürgerrecht ist, das für alle kostenlos zugänglich sein muss, dann würde sich weit mehr ändern als nur die relativen Anteile öffentlicher und privater Finanzierung. Die Etablierung wie Aufrechterhaltung hoher Privatfinanzierungsanteile findet ihre Begründung in einer attraktiven individuellen Bildungsrendite, was sich konkretisiert in dem Anspruch, später nicht nur ein graduell höheres Einkommen zu erzielen, sondern ein Vielfach so hohes Einkommen wie diejenigen ohne einen entsprechenden Abschluss. Die gesellschaftliche Rendite wird entsprechend geringer gewichtet resp. reduziert auf die Beförderung von Wirtschaftswachstum. Dass diese Erwartungen in den Ländern mit hoher Ungleichheit nicht enttäuscht werden, zeigen die entsprechenden OECD-Daten. In den Ländern der Gruppe 4 und in einem Teil der Länder von Gruppe 3 realisieren sich auf der individuellen Ebene überdurchschnittlich hohe Erträge. Der finanzielle Nettoertrag, den ein Mann im Verlauf seines Erwerbslebens aus seiner höheren formalen Ausbildung bezieht, reicht bei tertiärer Bildung von 207,7 Tsd. USD in Großbritannien über 300,9 Tsd. USD in Korea bis 373,9 Tsd. USD in Portugal (vgl. OECD 2011a: 207, Tab. A9.3). Dem stehen in den meisten Ländern der Gruppe 1 und 2 unterdurchschnittliche individuelle Erträge gegenüber. In Dänemark fallen sie mit 55,9 Tsd. USD am geringsten aus, gefolgt von Schweden (62,5 Tsd. USD), Neuseeland

---

sionaler Quer- und Längsschnitt-Mikrodaten über Einkommen, Armut, soziale Ausgrenzung und Lebensbedingungen. Zum SILC-Erhebungsprogramm gehören die Ungleichheitsmaße GINI und S80/S20.

(74,5 Tsd. USD) und Norwegen (92,3 Tsd. USD). Bei Frauen fallen die Erträge geringer aus als bei Männern, das Ländermuster ist jedoch vergleichbar. Erneut steht Portugal an der Spitze mit 211 Tsd. USD, gefolgt von Irland und Korea. Den geringsten finanziellen Nettoertrag erzielen Frauen in Schweden (35,3 Tsd. USD), gefolgt von Neuseeland (43,6 Tsd. USD) und Dänemark (51,6 Tsd. USD). Untersucht man den Geschlechter-Unterschied, so ist dieser in den Ländern von Gruppe 3 und 4 sowie in Ländern mit hoher Einkommensungleichheit tendenziell viel ausgeprägter als in den Ländern von Gruppe 1 und 2 sowie den einkommensmäßig eher egalitären Ländern. An der Spitze steht bei dieser Betrachtung Italien. Dort erzielen Männer aus tertiärer Bildung über das Erwerbsleben betrachtet einen finanziellen Nettoertrag, der um 256,7 Tsd. USD höher ausfällt als bei Frauen.<sup>87</sup> Den zweithöchsten Gender-GAP haben die USA (166 Tsd. USD), gefolgt von Portugal (162,9 Tsd. USD). Am egalitärsten ist Dänemark. Der Unterschied beläuft sich hier auf 4,3 Tsd. USD. Es folgen weitere Länder der Gruppe 1 (NO: 10,1 Tsd. USD; BE: 13,3 Tsd. USD). Bei mittleren Bildungsniveaus (ISCED 3/4) finden wir im Vergleich zu gering Qualifizierten ein im Wesentlichen gleiches Muster. Die Zahlen stützen die These, dass ein Bildungssystem, das den öffentlichen Charakter von Bildung von der Elementar- bis zur Tertiärbildung betont und die Finanzierung entsprechend ausrichtet, mit einem Beschäftigungssystem korrespondiert, das geringere Einkommensspezifikationen vorsieht. Dies nicht nur nach Bildungsniveaus, sondern auch nach anderen Unterscheidungsmerkmalen wie dem Geschlecht.

Ungleichheit ist dabei relativ, d.h. zu interpretieren mit Blick auf den jeweiligen Grundtyp an Wohlfahrtsstaatlichkeit. Nicht alle Länder der liberalen angelsächsischen Kapitalismusvariante fallen in die Gruppe 4. Irland und Neuseeland sind anders platziert. Beide Länder weisen in Übereinstimmung mit den anderen angelsächsischen Ländern einerseits ein hohes Niveau an Einkommensungleichheit auf, andererseits jedoch ist die Ungleichheit gemessen an den USA, aber auch an Großbritannien, moderat. Irland hat einen GINI von knapp unter 30 und schneidet bei der S80/S20-Relation mit 4,4 etwas günstiger ab als Deutschland (4,5). Die Länder von Gruppe 1 liegen abgesehen von Island bei diesem

---

<sup>87</sup> Bei der Würdigung dieses extremen Unterschiedes muss gesehen werden, dass das Mann-Frau-Verdienstgefälle in Italien keinesfalls hoch ist, wie man vermuten könnte, sondern in der EU nach Slowenien am geringsten ausfällt. 2009 lag der Gender-Gap bei den Verdiensten in Industrie, Baugewerbe und privaten Dienstleistungen in der EU27 bei 17,1 Prozent und in Deutschland gar bei 23,2 Prozent. In Italien dagegen verdienen Frauen im Schnitt nur 5,5 Prozentpunkte weniger als Männer. Dieser vergleichsweise geringe Unterschied bei den regulären Gehältern erklärt sich aus einem spezifischen Muster von Frauenerwerbstätigkeit. Die Frauenerwerbstätigkeit ist einerseits gering, bei Müttern sogar extrem niedrig. Andererseits sind Frauen, die erwerbstätig sind, dann aber überwiegend vollzeitbeschäftigt und erzielen deshalb kein wesentlich schlechteres Einkommen als ihre männlichen Kollegen. In Deutschland ist die Frauenerwerbstätigkeit zwar höher, spielt sich aber vielfach in Teilzeitarbeit (incl. Mini-Jobs) ab, was ein Erklärungsfaktor für das in Deutschland besonders ausgeprägte Verdienstgefälle ist. Quelle: Eurostat, Geschlechtsspezifisches Ver-

Indikator unter 4, während die Mitglieder der Gruppe 4 Werte zwischen 5,7 (Korea) und 7,7 (USA, Israel) realisieren. Diese Unterschiede korrespondieren mit den grundlegenden Werteorientierungen der jeweiligen Länder. Gleiche Ausmaße von Ungleichheit bezogen auf den GINI, die S80/S20-Relation, die Armutsgefährdungsquote usw. werden je nach wohlfahrtsstaatlicher Grundorientierung in den Gesellschaften anders wahrgenommen. Die Länder von Gruppe 4 teilen Werteorientierungen, durch die Ungleichheit legitimiert wird. Große Einkommensspreizungen und ein ökonomisch verengtes Bildungsverständnis helfen, hohe private Ausgaben und hohe private Schulden zur Finanzierung dieser Ausgaben zu legitimieren. Auch der amerikanische Traum hat diese Funktion. Die Länder der Gruppen 1 und 2 sind stärker gleichheitsorientiert. Insbesondere die skandinavischen Länder benötigen die Engführung auf ökonomische Verwertung nicht, denn hier ist die ökonomische Verwertung nur eine Schicht des Bildungsbegriffs neben anderen. Wer glaubt, in diesen Differenzen drücke sich aus, ob ein Land klein oder groß ist, da ein kleines Land davon abhängt, kein Talent ungenutzt zu lassen, hat die Empirie nicht auf seiner Seite. Schweden, Österreich und Griechenland unterscheiden sich einwohnermäßig wenig, nutzen ihre Potentiale aber ganz unterschiedlich. Für Länder, die in darunterliegende Größenklassen fallen, gilt das Gleiche. Richtig ist lediglich, dass – einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – das Umsteuern in kleinen Ländern leichter fällt und schneller von statten geht als in großen Ländern.

In den angelsächsischen Länder geht hohe Ungleichheit und das Versprechen, durch Bildung und Leistung auch aus einfachsten Verhältnissen aufsteigen zu können, Hand in Hand. In den USA ist dies Teil des amerikanischen Traums. US-Amerikaner halten auch extreme Einkommensspreizungen noch für akzeptabel, solange sie nur weiter glauben können, jeder habe in ihrem Land eine faire Chance und Bildung ebne den Weg dahin. Die Realität ist davon heute weiter entfernt als in den 60er oder 70er Jahren. Trotzdem halten sich viele US-Amerikaner lieben an ihren Traum als an die Realität. Am günstigsten sind die Aufstiegsbedingungen gemäß einer britischen Stiftung (The Sutton Trust 2011) in Australien und Kanada. *„Canada and Australia have the smallest disparities between adolescents with high and low-educated parents (52 percentage points and 34 percentage points respectively), while Germany, the United States and England (87 percentage points, 85 percentage points and 74 points respectively) have the largest.“* (S. 7) Die britische Studie basiert auf Daten von über 100.000 Kindern und Jugendlichen aus England, Deutschland, USA, Kanada, Frankreich, Schweden, Dänemark, Finnland und Italien. Sie betrachtet ihre Leistungsunterschiede in Relation zum Bildungsstand ihrer Eltern. Ergeb-

---

dienstgefälle, ohne Anpassungen in % - NACE Rev.2 (Methodik: Lohnstrukturerhebung) [earn\_gr\_gpgr2]; update vom 4.7.2011.

nis: In keinem anderen der untersuchten Länder haben Kinder aus ärmeren Familien so geringe Chancen, bildungsmäßig und auch wirtschaftlich aufzusteigen, wie in Deutschland. Dies bestätigt die bereits aus den PISA-Studien bekannten Befunde. Allerdings sind die Aufstiegschancen in den USA kaum und im Vereinigten Königreich nur wenig besser. Bei den einbezogenen skandinavischen Ländern gibt es bei Schweden den Befund, dass das dortige Bildungssystem die Nachteile von Kindern aus bildungsfernem Milieu gut ausgleicht, ohne jedoch die Vorteile derjenigen, deren Eltern über einen hohen Bildungsstand verfügen, zu dämpfen. An die Adresse des eigenen Landes gerichtet, warnt der britische Sutton Trust davor, die Schere zwischen armen und reichen Kindern immer größer werden zu lassen. Denn wenn der Abstand ohnehin groß ist, würden finanziell besser gestellte Eltern noch mehr investieren, um ihren Kindern weitere Vorteile zu verschaffen.

Auf einen anderen Effekt macht eine norwegische Langzeitstudie aufmerksam. Danach gab es unter denjenigen, die im Alter von 3 bis 6 Jahren Kindertagesstätten besuchten, später weniger Arbeitslose als unter Kindern, die zu Hause betreut wurden. Gleichzeitig streut das Einkommen der Ex-Kita-Kinder weniger als das der anderen. Gegenüber den Ex-Kita-Kindern haben Kinder, deren Betreuung von den Eltern organisiert wurde, gleichermaßen ein größeres Risiko, ein weit unterdurchschnittliches Einkommen zu erzielen wie eine erhöhte Chance, später zu den TOP-Verdienern zu gehören. Frühe außerhäusliche Betreuung wirkt also egalisierend.<sup>88</sup>

An Großbritannien und den USA lässt sich studieren, dass aus der Kumulation von hohen Privatfinanzierungsanteilen und hohen Anteilen von Schülern und Studenten, die private Einrichtungen besuchen, ein Prozess der Selbstverstärkung sozialer Ungleichheit und des Rückgangs sozialer Mobilität erwächst, den es so in den anderen angelsächsischen Ländern nicht gibt. Gute Bildung für alle und ein niedriges Niveau an Ungleichheit sind wesentlich für ein hohes Niveau an sozialer Mobilität (Wilkinson/Pickett 2009, 185ff.)<sup>89</sup> Entgegen des Traums, „*Vom Tellerwäscher zum Millionär*“ aufzusteigen, besteht in den USA eine besonders hohe Abhängigkeit des Einkommens der Söhne von dem ihrer Väter. Im relativ egalitären Dänemark ist diese Abhängigkeit um 70 Prozent geringer; Deutschland weist eine mittlere soziale Mobilität auf (OECD 2010a, 185). Der Traum selbst ist ergo Teil des Problems.

---

<sup>88</sup> Die Studie erschien 2011 im American Economic Journal. Zit. nach „Keine Chance, nach oben zu kommen“, einem Bericht von Brigitta vom Lehm, in: Frankfurter Rundschau Nr. 286 v. 8.12.2011, S. 24f.

<sup>89</sup> Das Buch von Wilkinson/Pickett fand in Deutschland in den letzten Jahren relativ große Beachtung. Neben den skandinavischen Ländern sieht es ein niedriges Niveau an Ungleichheit auch in Japan über allerdings andere Mechanismen als einen breit angelegten universalistischen Wohlfahrtsstaat realisiert. Die Daten der OECD zur Ungleichheitsentwicklung zeigen, Wilkinson/Pickett bezogen auf Japan irren.

## 4.2 Das Finanzierungsprofil von Deutschland und seine gesellschaftliche Einbettung im internationalen Vergleich – eine empirische Betrachtung

### 4.2.1 Merkmalsbetrachtung

Die konservativen mitteleuropäischen Sozialversicherungsstaaten finden sich überwiegend in der Gruppe 2 als Mittelgruppe zwischen den Ländern, wo Bildung durchgängig als kostenlos zugängliches Bürgerrecht ausgeprägt ist und den unterfinanzierten konservativen Bildungsstaaten der Gruppe 3. Deutschland jedoch findet sich in einer problematischen Gruppengemeinschaft mit süd- und osteuropäischen Ländern. Ich will das deutsche Finanzierungsprofil nun anhand relevanter Einzelmerkmale genauer betrachten.

#### 4.2.1.1 Unterdurchschnittliche Ausgaben bezogen auf das BIP

In der Langfristbetrachtung gab es eine kurze Phase der Bildungsexpansion mit in der zweiten Hälfte der 70er Jahre gegenüber heute relativ höheren öffentlichen Bildungsausgaben. Während jedoch die westlichen Länder, die heute mit Blick auf Bildungsabschlüsse, auf die Geringhaltung von Bildungsarmut und das Abschneiden bei Kompetenztests als führende Bildungsnationen betrachtet werden können, die Bildungsdynamik aufrechterhielten und in den 80er und 90er Jahren weitere Steigerungen realisierten, hat Deutschland diese Entwicklung nicht mit vollzogen.<sup>90</sup> Relativ zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sanken die öffentlichen Bildungsausgaben. Als dies aufgrund der steigenden Bedeutung internationaler Benchmarks nach und nach ins öffentliche Bewusstsein drang, reagierte die Politik zunächst mit Abwehr – die OECD unterzeichne die deutschen Bildungsausgaben – und dann mit der großspurigen Ankündigung, 10 Prozent des BIP für Bildung und Forschung aufwenden zu wollen, ohne dabei freilich den internationalen Vergleich gelten zu lassen.

Ein politischer Wille, das Zurückbleiben der deutschen Bildungsausgaben zu beenden, ist weiterhin nicht gegeben. Die deutschen Bildungsausgaben waren und sind unterdurchschnittlich. Bei den öffentlichen Bildungsausgaben für Institutionen (OECD-Indikator B2.3 (bis 2007: B2.4) hat sich der Abstand zum OECD-Durchschnitt nach der Jahrhundertwende auch nicht vermindert, sondern tendenziell erhöht. Über alle Ebenen betrachtet gaben

---

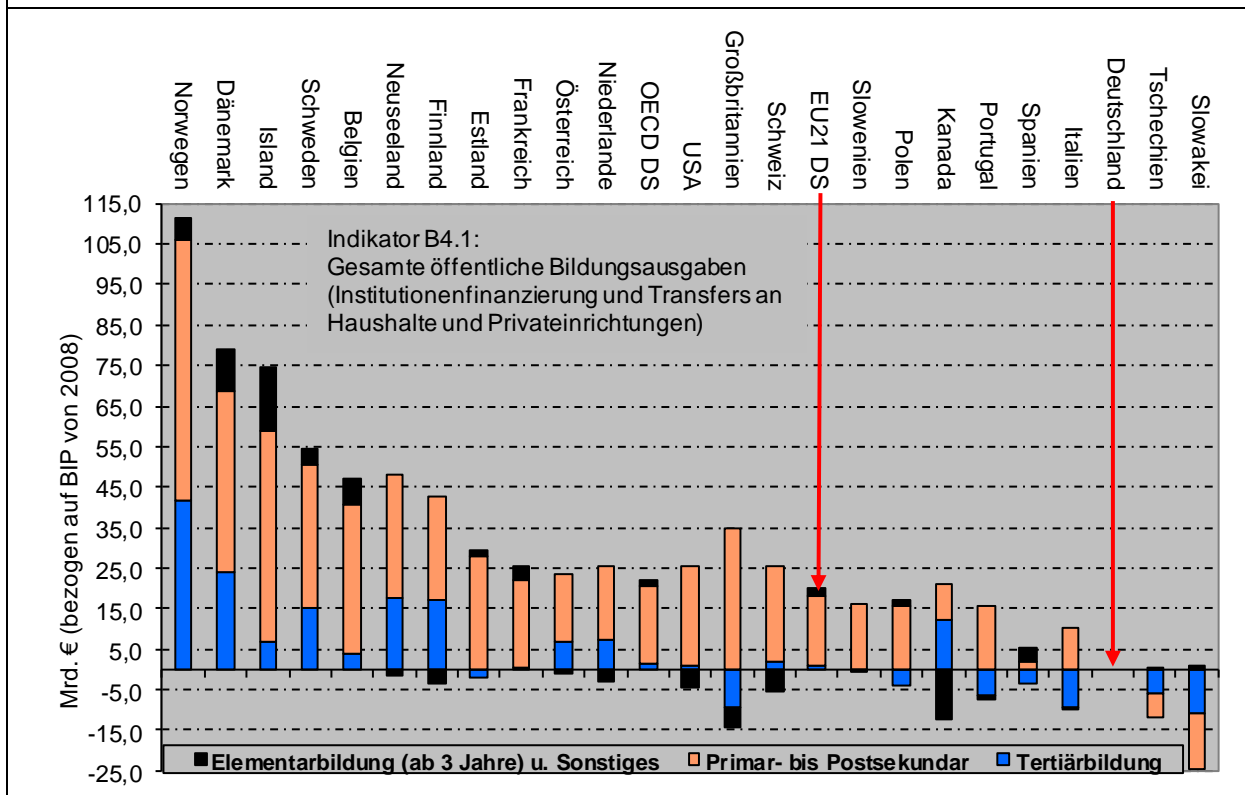
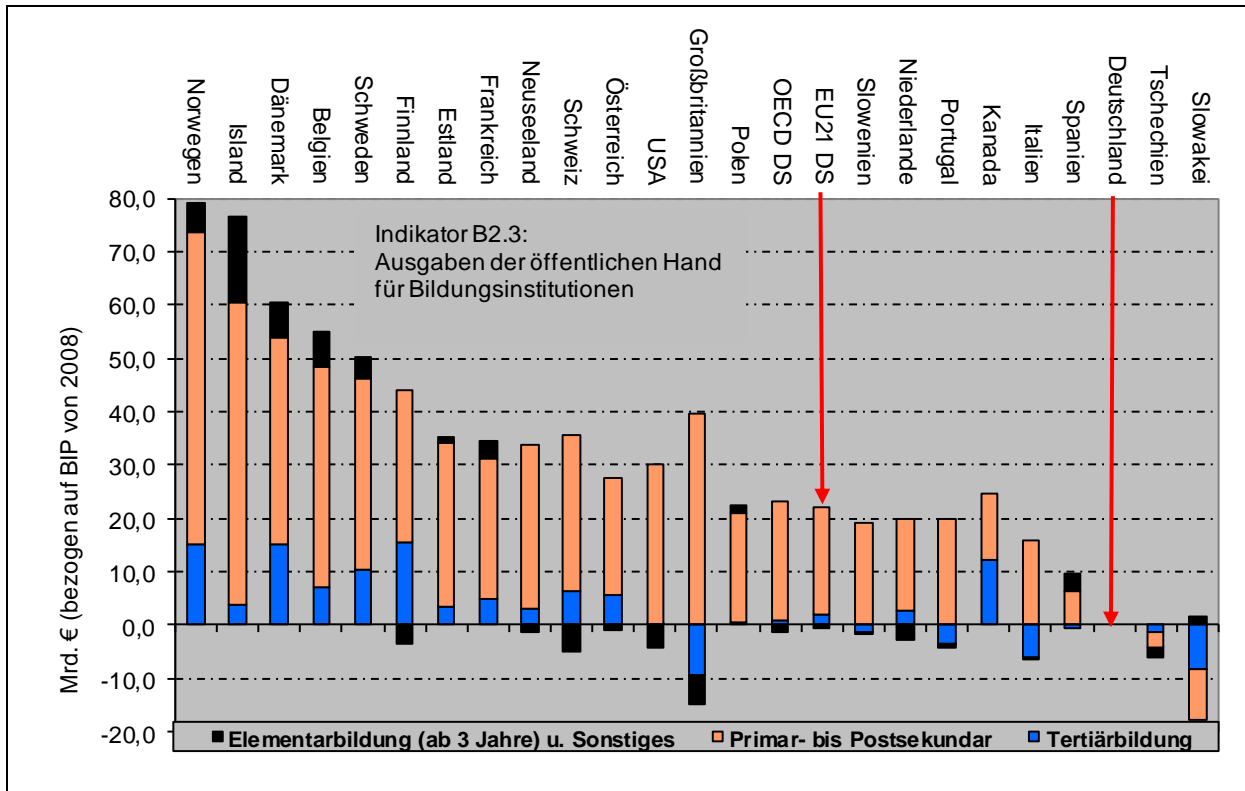
<sup>90</sup> Tendenzuell bestätigt sich die Analyse von Castles (1989; 1998), wonach die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitraum von 1960 bis Anfang der 90er Jahre in Ländern mit starken Gewerkschaften und mehrheitlich von der politischen Linken gestellten Regierungen überproportional wuchsen, während sie in Ländern mit schwachen Gewerkschaften und politisch dominant rechts stehenden Regierungen zurück blieben resp. nur dort deutlich aufgestockt wurden, wo in den 60er Jahren ein besonders niedriges Ausgangsniveau bestand. In Deutschland allerdings sind die Befunde widersprüchlich. Auf Bundesebene gab es von 1981 bis 1997 eine 16-jährige Phase konservativer Vorherrschaft. Bildung jedoch ist primär Ländersache und auf Landesebene hatte es auf die Höhe der Bildungsausgaben nur geringen Einfluss, ob die Regierungsführung in sozial- oder christdemokratischen Händen lag.

die Länder im OECD-Durchschnitt 2004 0,78 BIP-Prozentpunkte mehr für Institutionen aus; 2008 lag der Abstand aber bei 0,89. Gleichermaßen in den Bereichen ISCED 1 bis 4 (Primar- bis Postsekundarbereich) wie im Bereich ISCED 5-6 (Tertiäre Bildung) stehen in Deutschland die öffentlichen Bildungsausgaben zurück. Gemessen an den Durchschnittsausgaben der Länder, die wir als Gruppe 1 definiert haben, ergibt sich ein paralleler Befund. 2004 gab Deutschland 1,81 BIP-Prozentpunkte weniger aus; 2008 waren es 2,06 Prozentpunkte. Mit 1,58 BIP-Prozentpunkten entfällt die Lücke überwiegend auf den Primar- bis Postsekundarbereich.

Obwohl es in Deutschland eine politische Präferenz für indirekt wirkende Instrumente gibt, bleibt Deutschland auch im Felde der Schlusslichter, wenn die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben (OECD-Indikator B4.1) betrachtet werden. Wie oben angesprochen, ist die Spannweite bei diesem Indikator deutlich größer als beim Indikator B2. Der Abstand von Deutschland zum OECD-Durchschnitt und zum Durchschnitt der Gruppe 1, ist jedoch ähnlich groß wie beim Indikator B2.3. Über alle Ebenen gab Deutschland 1995 0,59 BIP-Prozentpunkte, im Jahr 2004 0,82 BIP-Prozentpunkte und 2008 0,88 BIP-Prozentpunkte weniger aus. Der Abstand zum Durchschnitt der Gruppe 1 ist gleichfalls etwas gestiegen und liegt 2008 bei 2,18 BIP-Prozentpunkten.

Die *Abbildung 6* stellt für das Jahr 2008 dar, welche Mrd.-Beträge (€) Deutschland für die Elementarbildung (incl. Sonstiges), den Primar- bis Postsekundarbereich und tertiäre Bildungsprogramme über die öffentlichen Haushalte mehr, in seltenen Fällen auch weniger hätte bereitstellen müssen, um im Rahmen einer fiktiven Betrachtung die BIP-Anteile des jeweiligen Vergleichslandes zu erreichen. Wie ersichtlich, ist die Diskrepanz zu den Ländern der Gruppe 1 besonders ausgeprägt. Diese Länder liegen mit ihren öffentlichen Bildungsausgaben weit vorn. Bei Ländern aus den Gruppen 2 und 4 fällt auf, dass sie den Primar- bis Postsekundarbereich bezogen auf das BIP weit besser mit öffentlichen Mitteln ausstatten, während die Lage bei der Elementar- und Tertiärbildung uneinheitlich ist. Während es den meisten OECD- und EU-Ländern in der Vergangenheit gelang, ihre öffentlichen Bildungsausgaben so zu steigern, dass sie entweder stärker stiegen das Bruttoinlandsprodukt oder zumindest Schritt hielten mit dem realen BIP-Wachstum, gelang dies der deutschen Politik trotz der unzureichenden Finanzausstattung nicht. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 wurden bei den Ausgaben nach Finanzstatistik (Grundmittel) lediglich in 3 Jahren (2001, 2002 und 2009) Ausgabensteigerungen oberhalb des BIP-Zuwachses realisiert (Bildungsfinanzbericht 2011: 21, Abb. 2.0-1). Trotz vollmundiger Bildungsrepublikrethorik blieb das Wachstum schon 2010 nach den vorläufigen Zahlen wieder um einen halben Prozentpunkt hinter dem nominalen BIP-Wachstum zurück. Die Pressemitteilungen des Statistischen Bundesamtes blenden diese Zusammenhänge meist aus. Die

**Abb. 6: Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2008 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder: Indikatoren B2.3 und B4.1**



**Lesehilfe:** Hätten öffentliche Haushalte 2008 bezogen auf die deutsche Wirtschaftskraft so viel für Bildungsinstitutionen aufgewandt wie in Dänemark, dann hätten 60,4 Mrd. € zusätzlich eingesetzt werden müssen. Einschließlich der Transfers an u.a. Haushalte wären es sogar 79 Mrd. € gewesen.

**Quelle:** OECD: Education at a Glance 2011a, Indikator B2.3 und B4.1; eigene Berechnung



Botschaft lautet dann nicht: „Steigerung der Bildungsausgaben bleibt hinter der Inflationsrate zurück“, sondern: „*Bund, Länder und Gemeinden haben für das Jahr 2011 Bildungsausgaben in Höhe von 106,2 Milliarden Euro veranschlagt, 2,6 % mehr als im Haushaltsjahr 2010*“ (Pressemitteilung Nr.412 vom 09.11.2011). Die Nachricht ist unbestreitbar korrekt. Indem jedoch nicht auf reale Zuwächse abgehoben wird, fügt sich diese Art der Berichterstattung in die Strategie von Bund und Bundesländern, die Nachrichten nur von ihrer schönen Seite zu zeigen und dabei notfalls etwas nachzuhelfen. Wie wenig sich nach vorne bewegt, machen die Rechnungsergebnisse des Jahres 2008 deutlich. Damals betrug die öffentlichen Ausgaben 93,7 Mrd. €. Davon stellte der Bund 5,1 Mrd. €, die Länder 68,2 Mrd. € und die Gemeinden 20,4 Mrd. € bereit. Auf die Wirtschaftsleistung bezogen waren dies nur knapp 3,8 Prozent.

#### *4.2.1.2 Ausgaben pro Schüler/Schülerin verharren im Primar- und Sekundar-I-Bereich auf einem international unterdurchschnittlichen Niveau*

Volkswirtschaftliche Bildungsquoten haben nur eine beschränkte Aussagekraft. Vorausgesetzt ist Wirtschaftswachstum, zumindest nominal. Bei einem Wirtschaftseinbruch kann es leicht zu Fehldeutungen kommen. So ging im Krisenjahr 2009 die staatliche Bildungsausgabenquote in den meisten europäischen Ländern deutlich nach oben (vgl. Abb. 1). Auch in Deutschland stieg die Quote. Dies gleichermaßen bei den staatlichen Ausgaben im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach dem COFOG-Konzept wie in der finanzstatistischen Abgrenzung des Grundmittelkonzepts (vgl. Abb. 2). Als Trendwende in Richtung zukünftig höherer öffentlicher Bildungsausgaben ist dieser Anstieg aber nicht zu interpretieren. Zwei Effekte kamen zusammen. *Erstens* gilt: Wenn in einem Rechenbruch der Geldbetrag im Nenner, hier das Bruttoinhaltsprodukt, geringer ausfällt als im Vorjahr, während der Geldbetrag im Zähler konstant bleibt oder relativ weniger stark zurückgeht, steigt die Quote. *Zweitens* gilt: Wenn der Staat in der Krise nicht nur die automatischen Stabilisatoren wirken lässt, sondern durch Erhöhung seiner Ausgaben für Bildung und andere Staatszwecke dem Wirtschaftseinbruch entgegenwirkt, so macht die Quote temporär einen regelrechten Sprung nach oben. In der aktuellen Krise kam in den Jahren 2009 und 2010 beides zusammen. Selbst in Deutschland war die politische Klasse aufgrund massiven internationalen Drucks gezwungen, die neoliberale Wirtschaftspolitik kurzfristig zu unterbrechen. Es gab Konjunkturpakete, die auch Investitionen für Bildungseinrichtungen beinhalteten. Ausgabenwirksam wurden die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010. Welche Effekte ein derartiges staatliches Gegensteuern haben kann, verdeutlichen in der Abbildung 1 die abrupten Anstiege von über einem halben Prozentpunkt in Slowenien, Finnland und Dänemark. Da die deutsche Politik mittlerweile zu einer

verschärften Sparpolitik zurückgekehrt ist, steht zu erwarten, dass die öffentlichen Bildungsquoten gemäß internationaler Darstellung ab 2011 wieder zurückgehen. Dies ist insoweit zwingend, als im Jahr 2011 keine das BIP-Wachstum übersteigende öffentliche Ausgabenpolitik erfolgt und auch für das laufende Jahr 2012 kein entsprechender politischer Willen erkennbar ist.

Neben plötzlicher Wirtschaftseinbrüche oder langjähriger Phasen wirtschaftlicher Stagnation können auch Differenzen in der Alterspyramide und der Bevölkerungsentwicklung die Vergleichbarkeit volkswirtschaftlicher Bildungsquoten beeinträchtigen, denn unterschiedliche Besetzungsstärken jüngerer Alterskohorten haben einen nicht geringen Einfluss auf den Finanzbedarf. Den einen Indikator gegen den anderen auszuspielen, ginge jedoch fehl. Da jeder Indikator nur in bestimmter Hinsicht sensibel ist, gibt es immer Grenzen der Aussagekraft und in der Konsequenz die Notwendigkeit, mehrere Indikatoren heranzuziehen. Neben den volkswirtschaftlichen Bildungsquoten gehören die Ausgaben der Bildungsinstitutionen pro Bildungsteilnehmer zum Set der unverzichtbaren Kern-Indikatoren.

#### **a) Deutschland im OECD-Vergleich**

Bei der Berichterstattung der OECD (vgl. oben unter 2.3.1) bildet der Indikator B1 mit seinen verschiedenen Unterindikatoren ab, wie hoch in den verschiedenen Mitgliedsländern die Ausgaben pro Vorschulkind, SchülerIn und Studierendem ausfallen. Erfasst sind die öffentlichen und privaten Ausgaben in Kaufkrafteinheiten auf US-Dollar-Basis (PPP's) entlang der ISCED-Stufen. Nicht Köpfe direkt sind dabei die Bezugsgröße, sondern - aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit - vollzeitäquivalente Bildungsteilnehmer.<sup>91</sup> Die Aussagekraft des Indikators ist dort hoch, wo Privatschulen entweder eine geringe Rolle spielen oder es zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen bei der Ressourcenausstattung keinen ins Gewicht fallenden Unterschied gibt. Wo der Privatsektor eine relevante Größenordnung hat und die Ausgaben pro Schüler deutlich differieren, bedingt die Durchschnittsbildung gewisse Verzerrungen. Im nicht-tertiären Bereich dürften sie sich in einem engen Rahmen bewegen, da hier Privatschulen, die sich primär über Schulgelder finanzieren, nur eine geringe Rolle spielen. Im tertiären Bereich jedoch sieht dies anders aus. Leider wird in der OECD-Berichterstattung bislang nicht zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen unterschieden. Einige Länder (Dänemark, Italien, Kanada, Polen,

---

<sup>91</sup> Demgegenüber wird in der amtlichen deutschen Statistik die Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen pro Schülerin beziehungsweise Schüler“ dadurch ermittelt, dass die Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand und Investitionen an öffentlichen Schulen auf die Zahl der Schülerinnen und Schüler im selben Kalenderjahr bezogen wird. Hier handelt es sich also um die Pro-Kopf-Ausgaben, da anders als in der internatio-

Schweden, Spanien) allerdings melden für die ISCED-Stufen 1 bis 4 nur die Daten für öffentliche Einrichtungen.

Das Profil von Deutschland hat sich beim OECD-Indikator B1 in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Im Primar- und unteren Sekundarbereich fallen die Ausgaben pro Schüler weit unterdurchschnittlich aus. Im Sekundar-II-Bereich liegen sie dagegen über den OECD-Durchschnittswerten.<sup>92</sup> Dies schlägt auf den Sekundarbereich insgesamt (ISCED 2-4) aber nicht so durch, dass in der Mittelung überdurchschnittliche Ausgaben erzielt werden. Nach wie vor gehört Deutschland zu den Ländern, die für Sekundar-Schüler wesentlich mehr Finanzmittel einsetzen als für Primarschüler. 2008 waren es 45 Prozent mehr gegenüber einem Plus von weniger als 10 Prozent in u.a. Dänemark, Ungarn, Italien und Schweden (siehe dazu OECD-Indikator B1.3). Während sich die konservativen Sozialstaaten ein großes Gefälle erlauben – an der Spitze steht die Schweiz mit einem Plus von 97 Prozent –, gibt am anderen Ende Island im Primarbereich pro Schüler mehr Geld aus als im Sekundarbereich und hat Slowenien die Finanzausstattung zwischen den Bereichen nivelliert.

Bei tertiären Ausbildungsgängen gibt es einen uneinheitlichen Befund. Insgesamt liegt Deutschland hier gut im Mittelfeld. Geschuldet ist dies den hohen Forschungsausgaben bei Tertiär-A-Programmen. Ohne Forschung, d.h. bei Berücksichtigung nur der Lehre, sähe es weit schlechter aus. Zu den Tertiär-B-Programmen hat die OECD 2011 keine Durchschnittswerte publiziert, da nur für 18 OECD-Länder Daten vorliegen. Unter diesen 18 Ländern rangiert Deutschland unterhalb des Durchschnitts auf Platz 11.

Im Einzelnen gibt es entlang der ISCED-Stufen folgende Befunde:

- **ISCED 1 (Primarbereich):** 2006 wurden nur rd. 80 Prozent des internationalen Niveaus erreicht und auch 2008 lagen die Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Primarschüler um annähernd ein Fünftel unter sowohl dem OECD-Durchschnitt wie auch unter dem Durchschnitt der 21 europäischen OECD-Mitgliedsländer. Auf US-Dollarbasis wurden 5.929 PPP's (2006: 5.362 PPP's) eingesetzt; im OECD-Durchschnitt waren es 7.153 PPP's und im EU21-Durchschnitt 7.257 PPP's. Wohl hat Deutschland nominale Ausgabensteigerungen realisiert, sie reichten für eine Verbesserung der Rangposition aber nicht aus. 2006 lag Deutschland unter 28 datenmäßig erfassten Ländern auf Rang 19, jetzt belegt es unter 31 datenmäßig erfassten Ländern Rang 20. Als Verbesserung kann dies schon deshalb nicht interpretiert werden, weil drei der jetzt hinter Deutschland liegenden Länder (Chile, Estland, Israel) 2006 noch nicht dem Kreis der OECD-Länder angehörten.

---

nalen Berichterstattung bei Halbtagsunterricht oder einem Unterricht an nur einigen Tagen in der Woche (Berufsschulen) keine Umrechnung auf Vollzeitäquivalente vorgenommen wird.

<sup>92</sup> Die OECD nennt in ihrer Berichterstattung drei Durchschnittswerte. Der OECD-Durchschnitt beinhaltet die OECD-Mitgliedsländer, für die zu mehreren Zeitpunkten Daten vorliegen. „OECD total“ erfasst zusätzlich auch die anderen OECD-Länder. Der dritte Durchschnittswert „EU21“ zieht nur die Länder heran, die gleichzeitig Mitglied der OECD und der EU sind.

- **ISCED 2 bis 4 (Sekundarbereich):** Der Sekundarbereich präsentiert sich uneinheitlich. Im unteren Sekundarbereich ist der Abstand zu den OECD-Durchschnitten im Jahr 2008 etwas weniger ausgeprägt als in der Vergangenheit. 2006 wurden 84 Prozent des OECD-Durchschnitts erreicht, 2008 88 Prozent. Eine echte Verbesserung ist darin kaum zu sehen. Zu berücksichtigen ist nämlich, dass es sich bei den OECD-Neumitgliedern der letzten Jahre weniger um hochentwickelte Länder als um Schwellenländer handelt, die den Durchschnitt tendenziell nach unten ziehen. Wählt man die im Jahr 2006 19 und jetzt 21 europäischen OECD-Länder als Bezugspunkt, tritt Deutschland auf der Stelle. Es erreicht mit 7.509 PPP's nur 84 Prozent des Ausgabenniveaus der europäischen OECD-Mitgliedsländer und kommt im breiten OECD-Vergleich auch nur auf Rang 19. Im oberen Sekundarbereich freilich dreht sich das Bild. Hier sind die Ausgaben mit 10.597 PPP's deutlich überdurchschnittlich. In der Mittelung über alle Sekundarbereiche verbleiben die deutschen Ausgaben gleichwohl unterdurchschnittlich und auch die deutsche Rangposition liegt im hinteren Drittel (Rang 19).
- **ISCED 5/6 (Tertiärbereich):** Die Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Studierendem sind mit im Schnitt 15.390 PPP's leicht überdurchschnittlich. Zwar erreicht die Gesamt-OECD mit 18.258 PPP's einen höheren Wert, aber im Durchschnitt der OECD-Länder, für die Zeitreihenvergleiche vorliegen wie auch im EU21-Durchschnitt fallen die Ausgaben etwas geringer aus. Deutschland landet unter 30 datenmäßig erfassten Ländern auf Rang 10. Dies ist ein ordentlicher Wert. In der näheren Betrachtung zeigt sich freilich, dass das relativ gute Abschneiden weniger den Aufwendungen für die Lehre als den vergleichsweise hohen Forschungsausgaben geschuldet ist. Zu diesem Befund passt, dass die pro Studierendem eingesetzten Grundmittel (ohne die Ausgaben für Humanmedizin) in den letzten Jahren in den meisten Bundesländern real abgesenkt wurden. In allen Stadtstaaten und etlichen Flächenländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) wurden 2009 pro Studierendem nominal mindestens tausend € weniger eingesetzt als noch im Jahr 2000 (Bildungsfinanzbericht 2011: 112, Tab. 4.3.4.1). Diese Negativentwicklung wird sich in den kommenden Jahren mit Blick auf die starke Zunahme der Studierendenzahlen bei forcierter Kürzungspolitik der Wissenschaftsressorts noch zuspitzen,

Die Gemeinschaftsveröffentlichung "Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich" der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die regelmäßig im September als Ergänzung zur OECD-Veröffentlichung "Bildung auf einen Blick" erscheint, steuert zum internationalen Vergleich regionalisierte Daten bei. Das Ergebnis ist stark durchwachsen. Als bemerkenswert wird festgehalten: „Mit 7.400 Euro lagen die Ausgaben pro Schüler/Studierenden über alle Bildungsstufen in Deutschland im Jahr 2008 leicht über dem OECD-Mittel von 7.200 Euro. Innerhalb Deutschlands hatte Hamburg die höchsten Ausgaben pro Bildungsteilnehmer, Schleswig-Holstein die niedrigsten. Im Primarbereich wurde mit 4.800 Euro je Schüler deutlich weniger ausgegeben als im OECD-Mittel (5.800 Euro). Die Ausgaben je Schüler lagen dagegen in den beruflichen Bildungsgängen des Sekundarbereichs II auf Grund der kostenintensiven dualen Ausbildung mit 10.200 Euro deutlich über dem OECD-Mittel von 7 500 Euro.“ (Destatis-Pressemitteilung anlässlich der Publikationsvorstellung)

Mit Blick auf die Faktoren, die bewirken, dass die Ausgaben über alle Bereiche hinweg leicht oberhalb des OECD-Durchschnitts liegen, muss von einer Überzeichnung gesprochen werden. Würden die 10 OECD-Länder mit dualen Ausbildungsprogrammen, die bislang davon absehen, den Beitrag ihrer Privatwirtschaft zu ermitteln und zu melden, diese Lücke schließen, würde Deutschland vermutlich unter den dann höheren OECD-Durchschnitt rutschen. So aber lagen die deutschen Ausgaben pro Schüler und Studierendem im Jahr 2008 im Primar- bis Tertiärbereich mit 9.115 PPP's unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder von 9.860 PPP's, aber über dem Durchschnitt der OECD-Länder, für die Zeitreihendaten vorliegen, von 8.831 PPP's. Unter den 30 OECD-Ländern, die datenmäßig erfasst werden konnten, belegt Deutschland Rang 17. Über alle Bereiche betrachtet, ist dies eine mittlere Position. An der Spitze rangiert die Schweiz, gefolgt von den USA und Norwegen. Unter den EU-Mitgliedsländern belegen Österreich, Dänemark und Schweden die ersten Plätze.

#### **b) Deutschland im EU-Vergleich**

Wechseln wir anhand der von Eurostat publizierten Daten auf die europäische Vergleichsebene, so entsteht noch einmal ein leicht anderes Bild. Eurostat gibt die Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Schüler oder Studierendem in €-Kaufkräfteinheiten an. Zu erwarten wäre, dass sich für die europäischen OECD-Länder die gleiche Rangfolge ergibt wie in der OECD-Berichterstattung. Dies gilt aber nur für diejenigen Länder, die hintere Plätze einnehmen. Die Daten zu Deutschland weichen von denen ab, die die amtliche deutsche Statistik publiziert (vgl. Tab. 5), ohne dass sich die Hintergründe erschließen. Es ließ sich nicht klären,<sup>93</sup> was in die amtliche deutsche Statistik verglichen mit der Eurostat-Statistik zusätzlich einfluss. Da sich Eurostat der UOE-Datensammlung und UOE-Methodik bedient, wird hier davon ausgegangen, dass für den europäischen Vergleich die Eurostat-Daten heranzuziehen sind. Rückt man unter Absehung der nicht vollen Kompatibilität die Daten zu den Bundesländer in den europäischen Vergleich, erreichen nur Hamburg, Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt überdurchschnittliche Ausgaben. Am weitesten vom EU25-Durchschnitt entfernt ist Nordrhein-Westfalen. Um auf den europäischen Durchschnitt zu kommen, hätten 2008 pro Primarschüler an öffentlichen Schulen im Durch-

---

<sup>93</sup> Die Verfasserin hat gleichermaßen beim Statistischen Bundesamt wie bei Eurostat um Aufklärung gebeten, diese aber nicht erhalten. Die Ämter haben wechselseitig sowohl aufeinander wie auf die methodischen Grundlagen der Datenaufbereitung verwiesen (E-Mails vom 17. und 23. Januar 2012), ohne jedoch konkret zu werden. Die Sichtung der angewandten Methodik „UOE data collection on education systems Volume1 - Manual - Concepts, definitions and classifications“ ([http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/edtcs/library?l=/public/unesco\\_collection/2008/ue2008manual\\_volume/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/edtcs/library?l=/public/unesco_collection/2008/ue2008manual_volume/_EN_1.0_&a=d)) beantwortet die Frage, wo sich die amtliche deutsche Statistik nicht an diese Methodik gehalten hat, gerade nicht.

schnitt gut 900 € mehr ausgegeben werden müssen (Abstand zu EU25: 884,5 €; Abstand zu EU15: 948,7).

*Tabelle 5* stellt zusammen, welche Daten - jeweils mit Bezug auf die UOE-Methodik - die amtliche deutsche Statistik und welche Angaben Eurostat liefert. Nach den Eurostat-Daten erreichen die deutschen Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Primarschüler (öffentliche und private Bildungseinrichtungen) knapp 90 Prozent des europäischen Durchschnitts. Bei Betrachtung nur der öffentlichen Bildungseinrichtungen vergrößert sich der Abstand. Im Euro-Raum sind die Ausgaben pro Primarschüler an öffentlichen Einrichtungen höher als die an allen Einrichtungen. In der EU15 belief sich die Differenz 2008 auf durchschnittlich rd. 200 €-Kaufkrafteinheiten; in Belgien und Dänemark freilich auf einen deutlich höheren Betrag. Gegenläufig freilich gibt es auch Länder mit niedrigeren Ausgaben an öffentlichen Schulen. Vorneweg zu nennen ist das Vereinigte Königreich, wo die Ausgaben an öffentlichen Schulen 2008 um über 700 €-Kaufkrafteinheiten unter dem Niveau aller Primarschulen lagen.

In Deutschland sind die Ausgaben pro Schüler oder Studierendem in privaten Einrichtungen tendenziell höher als in öffentlichen Einrichtungen. Dies nicht auf der Primarstufe, wohl aber im Sekundarbereich. Hier erreichen öffentliche Schulen pro SchülerIn nur 80 Prozent des Niveaus aller Einrichtungen (vgl. die Tabelle). Auch im europäischen Durchschnitt haben öffentliche Einrichtungen im Sekundarbereich das Nachsehen, aber die Differenz fällt in Deutschland gut dreimal so hoch aus wie im EU15-Raum. Welchen Anteil daran die berufliche Ausbildung im Dualen System hat, kann nicht gesagt werden. Immerhin liegt die Finanzausstattung an öffentlichen Einrichtungen über alle ISCED-Stufen hinweg um rd. 500 €-Kaufkrafteinheiten niedriger als an öffentlichen und privaten Einrichtungen zusammen. Eine vergleichbar hohe Diskrepanz gibt es in den Niederlanden. Die skandinavischen Länder dagegen sind durch eine weitgehend nivellierte Finanzausstattung geprägt. In Island und Norwegen allerdings setzen öffentliche Einrichtungen im Schnitt höhere Ausgaben ein. Am deutlichsten im Rückstand sind öffentliche Einrichtungen im Vereinigten Königreich. Auf Schüler oder Studierende entfielen hier im Jahr 2008 im Schnitt 1.219 €-Kaufkrafteinheiten weniger.

Jenseits internationaler Vergleichbarkeit liefern die nationalen Angaben zu den Ausgaben pro Schüler an öffentlichen Schulen weitere wichtige Erkenntnisse. Die höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben realisieren an den öffentlichen Schulen (Grundschulen, Hauptschulen, Mittel- oder Realschulen, Gesamtschulen, Gymnasien usw.) die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie die ostdeutschen Bundesländer Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen (Bildungsfinanzbericht 2011: 109f.). Auch im nach ISCED-Stufen gegliederten internationalen Vergleich liegen diese Bundesländer vorn, während Nord-

rhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und das Saarland die Schlusslichter bilden. Zwischen den Ausgaben und der Schüler-Lehrer-Relation als zentralem Qualitätsmerkmal besteht

**Tab : 5: Jährliche Ausgaben öffentlicher und privater Bildungseinrichtungen in internationaler Abgrenzung (€-Kaufkräfteinheiten) pro vollzeitäquivalentem Schüler/Studierenden (2008): Destatis und Eurostat im Vergleich**

	ISCED 1		ISCED 2-4		ISCED 5/6 <sup>1</sup>		ISCED 1 - 6	
	Destatis	Eurostat	Destatis	Eurostat	Destatis	Eurostat	Destatis	Eurostat
Baden-Württemberg	4.700		6.900		16.400		7.600	
Bayern	5.200		7.600		15.400		7.900	
Berlin	5.600		7.600		13.500		8.500	
Brandenburg	4.600		7.300		9.600		6.900	
Bremen	5.000		6.800		14.300		8.300	
Hamburg	6.000		7.800		14.300		8.800	
Hessen	4.800		7.200		15.100		7.800	
Mecklenburg-Vorpommern	5.100		7.100		12.400		7.300	
Niedersachsen	4.600		6.800		17.300		7.300	
Nordrhein-Westfalen	4.300		6.300		12.300		6.700	
Rheinland-Pfalz	4.800		6.800		10.100		6.800	
Saarland	4.500		6.400		12.900		6.700	
Sachsen	5.200		7.700		13.700		7.900	
Sachsen-Anhalt	5.500		8.200		11.900		7.900	
Schleswig-Holstein	4.700		6.500		12.900		6.600	
Thüringen	5.700		8.600		12.900		8.300	
<b>Deutschland</b>	<b>4.800</b>	<b>4.595,4</b>	<b>7.000</b>	<b>6.664,8</b>	13.900	(11.928)	<b>7.400</b>	<b>6.953,1</b>
<b>EU25</b>		<b>5.482,2</b>		<b>6.904,1</b>		(9.646)		<b>6.689,1</b>
<b>Euro-Raum</b>		<b>5.324,8</b>		<b>7.372,6</b>		(10.135)		<b>6.911,0</b>
<b>Nachrichtlich: Nur öffentliche Bildungseinrichtungen (Eurostat-Daten)</b>								
Deutschland		<b>4.576,7</b>		<b>5.292,0</b>		(12.649)		<b>6.459,0</b>
EU25		<b>5.461,2</b>		<b>6.436,6</b>		(9.694)		<b>6.530,6</b>
Euro-Raum		<b>5.525,4</b>		<b>6.942,7</b>		(10.385)		<b>7.002,2</b>

1) Die Angabe von Destatis beinhaltet die akademischen Ausbildungen, nicht die B-Ausbildungen an Fachschulen.

**Quellen:** Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2011 (Sept. 2011), S. 67, Eurostat, Ausgaben für öffentliche und private Bildungseinrichtungen [educ\_fitotin] basierend auf Vollzeitäquivalenten und „Expenditure on public educational institutions „[educ\_fipubin]“, Stand 28.01.2012

ein deutlicher Zusammenhang. Das diesbezügliche Streudiagramm im Bildungsfinanzbericht 2011 (47, Abb. 4.2.4.3) weist aus, dass Länder mit höheren Ausgaben pro Schüler/-in tendenziell über bessere Schüler-Lehrer-Relationen verfügen. Es gibt kein Bundesland,

das bei den Ausgaben hinten und bei der Schüler-Lehrer-Relation trotzdem vorne liegt. Thüringen kombiniert die höchsten Ausgaben pro Schüler/-in mit der besten Schüler-Lehrer-Relation, Nordrhein-Westfalen rangiert bei den Ausgaben auf dem letzten und bei der Schüler-Lehrer-Relation auf dem drittletzten Platz. Etwas aus der Reihe fallen Hessen und Bayern. Beide Länder realisieren Ausgaben leicht über dem Bundesdurchschnitt: Gleichwohl erzielt Hessen bei der Schüler-Lehrer-Relation das schlechteste Ergebnis und Bayern schneidet kaum besser ab als Nordrhein-Westfalen.

### **Fazit**

Die Ausgaben pro BildungsteilnehmerIn sind die praktisch bedeutsame Größe, von der wesentlich die Lernbedingungen in den Bildungseinrichtungen und die konkreten Lernumstände der SchülerInnen und StudentInnen in Klassenräumen, Hörsälen usw. abhängen. Die diesbezüglichen Indikatoren von OECD und Eurostat stützen den Unterfinanzierungsbefund. Nicht nur gibt Deutschland bezogen auf seine Wirtschaftskraft wenig für Bildung aus. Auch die pro vollzeitäquivalentem Bildungsteilnehmer eingesetzten Finanzmittel bleiben im Primar- und Sekundar-I-Bereich weit hinter denen vergleichbarer Länder zurück. Dies hat Auswirkungen auf die Lehrbedingungen. U.a. führt es zu unbefriedigenden Relationen von SchülerInnen zu Lehr- und Unterstützungspersonal. Die regionalisierte Betrachtung nach Bundesländern führt zwar zu dem Schluss, dass die Finanzausstattung pro BildungsteilnehmerIn nicht in allen Bundesländern gleichermaßen unbefriedigend ist; es gibt deutliche Unterschiede. Andererseits jedoch führt die Unterfinanzierung von Ländern und Kommunen dazu, dass in der Konkurrenz um knappe Finanzressourcen auch der Bildungsbereich so leidet, dass sich länderübergreifend eine nach unten gerichtete Sogwirkung einstellt. Auch hier liegt eine Parallele zu den Ausgaben bezogen auf das BIP vor. Auf Abbildung 2 in Kapitel 3 wird verwiesen.

Es ist als ein Kennzeichen konservativer deutsche Bildungsstaatlichkeit zu werten, dass die öffentlichen Ausgaben im Primar- und Sekundar-I-Bereich international besonders stark zurückliegen, während Gleiches für den Sekundar-II-Bereich nicht gilt. Ein ähnliches Muster findet sich nämlich auch in anderen Ländern mit konservativer Bildungsstaatlichkeit wie der Schweiz, Frankreich oder den Niederlanden. Allerdings realisieren diese Länder bezogen auf ihre Wirtschaftskraft gleichwohl öffentliche Bildungsausgaben oberhalb internationaler Durchschnittswerte. Zu den fiktiven öffentlichen Mehrausgaben, die sich in Deutschland im Jahr 2008 bei Anwendung der Bildungsquoten von Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz ergäben hätten, siehe die Abbildung 6.

Die Ausgaben pro Studierendem im Rahmen von Tertiär-A-Programmen liegen oberhalb des OECD-Durchschnitts. Rückschlüsse auf die Lernbedingungen der Studierenden las-



sen sich daraus aber nur bedingt ziehen. Deutschland tätigt relativ hohe Ausgaben für die an Hochschulen angesiedelte Forschung, was den Studierenden aber nicht direkt zugute kommt. Das überdurchschnittliche Abschneiden basiert mehr auf der Forschungs- als auf der Lehrkomponente des Indikators. Notwendig wäre eine entsprechende Bereinigung. Zudem, die Studierendenzahlen sind in den letzten Jahren stark angestiegen, ohne dass die Länder die Hochschulgrundmittel in gleichem Maße erhöht hätten. Folge: Die öffentlichen Ausgaben für Bildungsinstitutionen auf den ISCED-Stufen 5 und 6 bleiben hinter der Zunahme der Studierendenzahlen zurück. In den kommenden Bildungsberichten der OECD, konkret ab den Berichtsjahren 2010/2011, dürfte sich diese Diskrepanz niederschlagen.

Während die OECD bei den Ausgaben pro Bildungsteilnehmer öffentliche und private Einrichtungen gemeinsam erfasst, liefert Eurostat auch Daten nur zu den öffentlichen Einrichtungen entlang der ISCED-Stufen. Gegenläufig zu den meisten europäischen Ländern liegt die Finanzausstattung der öffentlichen Einrichtungen in Deutschland unter der der Einrichtungen insgesamt. Die Differenz ist im Primarbereich gering, weitet sich im Sekundarbereich allerdings stark aus.

#### *4.2.1.3 Bei institutionellen Hilfs- und Unterstützungsleistungen bleibt Deutschland Entwicklungsland*

Die von Institutionen erbrachten Leistungen teilen sich auf in die direkt unterrichtsbezogenen Kernleistungen und in ergänzende Hilfs- und Unterstützungsdienste (vgl. Tab. 2). Bei den Unterstützungsleistungen reicht die Palette vom Schülertransport und dem Betrieb von Kantinen über Gesundheitsdienste bis zum Betrieb von Studentenwohnheimen. Schon die Kernleistungen sind in Deutschland unterfinanziert. Bei Hilfsleistungen jedoch präsentiert sich Deutschland als Entwicklungsland. Im Besonderen gilt dies für den Primar- bis Postsekundarbereich. Während andere Länder über eine teilweise lange Tradition von Schulgesundheitsdiensten (incl. schulpsychologischer Dienste)<sup>94</sup> und gemeinsamem Schulessen verfügen, gehört zur konservativen deutschen Bildungsstaatlichkeit ein sehr enges Verständnis von der Aufgabenstellung einer Schule. Dies korrespondiert mit der traditionellen Trennung von Bildung und Erziehung, die dem Konzept der Halbtagschule zugrunde liegt.

---

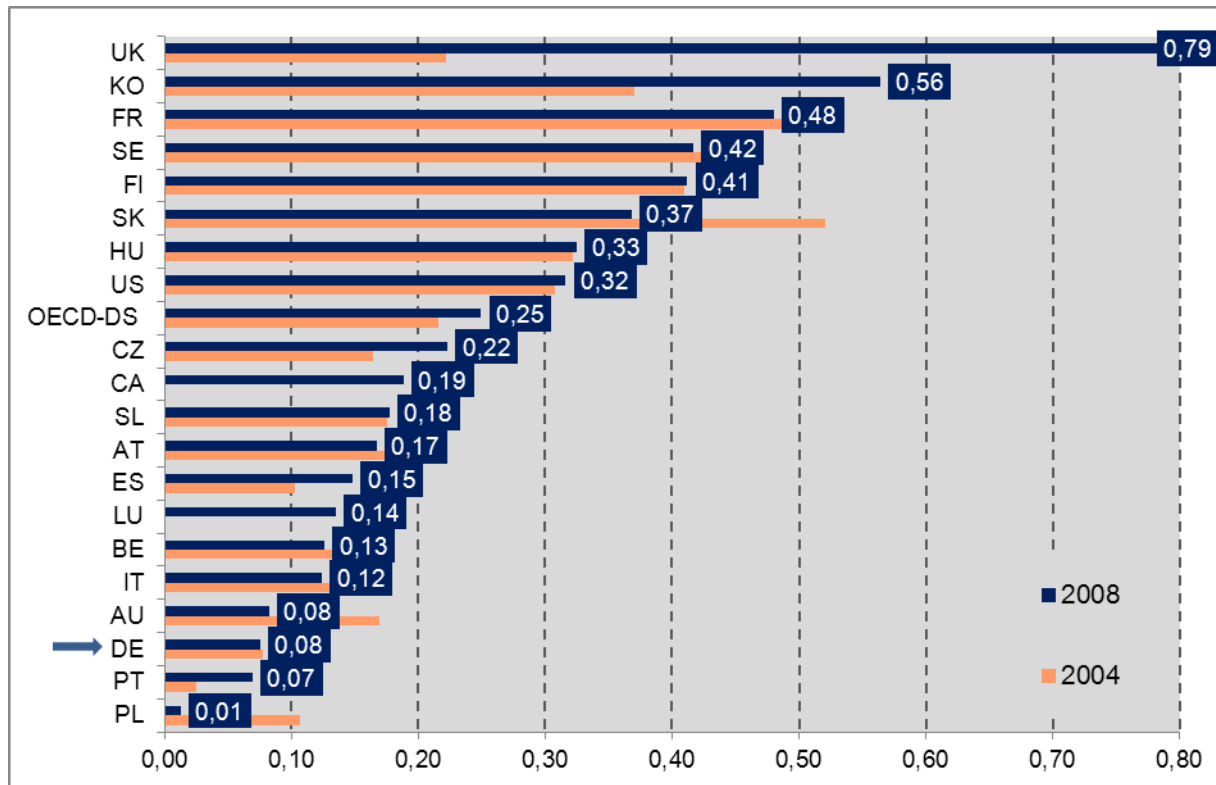
<sup>94</sup> In Dänemark etwa reichen die Anfänge der Schulpsychologie bis in die 10er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. 1944 dann richtete die Universität von Kopenhagen eine spezielle, mit dem Lehramtsstudium verknüpfte Ausbildung ein. Heute unterhalten alle Gemeinden schulpsychologische Dienste, wobei die Teams interdisziplinär aus Schulpsychologen, Sprachtherapeuten, Logopäden, Physiotherapeuten und auch Sozialarbeiter zusammengesetzt sind. Quelle: Bjørn Glæsel October 2007 in NEPES (<http://www.nepes.eu/?q=node/288>; Zugriff: 31.1.2012)

Mittlerweile ist auch in Deutschland anerkannt, dass Schulen ihren Bildungsauftrag dann besonders gut erfüllen, wenn sie für ein rundherum gutes Lernklima sorgen. Hilfsleistungen leisten dazu einen wesentlichen Beitrag, werden bei der Finanzausstattung aber weiter sträflich vernachlässigt. Die rückständige Position bei den Ausgaben für Leistungen, die Bildungseinrichtungen im nicht-tertiären Bereich zusätzlich zu den eigentlichen Bildungsleistungen erbringen, sind ein Indikator dafür. Im Jahr 2008 gaben die OECD-Länder im Schnitt 0,25 Prozent des BIP für derartige Leistungen aus. Gegenüber früheren Jahren bedeutet dies einen leichten Anstieg (2004: 0,22 %; 2006: 0,23 %). Mit knapp 0,08 Prozent des BIP liegt Deutschland um 70 Prozent unter dem OECD-Durchschnitt. Unter den 22 OECD-Ländern, die gleichermaßen 2004 wie 2008 mit Daten belegt sind, nimmt Deutschland den drittletzten Platz ein. In einigen Ländern (Finnland, Frankreich, Korea, Schweden, Vereinigtes Königreich) ist der Anteil sogar mindestens doppelt so hoch; vgl. *Abbildung 7*.

Drei Bereiche sind es vor allem, wo sich große Defizite auftun. Der *erste Bereich* betrifft die Schulsozialarbeit. Sie zielt sowohl auf Schüler und Schülerinnen wie auch auf Lehrkräfte und Eltern. Ziel ist die Schaffung eines Schulklimas, das ein gutes Miteinander aller Akteure ermöglicht und junge Menschen in ihrer Entwicklung individuell so fördert, dass Bildungsbenachteiligungen abgebaut werden. Damit Schulsozialarbeit nachhaltige Wirkungen erzielt, müssen entsprechende Fachkräfte (Sozialpädagogen, Sozialarbeiter) in ausreichender Zahl dauerhaft an Schulen eingesetzt sein. Davon kann keine Rede sein. Die Finanzierung derartiger Stellen liegt meist in der Verantwortung der Kommunen. Diese aber sind in ihrer Mehrheit so knapp mit Finanzmitteln ausgestattet, dass sie die Finanzierung vielfach nicht dauerhaft sicherstellen können. Nach Piltz (2011: 49, Tab. I.24) würde eine flächendeckende Versorgung die Beschäftigung von 51.680 Schulsozialpädagogen/Schulsozialarbeitern erfordern mit laufenden Kosten von jährlich ca. 2.36 Mrd. €.

Der *zweite Bereich* betrifft den schulärztlichen Dienst und die Erbringung schulpsychologischer Leistungen. Während der schulärztliche Dienst aufgrund personeller Verknappungen vielfach selbst seinen gesetzlichen Verpflichtungen (Durchführung von Reihenuntersuchungen bei der Einschulung, zahnärztliche Untersuchungen, Gesundheitsprävention) kaum noch nachkommen kann, haben Amokläufe und andere gravierende Vorfälle an Schulen in mehreren Bundesländern öffentlichen Druck in Richtung des Abbaus der Unterversorgung mit schulpsychologischen Diensten erzeugt. Es wurden zusätzliche Schulpsychologen eingestellt. Eine gewisse Verbesserung ist ergo zu registrieren, nicht jedoch eine bedarfsgerechte Versorgung. Bereits in den 70er Jahren wurde diesbezüglich der Zielwert 1:5000 festgelegt. Die meisten Bundesländer sind davon weit entfernt. Folgender Widerspruch besteht: Auf der einen Seite sehen die Schulgesetze einen anspruchsvollen

**Abb. 7: Ausgaben für institutionelle Hilfsdienste im Primar- bis Postsekundarbereich 2004 und 2008 (% des BIP): OECD-Vergleich**



**Erläuterung:** Erfasst sind die OECD-Länder des Jahres 2004, für die im Jahr 2008 eine Aufgliederung nach Kern- und Hilfsleistungen vorliegt. Länderabkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis.

**Quelle:** OECD 2007 und OECD 2011a, Indikator B6.1 ("Expenditure on educational institutions by service category as a percentage of GDP"); eigene Auswertung.

Aufgabenkanon des schulpsychologischen Dienstes vor, einschließlich präventiver Arbeit. Auf der anderen Seite bleibt dies in der Praxis vielfach Makulatur, weil die Personalausstattung nicht entsprechend ist. Aktuell<sup>95</sup> wird im Bundesdurchschnitt gerade einmal ein Schlüssel von rund einem Schulpsychologen auf ca. 9.169 Schüler erreicht. Dies liegt weit unter internationalen Vergleichswerten. Den deutschen Zielwert von im Minimum 1:5000 erreichen nur Berlin, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern. Schlusslichter sind die Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen, in denen ein Schulpsychologe für 61 bzw. 53 Schulen zuständig ist. Zusammen mit Schleswig-Holstein gehört auch Sachsen zu den Ländern, wo nicht zugebaut, sondern abgebaut wird. Dies ist insoweit bemerkenswert, als Sachsen im stark interessengeleiteten Bildungsmonitor der industriefinanzierten Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft vermeintlich über das „beste Bildungssys-

<sup>95</sup> Quelle: Sektion Schulpsychologie im Bundesverband der Psychologen; Pressemitteilung 1/2012 des BDP vom 11.1.2012, Datenanhang (PDF-Datei): [http://www.bdp-schulpsychologie.de/aktuell/2012/120112\\_pm.php](http://www.bdp-schulpsychologie.de/aktuell/2012/120112_pm.php) (Zugriff: 31.1.2012)

tem“ verfügt.<sup>96</sup> Deutlich ausgebaut wurde die Schulpsychologie in den letzten Jahren in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Thüringen. Eine befriedigende Versorgung erreichen allerdings auch diese Bundesländer nicht. In Nordrhein-Westfalen steht für 9.470 Schüler und SchülerInnen nur ein Schulpsychologe bereit. Um in Deutschland auf eine Mindestversorgung von 1:5000 zu kommen, müssten nach Piltz (2011: 51) rd. 1037 zusätzliche Schulpsychologen eingestellt werden mit Kosten von rd. 61 Mio. €.

Wo Deutschland im Vergleich zu Ländern mit sehr gut ausgebauter schulpsychologischer Versorgung steht, illustriert der Vergleich mit Dänemark. Bundesweit gibt es im Schuljahr 2011/2012 auf Basis von Vollzeitäquivalenten nur 1.232,3 Fachkräfte. Dänemark hat noch nicht einmal ein Zehntel so viele Einwohner wie Deutschland, beschäftigte 2007 aber rd. 1.100 Schulpsychologen. Auf Schüler umgerechnet kommen in Dänemark rd. 850 Schüler auf einen Schulpsychologen verglichen mit über 9.000 in Deutschland.<sup>97</sup>

Der *dritte Bereich* betrifft die Essensversorgung. Sie wird im Zusammenhang mit dem Ausbau von Ganztagsschulangeboten immer wichtiger. Dort, wo Schulmensen existieren, stimmt die Qualität in den allermeisten Fällen aber nicht. Ein Analyse des Ernährungswissenschaftlers Volker Peinelt, über die der SPIEGEL Anfang 2012 berichtete,<sup>98</sup> ergab eklatante Mängel. Nur knapp eine von 10 Schulmensen liefert geschmackvolles, gesundes Essen in auch angenehmer Atmosphäre.<sup>99</sup> Der Befund kann mit Blick auf die mickrigen Geldbeträge, die pro Essen eingesetzt werden, niemanden erstaunen. Beträge von 2 oder 3 € pro Gericht stehen für Billigangebote. Ein qualitativ hochwertiges und frisch zubereitetes Schulessen kann es auf dieser Basis nicht geben. Es bleibt dann bei einigen guten Beispielen. Diese wirken aber solange nicht in die Breite, solange es nur Handreichungen mit Kriterien für gutes Schulessen, nicht aber die benötigten Finanzmittel gibt. Dabei realisieren eine Reihe von OECD-Ländern eine gute Schulverpflegung. In Finnland und Schweden gehört zu einer Schule das kostenlose Schulessen selbstverständlich dazu. Es wird von qualifiziertem Personal überwiegend frisch gekocht. Auch Frankreich oder Korea könnten Vorbild sein. Die Kosten, um auch in Deutschland Schulen mit einer qualitativ hoch stehende Schulverpflegung auszustatten, werden abzüglich der heutigen Ausgaben auf jährlich rd. 2 Mrd. € geschätzt.

---

<sup>96</sup> Im Bildungsmonitor 2010 wurde Sachsen z.B. entsprechend geadelt. Kritisch zu Methodik und Ergebnissen des Bildungsmonitors siehe Kaphegyi (2011).

<sup>97</sup> Eigene Berechnung anhand der Angaben bei: Task Force of the European Federation of Psychologists Associations (EFPA): <http://www.nepes.eu/?q=node/288> (3.2.2012) und der Eurostat-Schülerstatistik (Students by ISCED level, age and sex [educ\_enrl1tl]; update 7.12.2011).

<sup>98</sup> Friedmann, Jan/Kleinhubbert, Guido: Mittagessen mangelhaft, in: Der SPIEGEL Nr. 5 v. 30.1.2012, S. 38ff.

<sup>99</sup> Dazu haben Wissenschaftler des Fachbereichs Oecotrophologie der Hochschule Niederrhein unter Leitung von Prof. Prof. Dr. Volker Peinelt das Speiseangebot in Schulmensen fünf Jahre lang untersucht, bewertet und zertifiziert. Quelle: <http://www.schulverpflegungev.net/impressum> (01.02. 2012)

Um in allen drei Bereichen ein befriedigendes bis gutes Versorgungsniveau zu erreichen, müssten die den Institutionen für Hilfsdienste zufließenden Ausgaben um 4,5 bis 5 Mrd. € steigen. Dies entspricht in etwa der Finanzierungslücke, die Deutschland bezogen auf den BIP-Anteil vom OECD-Durchschnitt trennt. Hätte Deutschland 2008 wie im OECD-Durchschnitt 0.25 Prozent des BIP für Hilfsdienste aufgewandt, wären die Ausgaben um 4,32 Mrd. € höher ausgefallen. Dass dies finanzierbar ist, wenn es den Willen dazu gibt, zeigen die Länder, die noch weit höhere Ausgaben tätigen. Um auf die Niveaus von Frankreich, Schweden oder Finnland zu kommen, müsste Deutschland nicht bis zu 5 Mrd. €, sondern bis zu 9 Mrd. € zusätzlich einsetzen.

#### *4.2.1.4 Moderater, aber tendenziell wachsender Privatfinanzierungsanteil*

In den meisten OECD-Ländern hat die private Finanzierung in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen. Dies am stärksten dort, wo das Bildungssystem schon traditionell in ein öffentliches und ein privates Segment aufgespalten ist. Für die asiatischen und einen Teil der angelsächsischen Länder trifft dies zu. Die privaten Ausgaben sind in diesen Ländern vorrangig Ausgaben von Privathaushalten. Privathaushalte zahlen teilweise hohe Gebühren für Kindertagesstätten, für Privatschulen und dann auch für den Besuch von Hochschulen.<sup>100</sup> Darauf wurde bereits eingegangen. Deutschland weist einen Privatfinanzierungsanteil auf, der gemessen an der Bedeutung privater Bildungsfinanzierung in angelsächsischen, asiatischen und einer Reihe anderer OECD-Mitgliedsländer (Chile, Israel, u.a.) moderat, gemessen an skandinavischen Niveaus aber hoch ausfällt.

Wie sich der in Deutschland mittel-hohe Anteil privater Finanzierung von über alle ISCED-Stufen hinweg knapp 15 Prozent zwischen Privathaushalten und anderen Einheiten (Privatwirtschaft, Gemeinnützige Organisationen) aufteilt, vermag die internationale Berichterstattung nicht zu beantworten. Insoweit liefert sie auch keine Bestätigung für die Angaben bei Wolf (2010: 308), wonach 60 Prozent der Privatausgaben Ausgaben der Betriebe für die betriebliche Aus- und Weiterbildung sind und die Ausgaben der Privathaushalte für am Markt eingekaufte Bildungsgüter (Bücher, private Nachhilfe etc.) sowie die Ausgaben von Eltern für Kita-Gebühren in weitem Abstand dazu „nur“ einen Anteil von 14 resp. 10 Prozent stellen. Die Angaben von Wolf basieren auf der nationalen, nicht der internationalen Erfassungsmethodik. International lassen sich die in Deutschland anfallenden privaten Bildungsausgaben (bislang) nicht auf Haushalte und andere private Einheiten aufteilen.

---

<sup>100</sup> Abgesehen von Kanada sind in den angelsächsischen Ländern Privathaushalte die ganz überwiegenden Träger der privaten Bildungsausgaben. Ihr Finanzierungsanteil belief sich 2008 auf Werte zwischen 19 Prozent im Vereinigten Königreich und nahe an 23 Prozent in Australien. Die asiatischen Länder erreichen ähnlich hohe und noch höhere Finanzierungsanteile (Japan: 21 %; Korea: 29 %). Den höchsten Anteil tragen Privathaushalte mit fast 40 Prozent in Chile (OECD 2011a: 294, Tab. B3.1).

Bei Anwendung der UOE-Methodik dürfte der Anteil der Privatwirtschaft unter 60 Prozent liegen. Einmal, weil die betrieblichen Weiterbildungskosten hier gar nicht dem Bildungssystem zugerechnet werden. Dann, weil sich an betrieblichen Ausbildungen auch öffentliche Arbeitgeber beteiligen.

Der Finanzierungsbeitrag der Privatwirtschaft ist bedeutsam, in der Erfassung jedoch mit großen Unsicherheiten befrachtet. Die Ausgaben privater Wirtschaftseinheiten für betriebliche Ausbildungen werden in den 17 OECD-Ländern, die über duale Ausbildungsprogramme von Gewicht verfügen, unterschiedlich finanziert und nur teilweise erfasst. Die Spannweite reicht von Ländern wie Norwegen, Finnland oder Tschechien, wo die Ausgaben öffentlich getragen werden über Länder wie Dänemark, Frankreich, Österreich, die von einer Kostenerfassung absehen bis zu Deutschland, der Schweiz und den Niederlanden, die den Finanzierungsbeitrag der Wirtschaft erfassen resp. schätzen und melden (OECD 2011a: 234f.).

Für den Bereich der nicht-tertiären Ausbildung ergeben sich folgende Befunde:

- **Weit überdurchschnittlich hohe Privatfinanzierung der Elementarbildung:** Eine wesentliche Quelle der Privatfinanzierung sind die in Deutschland vergleichsweise hohen Elternbeiträge von Kindertagesstätten (Kinder ab 3 Jahre bis zur Einschulung). Mit im Jahr 2008 26,5 Prozent der Gesamtkosten tragen Eltern und andere private Einheiten nicht nur einen bedeutsamen Anteil. Deutschland liegt bei der Privatfinanzierung der Elementarbildung im OECD-Spitzenfeld. Die geringste Bedeutung haben private Ausgaben in Schweden, Estland, den Niederlanden und Luxemburg. Weniger als ein Prozent der Ausgaben werden hier privat getragen. Im OECD-Durchschnitt sind es 18,5 Prozent und im EU21-Durchschnitt 12,2 Prozent. Die höchsten Privatfinanzierungsanteile (über 50 %) weisen Australien Korea und Japan auf (OECD 2009b: 225; OECD 2011a: 295, B3.2a).
- **Überdurchschnittliche Privatfinanzierung der Primar- bis Postsekundarbildung:** Im OECD-Durchschnitt stieg der Privatfinanzierungsanteil von 8,3 Prozent im Jahr 2000 auf 9 Prozent im Jahr 2008 und in der EU21 von 5,6 auf 6,5 Prozent. Für Deutschland wurden in älteren Ausgaben von „Education at a Glance“ Privatfinanzierungsanteile zwischen 18 und 19 Prozent (2004: 18,1 %) ausgewiesen. Dem lag die Fortschreibung von Erhebungsergebnisse zu den betrieblichen Nettokosten dualer Ausbildung aus dem Jahr 2000 zugrunde. Bei einer 2007 durchgeführten Neuerhebung (BiBB 2009) wurde freilich festgestellt, dass den Betrieben und Verwaltungen statt der bislang geschätzten Nettokosten von 14,7 Mrd. € nur Nettokosten von 5,5 Mrd. € entstanden sind (vgl. Heintze 2010a: 103ff.). Bei den revidierten Daten beträgt der Privatfinanzierungsanteil im Jahr 2000 wie auch im Jahr 2008 jetzt nur noch 12,9 Prozent. Das kommt in der Höhe der Schweiz und den Niederlanden sehr nahe.

#### *4.2.1.5 Projektwiesen statt Institutionenstärkung: Bildungsfinanzierung auf Abwegen*

Das Profil der deutschen Bildungsfinanzierung hat sich seit Mitte der 90er Jahre in einem wesentlichen Punkt grundlegend verändert. Aus dem angelsächsischen Raum wurde es

als chic und modern übernommen, öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr vorrangig über auf Dauer angelegte Strukturen zu betreiben, sondern auch darüber zu privatisieren, dass an ihre Stelle Projekte treten. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Projekte können sehr sinnvoll sein. Sinnvoll sind z.B. Modellprojekte, wenn damit im Kleinen das ausgetestet wird, was anschließend im Großen zur Anwendung kommt. Sinnvoll sind Projekte auch dort, wo es um das Setzen eines Anschubs geht, wie dies bei Ganztagschulen praktiziert wurde; oder nicht um dauerhafte, sondern um temporäre Anliegen. Von all diesen Begründungen hat sich die Projektflut, mit denen die Politik in den letzten Jahren nicht nur die bildungspolitische Landschaft, sondern auch andere öffentliche Bedarfswelder regelrecht flutet, längst verabschiedet. Wo sich Modellprojekte als erfolgreich erwiesen haben, werden sie häufig selbst bei den Modellträgern nicht auf Dauer gestellt, weil damit auch die Finanzierung auf Dauer gestellt werden müsste. Von einer Umsetzung in der Breite ganz zu schweigen. So hangelt sich die Politik durch immer neue Projekte. Es gibt Projekt-Aktionismus statt solider Arbeit an tragfähigen Bildungsstrukturen und ihrer auskömmlichen Finanzierung. Aus Sicht einer dem Ideal des Magerstaates verpflichteten Finanzpolitik hat dies den Vorteil, dass Mittel nicht langfristig gebunden werden, Personal immer nur befristet eingestellt werden kann usw. Gute Ergebnisse freilich sind so kaum möglich und die Hoffnung, dass ein Startschuss reicht, damit irgendwie die Gesellschaft oder die Betroffenen die Aufgabe in Eigeninitiative ohne staatliche Hilfe fortführen, erfüllt sich auch selten.

Es bedürfte eines größeren Forschungsprojekts, um die Vielzahl der Programme, Projekte und Aktionen zu sichten, zu dokumentieren und hinsichtlich ihrer Gesamtwirkungen zu bewerten, die auch nur von der Bundesregierung in den letzten Jahren lanciert wurden. Soweit die Verfasserin ausschnittsweise Kenntnis hat, zeigt sich am Gros der Projekte eine bestimmte Grundhaltung. Die Grundhaltung ist die des aktivierenden Staates, des Markt schaffenden Staates, der sich selbst klein macht; der seine Institutionen auch dort, wo es geboten wäre, nicht stärkt, sondern schwächt, im Einzelnen sogar ausbluten lässt. In den Raum, den er frei gibt, sollen andere stoßen: Marktakteure, die um staatliche Gelder werben; Marktakteure, die Macht- und Gewinninteressen verfolgen; zivilgesellschaftliche Akteure, die - nach den örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich - bemüht sind, Lücken zu schließen. Um diese Formen von Aufgabenprivatisierung voranzubringen, nimmt die Regierungspolitik für Projekte und Aktionen etwas Geld in die Hand. Dies meist im Sinne von Anschubfinanzierung, d.h. in der Erwartung, sich nach einigen Jahren aus der Rolle des Mitfinanziers wieder zurückziehen zu können.

Der Projektaktionismus wird begründet mit Sätzen wie: "*Gute Bildung für jedes Kind, das ist nicht allein Aufgabe für den Staat und die Schulen, sondern für die ganze Gesell-*

*schaft!*<sup>101</sup> Der Satz ist ein Gemeinplatz. Gute Bildung ist selbstredend eine Aufgabe, die sich nicht in staatlichem Handeln erschöpft. Wer wollte dem widersprechen? Entscheidend ist der Kontext. Und dieser ist in einem Land wie Deutschland mit unterfinanzierten Bildungsinstitutionen ein gänzlich anderer als in einem Land, wo die Institutionen bedarfsgerecht mit Ressourcen ausgestattet sind. Im letztgenannten Fall kann der Gemeinplatz bemüht werden, um zusätzliche Aktivitäten zu befördern. Im deutschen Kontext aber liefert er eine Ausrede für bewusst in Kauf genommenes Versagen des Staates in der Bildungspolitik. Das staatlich beförderte Erblühen bunter Projektwiesen schafft nämlich kein inklusives Bildungssystem mit besserer personeller und sächlicher Ausstattung an den Schulen und Hochschulen, bringt keinen flächendeckenden Qualitätssprung beim Schulleben, beendet nicht die Unterversorgung mit Schulpsychologen usw. Es verteilt lediglich die Verantwortung für unzulängliche Ergebnisse so, dass niemand verantwortlich gemacht werden kann, weil es ja die ganze Gesellschaft ist und damit keine Instanz konkret, die die Verantwortung trägt. Es dient der Verantwortungsverwischung wenn an die Stelle von Institutionen immer mehr flüchtige Projekte treten, bei denen selbst im Einzelfall nicht immer klar ist, wer wo wie die Fäden zieht.

Ein Beispiel liefert das Bildungspaket für die Kinder aus Familien, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bekommen. Das entsprechende Gesetz (Bildungs- und Teilhabepaket) ist zum 01.01.2011 in Kraft getreten. Damit haben Kinder aus Familien mit geringem Einkommen nun zwar einen verbesserten Anspruch auf Bildung, denn sie können Leistungen für das gemeinsame Mittagessen in Schule oder Kita, für den persönlichen Schulbedarf und die erforderlichen Fahrtkosten für den Schulweg oder auch einen Zuschuss für z.B. den Besuch einer Musikschule erhalten. All dies erfolgt jedoch in diskriminierender Weise durch bürokratische Akte der Antragstellung und laufenden bürokratischen Überprüfung der Anspruchsberechtigung. Dies trotz teilweise nur minimaler €-Beträge. Schon von seiner Anlage her ist dieses Konzept auf Ineffizienz hin angelegt und kaum geeignet, alle Kinder gleichermaßen zu erreichen. Bezogen auf das Mittagessen etwa wäre ein universalistischer Ansatz, wie er in allen skandinavischen Ländern realisiert ist, dadurch geprägt, dass ein kostenloses Mittagessen für alle zum selbstverständlichen Angebot von Kindertagesstätten und Schulen gehört. Um sich diese Ausgaben zu ersparen, wählt die deutsche Politik ein Verfahren, das die Kinder aufspaltet in arme und zuschussberechtigzte Kinder und solche, die dies nicht nötig haben. Die Verantwortung wird den Eltern zuge-

---

<sup>101</sup> Mit diesen Worten umriss Bundesbildungsministerin Annette Schavan Ende 2011 das Anliegen der Allianz für Bildung, eines Zusammenschlusses von 29 Verbänden, Initiativen und Stiftungen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).



schoben. Sie müssen Anträge stellen. Kommen sie dem nicht nach, ist es ihr Versagen und nicht das des Staates, wenn verfügbare Mittel bei ihren Kindern nicht ankommen.

Befeuert wird die Fehlentwicklung durch das im Zuge der Föderalismusreform I in das Grundgesetz eingebrachte Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern bei der Bildungspolitik. Das zentrale Ziel der Föderalismusreform I des Jahres 2006<sup>102</sup> bestand in der Reduktion des Verflechtungsgrades von Bundes- und Landespolitik durch Reduktion der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze auf der einen Seite und der Vergrößerung von Landeskompetenzen auf der anderen Seite. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern sollte so verbessert und die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet werden. Um dies zu erreichen wurde vom bisher kooperativen Föderalismus abgerückt und der Weg Richtung Wettbewerbsföderalismus eingeschlagen. Im Bildungsbereich werden die Veränderungen am deutlichsten sichtbar. Nicht nur die Bildungsplanung wurde als gesamtstaatliche Aufgabe abgeschafft. Bei den Hochschulen entfiel die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes und es verblieb in der konkurrierenden Gesetzgebung nur noch die Kompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 I Nr. 33). Auch von der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen, incl. Hochschulkliniken“ verblieben nur rudimentäre Bruchstücke, wo Bund und Länder zusammenwirken können (Forschungseinrichtungen). Die direkte Mitfinanzierung von Institutionen ist dem Bund aufgrund der in das GG eingebrachten Verbotsschilder verwehrt. Beim kritischen Blick auf das, was der Bund im Bildungsbereich tut, muss dies berücksichtigt werden. Andererseits ist die Unsinnigkeit der getroffenen Regelungen den Beteiligten mittlerweile hinlänglich zu Bewusstsein gekommen, gleichwohl steht eine Korrektur aus.

Auf der anderen Seite jedoch wäre es falsch, die Projektmanie ausschließlich dem Kooperationsverbot anzulasten. Auch dort, wo das Kooperationsverbot nicht greift, gibt es den Befund, dass an die Stelle der Stärkung von Institutionen die Flucht in undurchsichtige Strukturen der Verantwortungsverwischung tritt. Dies nicht nur beim Bund, sondern auch in Ländern und Kommunen. Das Kooperationsverbot verstärkt diesen Trend noch nach dem Motto: Wir haben keine Alternative; das Grundgesetz will es so. Dies jedoch ist eine Ausrede. Eine Regelung, die erst im Jahr 2006 ins Grundgesetz Aufnahme fand, kann bei

---

<sup>102</sup> Am 1. September 2006 trat mit der Föderalismusreform 2006 die seit 1949 umfassendste Grundgesetzreform in Kraft. Beschlossen wurde das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und das Föderalismusreform-Begleitgesetz im Bundestag am 30. Juni 2006 mit 428 Ja-Stimmen gegen 162 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen. Der Bundesrat stimmte am 7. Juli 2006 mit 62 von 69 Stimmen zu; Mecklenburg-Vorpommern lehnte die Reform ab; Schleswig-Holstein enthielt sich. Zu den Details der Reform siehe BT-Drs. 16/813, BT-Drs. 16/814, BT-Drs. 16/674; BT-Drs. 16/851, und BT-Drs. 16/954. Für einen Überblick vgl. Lachmuth/Georgii/Borhanian (2006).

Nichtbewährung auch wieder herausgenommen werden. Zudem zeigt der Umgang des Bundes mit den im eigenen Geschäftsbereich angesiedelten Institutionen, dass hinter dem Nicht-Können auch ein Nicht-Wollen steht. Bei den Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit etwa gibt es eine gespaltene Agenda. Während die Bundesagentur für Arbeit finanziell kaum noch Spielraum hat für Weiterbildungsmaßnahmen, forciert das Bundesarbeitsministerium im Schnittpunkt zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem über allerhand Projektausschreibungen die Rolle des marktschaffenden Staates. Ohnehin haben die Bildungsaktivitäten in diesem Schnittpunkt eine ausgeprägte Schlagseite in Richtung bloßer Arbeitsförderung durch das Training von Beschäftigungsfähigkeit; Pate steht ein ökonomisch verengter Bildungsbegriff nach dem Geschmack des deutschen Wirtschaft. Es fügt sich gut ein, dass der Bund die Mittel für die Bundeszentrale für Politische Bildung im Rahmen seiner vermeintlichen Bildungsanstrengungen nicht etwa aufgestockt, sondern nominal gekürzt hat.

## 5 Die demografische Ausrede

*„Sich ändernde Schülerzahlen waren in den meisten Ländern offensichtlich nicht der ausschlaggebende Faktor für die Veränderungen bei den Ausgaben in diesen Bereichen. In Estland, Polen, Spanien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich ging jedoch ein Rückgang der Schülerzahlen von mehr als 5 Prozent mit einer deutlichen Steigerung (mehr als 5 Prozent) der Ausgaben von Bildungseinrichtungen pro Schüler einher. In Deutschland, Japan und Portugal fiel ein ähnlicher Rückgang der Schülerzahlen im Primar-, Sekundar- und postsekundären, nicht tertiären Bereich mit einem Rückgang bzw. nur leichten Anstieg der Ausgaben in diesen Bildungsbereichen zusammen.“ (OECD 2011a: 260)*

Der Notwendigkeit, das Bildungswesen mit weit höheren öffentlichen Finanzmitteln auszustatten, entzieht sich die deutsche Politik seit Jahren. Die dabei wirksamen politischen Determinanten wurden erörtert. Vor dem Hintergrund des Fehlens wirksamer Triebkräfte höherer öffentlicher Bildungsausgaben fungiert der Verweis auf den demografischen Wandel wie eine Art Schutzbehauptung. Danach reicht es wegen sinkender Schülerzahlen vollkommen aus, den Institutionen des öffentlichen Bildungssystems die heutigen Mittel zu erhalten, um damit als Ergebnis sinkender Schülerzahlen finanzielle Spielräume für Leistungsausweitungen und Leistungsverbesserungen zu erhalten.

Die Debatte um sinkende Schülerzahlen und eine angebliche demografische Rendite ließen erwarten, dass sich die Position von Deutschland bei den schülerbezogenen Ausgaben verbessert hat. Wie wir oben gesehen haben, ist dies aber weder bei der Primar-

noch der unteren Sekundarbildung der Fall. Die auf Schüler bezogenen Ausgaben liegen hier weiterhin deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Bei der Sekundar-II-Stufe wiederum sind die Ausgaben überdurchschnittlich. Dies jedoch ist kein neuer Befund. Über alle Bereiche betrachtet, lagen die Ausgaben pro Schüler oder Studierendem 2008 leicht über dem OECD-Durchschnitt, nicht jedoch über dem EU25-Durchschnitt und auch nicht über dem Durchschnitt der Länder der Euro-Zone. Auf die obigen Ausführungen und Tabelle 5 sei verwiesen.

### **5.1 Kalkulationen mit vielen Unbekannten – Umschichtungspotential wird überschätzt, Mittelbedarf unterschätzt**

Richtig ist, dass sich der Altersaufbau der Bevölkerung verändert. In den 60er Jahren gab es geburtenstarke Jahrgänge mit zum Teil deutlich mehr als einer Million Neugeborenen pro Jahr. Es folgte von Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre eine Zeitspanne mit durchschnittlich etwa 830.000 Neugeborenen und in den 90er Jahren noch einmal ein Absinken auf etwa 800.000. Während der letzten Dekade wurden dann noch einmal weniger Geburten registriert (Quelle: Destatis). Zeitversetzt folgen unterschiedliche Jahrgangsstärken von Kita-Kindern und SchülerInnen.

Klein und Plünnecke vom Institut der deutschen Wirtschaft ziehen daraus die Schlussfolgerung, dass sich die Wirkungen des demografischen Wandels auf die Bildungsfinanzierung gut quantifizieren lassen. Es gäbe ein erhebliches Umschichtungspotential. In Hessen betrage es im Jahr 2020 bei den allgemeinbildenden Schulen gegenüber dem Jahr 2007 knapp 0,7 Mrd. €. *„Bei einer Reinvestition dieses Potenzials würden die Ausgaben pro Schüler in Hessen an allgemein bildenden Schulen von rund 5.300 Euro auf rund 6.600 Euro bis zum Jahr 2020 deutlich steigen, ohne dass reale Mehrausgaben des Landes im Bildungsbudget nötig wären“* (Klein/Plünnecke 2010: 8). Hinsichtlich der Verwendung des errechneten Umschichtungspotentials sprechen sich die Autoren dafür aus, 0,1 Mrd. € in den Ausbau der frühkindlichen Förderung und 0,4 bis 0,6 Mrd. € in den Ganztagschulausbau zu reinvestieren.

Selbst wenn wir unterstellen, dass sich an hessischen allgemeinbildenden Schulen tatsächlich ein Umschichtungspotential von im Jahr 2020 real 0,7 Mrd. € einstellt, bleibt doch fraglich, ob damit der nicht gedeckte Bedarf finanziert werden kann. Für den Ausbau des Ganztagschulsystems werden nach den eher zurückhaltenden Berechnungen des

FiBS<sup>103</sup> rd. 16,4 Mrd. an Investitionskosten benötigt mit dann laufenden jährlichen Ausgaben von bis zu 6,6 Mrd. €, von denen die Kommunen rd. 20 Prozent und die Länder rd. 80 Prozent zu tragen hätten (Dohmen/Wieland 2011: 81). Unterstellt man diese Rechnung, so ließen sich lediglich die laufenden Ausgaben tendenziell mit den Mitteln decken, die Klein/Plünnecke aus der Umschichtungsmasse vorsehen. 2010 entfielen von den bundesweit 8,796.894 SchülerInnen an allgemeinbildenden Schulen 663.949 resp. 7,6 Prozent auf Hessen.<sup>104</sup> Legt man diesen Prozentsatz auf den Betrag von 6,6 Mrd. € an, müsste Hessen rd. 0,5 Mrd. € aus dem Umschichtungspotential gewinnen. Zusätzlich zu finanzieren wären Investitionskosten von in der Summe rd. 1,24 Mrd. Auf 10 Jahre umgelegt, würde man sich bereits im Bereich von 0,6 Mrd. €, damit also im oberen Bereich des Umschichtungspotentials bewegen. Einen Puffer für das Zurückbleiben der „demografischen Rendite“ hinter den prognostizierten Werten gäbe es nicht. Auch fehlt jeder Ansatz für die Finanzierung von Anpassungskosten aufgrund regional unterschiedlicher Entwicklungen.<sup>105</sup> Damit aber ist schon allein für den Ganztagschulausbau an allgemeinbildenden Schulen von keiner belastbaren Finanzierung auszugehen. Wenn wir uns nicht an Dohmen resp. der FiBS-Kalkulation orientieren, sondern der breiter angelegten Kalkulation von Piltz (2011) folgen, werden in Hessen bei heutigen SchülerInnen-Zahlen für die Verbesserung der Bildungsqualität an allgemeinbildenden Schulen jährlich für laufende Ausgaben 1,1 Mrd. € zusätzlich benötigt. Dies übersteigt das von Klein/Plünnecke kalkulierte Umschichtungspotential um 0,4 Mrd. €. Hinzu kämen die für die Abarbeitung des Investitionsrückstau benötigten Mittel. Einen irgendwie gearteten Spielraum für Mittelverschiebungen in den frühkindlichen Bereich gibt es hier nicht mehr. Im frühkindlichen Bereich jedoch bestehen ein Nachfragedruck und zugleich Qualitätsmängel. Klein/Plünnecke erachten 0,1 Mrd. € für auskömmlich (a.a.O.: 10, 54); daraus sollen zusätzliche Betriebskosten gefördert werden. Nach der Rechnung von Piltz (2011: 25) reicht dies bei weitem nicht; der jährliche Mehrbedarf wird in Hessen auf 257,4 Mio. € angesetzt.

Nicht finanziert wäre auch der Ausbau der Hochschulkapazitäten. Bezogen auf die Finanzierung des dortigen Mehrbedarfs denken die Arbeitgeberverbände (BDA/BDI/IW/-Stifter-

---

<sup>103</sup> Direktor dieses Institutes ist Dr. Dieter Dohmen. Dieter Dohmen vertritt einen Bildungsbegriff, der dem des Instituts der Deutschen Wirtschaft sehr nahe kommt. In seinen Studien findet eine weitgreifende Entgrenzung von Bildung statt mit Einbezug von Kosten, die international nicht dem Bildungssystem zugeordnet werden. Auch zeigt er sich sehr offen für Vermarktlichungsstrategien.

<sup>104</sup> Destatis 2011a, Tab. 3.1 Schüler/innen 1992 bis 2010 nach Schularten und Bildungsbereichen: Insgesamt; eigene Berechnung.

<sup>105</sup> Die Realisierung der prognostizierten Einsparungen setzt auch voraus, dass die SchülerInnenzahlen überall annähernd gleichmäßig zurückgehen. Tatsächlich jedoch gibt es eine höchst ungleiche Verteilung. Die Rückgänge differieren nicht nur im Ausmaß. Gegenläufig zum allgemeinen Trend gibt es auch Städte, die steigende SchülerInnenzahlen verzeichnen. Damit aber stehen den theoretischen Einsparpotentialen Anpassungskosten gegenüber, die entweder gar nicht berücksichtigt oder systematisch unterschätzt werden.

verband 2008) an die Ausweitung der Privatfinanzierung über Studiengebühren. Klein/Plünnecke (2010: 53) greifen dies auf, indem sie einen Zusammenhang mit der Entlastung bei der Elementarbildung herstellen:

*„Die zusätzlichen staatlichen Investitionen in den frühkindlichen Bildungsbereich ermöglichen es den privaten Haushalten, ihre bisherigen Bildungsausgaben für den Elementarbereich zu reduzieren. Im Gegenzug sollten sie stärker an den Kosten im Tertiärbereich beteiligt werden, beispielsweise in Form von Studiengebühren. Hierdurch wäre es möglich, die durch die bessere frühkindliche Bildung entstehenden zusätzlichen Ausgaben im Hochschulbereich ohne zusätzliche öffentliche Bildungsausgaben zu finanzieren. Fehlende Mittel der Privathaushalte könnten beispielsweise durch Bildungskredite, Stipendien und andere Maßnahmen der Studienfinanzierung ausgeglichen werden.“*

Dreierlei ist zu entgegnen. *Erstens* erscheint zweifelhaft, ob private Haushalte ihre Bildungsausgaben für den Elementarbereich wirklich reduzieren könnten. Derzeit nämlich deckt das Platzangebot bei weitem nicht den Bedarf. Dies gilt auch für die Betreuung der ab Dreijährigen, da es hier an Ganztagsangeboten mangelt. Nach Einschätzung von Petra Roth, der scheidenden Oberbürgermeisterin von Frankfurt, werden für den Krippenausbau<sup>106</sup> bundesweit voraussichtlich „noch deutlich mehr als 300.000 Plätze benötigt“, um ab 2013 den Rechtsanspruch für unter Dreijährige zu erfüllen.<sup>107</sup> Diese Kapazitätsschaffung ist in der obigen Rechnung gar nicht enthalten. Nach Petra Roth geht es dabei nicht nur darum, auf vorhandenen Grundstücken Aus- und Neubauten vorzunehmen. Vielfach verfügen Gemeinden gar nicht über geeignete Grundstücke, so dass zusätzlich Grunderwerb erforderlich wird. Wie Klein/Plünnecke die Kapazitätserweiterung finanzieren wollen, verraten sie nicht. Vorgesehen sind in ihrer Kalkulation lediglich Umschichtungsmittel für zusätzliche Betriebsausgaben. Gerade weil diese Mittel knapp bemessen sind, kann ausgeschlossen werden, dass damit neben dem zusätzlichen Personal- und Sachaufwand, der auch ohne jede qualitative Verbesserung entstünde, noch die dringend gebotenen Verbesserungen beim Personalschlüssel finanziert werden können. Entlastungen privater Haushalte setzen all dies voraus. Die Reduktion der Mitfinanzierung von Kindertagesstätten über Elternbeiträge kommt hinzu. Mit den von Klein/Plünnecke eingeplanten Umschichtungsmitteln ist dies nicht zu leisten. Blenden wir die nicht ausfinanzierte Kapazitätserweiterung aus, steht Elternentlastung gegen Qualitätssicherung. Eine Entscheidung für die Kostenfreiheit zu Lasten der Qualität bliebe nicht ohne Konsequenzen. Ein

---

<sup>106</sup> Wie oben (siehe Kapitel 2) dargelegt, wurde auf internationaler Ebene eine Ausweitung des ISCED-Rahmens auf die bislang ausgeschlossene frühkindliche Bildung beschlossen. Im Jahr 2020, auf das Klein/Plünnecke abheben, wird diese Erweiterung umgesetzt sein.

Teil der Eltern würde unter Inkaufnahme höherer Kosten ins Privatsystem ausweichen. *Zweitens* zielt der Grundansatz, von dem der Vorschlag getragen ist, in Richtung der Ländergruppe, die von einer relativ hohen Vermarktlichung des vor allem tertiären Bildungssektors geprägt ist. In Kapitel 4 wurden 4 Ländergruppen identifiziert. Würde die Politik den Vorschlägen der Wirtschaftsverbände folgen, ergäbe sich eine Pfadverschiebung in den Bereich der Gruppe 4 (vgl. Abb. 3). Unter 4.1 wurden die Gegebenheiten in den hier zuzuordnenden angelsächsischen und südamerikanischen Ländern näher beleuchtet. Deutlich wurde, dass die Folgen weit über den Bildungsbereich hinausreichen. Länder mit hoher Privatfinanzierung tertiärer Bildung weisen eine hohe Einkommensungleichheit auf. Annähernd zwei Drittel der Varianz bei der Einkommensungleichheit anhand des GINI kann als von der Finanzierung tertiärer Bildung bestimmt interpretiert werden (vgl. Abb. 5). *Drittens* wird bei der Debatte um die staatliche Schuldenbremse die Kehrseite gerne ausgeblendet. Sie besteht nicht nur in der Gefahr, dass der sich selbst in Fesseln gelegte Staat seinen Aufgaben nicht mehr richtig nachkommen kann. Was gerne ausgeblendet bleibt, ist noch ein anderes. Diejenigen, die mit besonderem Eifer die möglichst vorzeitige Einhaltung der „Schuldenbremse“ verfechten, um sich so den Wählern als Stabilitätshüter zu präsentieren, verschweigen absichtsvoll, dass ihr Ansatz darauf baut, dass sich der Privatsektor, konkret die unteren und mittleren Einkommenschichten, vermehrt verschulden soll. Beispielsweise über die Aufnahme von Studien- und Bildungskrediten. Erneut kann anhand der angelsächsischen, aber auch der asiatischen Länder studiert werden, mit welchen gesellschaftlichen Folgewirkungen zu rechnen ist.

Schlussfolgerung: Es geht bei den Vorschlägen von BDA, BDI und IW nicht um einen reinen Sachbeitrag zu der Frage, welche Finanzierungsmittel im Schulbereich durch rückläufige Schülerzahlen frei werden und wie diese Mittel eingesetzt werden können. Es geht um Phase II bei der Verschiebung des deutschen Modells in Richtung der Länder, die durch ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit geprägt sind. Die Agenda-10-Politik übernahm es, den deutschen Arbeitsmarkt so aufzuspalten, dass nur noch für eine zunehmend kleinere Gruppe gute Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bestehen, während eine tendenziell wachsende Gruppe atypisch beschäftigt ist. Diese Spaltungs- und Polarisierungspolitik soll nun auch im Bildungssystem weiter vorangetrieben werden. Sie nutzt das demografische Argument als Wundertüte, um vorzurechnen, dass eine reale Erhöhung öffentlicher Finanzierungsmittel gar nicht mehr erforderlich sei. Man muss nur die rechnerisch freiwerdenden Mittel im System lassen und umschichten.

---

<sup>107</sup> Quelle: PM „Deutscher Städtetag: Eltern brauchen Klarheit, ob Rechtsanspruch auf Betreuung im Jahr 2013 gefährdet ist“ v. 27. Oktober 2011.

Das Denkmuster der „demografischen Rendite“<sup>108</sup> weist weitere Schwachstellen auf. Dies beginnt damit, dass die demografische Entwicklung nicht so festgefügt ist wie behauptet. Für das Jahr 2011 meldete das Statistische Bundesamt z.B. eine wieder gestiegene Bevölkerung aufgrund eines positiven Wanderungssaldos. *„Die Einwohnerzahl Deutschlands dürfte nach einer Schätzung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) im Jahr 2011 erstmals nach acht Jahren Rückgang leicht gestiegen sein. Am Jahresende lebten voraussichtlich über 81,80 Millionen Personen und damit deutlich über 50.000 Personen mehr als im Vorjahr in Deutschland. Ursache hierfür sind die hohen Wanderungsgewinne gegenüber dem Ausland: Erstmals nach 2002 können sie das Geburtendefizit – die Differenz aus Geburten und Sterbefällen – mehr als ausgleichen.“* (Destatis-PM Nr.014 vom 13.01.2012) Großen Anteil an dieser Entwicklung haben die Zuzugszahlen aus den im Jahr 2004 der Europäischen Union beigetretenen Staaten, vor allem aus Polen. Nicht unwahrscheinlich ist, dass bald auch aus den südeuropäischen Krisenländern Wanderungsgewinne realisiert werden. Griechenland etwa droht auf das Niveau eines Schwellenlandes herabzusinken und auch in Portugal wie Spanien sehen sich relevante Teile der jungen Generation mit katastrophalen Berufsperspektiven konfrontiert. Die Krise treibt Teile der jungen Generation umso mehr außer Landes, als es an vorwärtsweisenden Perspektiven fehlt. Deutschland gehört zum Kreis potentiell attraktiver Länder.

Niemand vermag zu sagen, ob die tiefgehende Krise in den süd- und Teilen der osteuropäischen Länder der Europäischen Gemeinschaft Deutschland in den kommenden Jahren weitere Wanderungsgewinne beschern wird. Deutlich wird zunächst nur, dass Entwicklungen denkbar sind, die den prognostizierten Bevölkerungsrückgang aufhalten und in der Folge auch den Rückgang der SchülerInnenzahlen geringer ausfallen lassen, als es diejenigen unterstellen, die sich mit dem Demografieargument reale öffentliche Mehrausgaben ersparen wollen.

Für ein real geringeres Umschichtungspotential als dem, was theoretisch errechnet wurde, spricht auch die regional sehr unterschiedliche Entwicklung der SchülerInnenzahlen. Gegenüber dem Schuljahr 2009/2010 besuchten im Schuljahr 2010/2011 mit 11,5 Mio. Schülerinnen und Schüler 1,6 Prozent weniger eine allgemeinbildende oder berufliche Schule. Hierin setzte sich die seit Anfang des Jahrhunderts bestehende Entwicklung fort.

---

<sup>108</sup> Es prägt die KMK-Politik schon seit Jahren. Ende 2008 etwa erklärte die damalige KMK-Präsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer (PM vom 2.12.2008) anlässlich der Vorlage des Bildungsfinanzberichts 2008: *„Die Länder werden in den kommenden Jahren unter anderem die vorschulischen und schulischen Betreuungs- und Bildungsangebote ausbauen und die Zahl der Studienabschlüsse deutlich erhöhen. Die sich aus der demografischen Entwicklung ergebenden finanziellen Spielräume werden zur Verbesserung der Bildungsqualität genutzt.“* ([http://www.kmk.org/no\\_cache/presse-und-aktuelles/meldung/erklarung-der-praesidentin-der-kultusministerkonferenz-zum-bildungsfinanzbericht.html?cHash=857e875bcc&word\\_list%5B0%5D=bildungsausgaben](http://www.kmk.org/no_cache/presse-und-aktuelles/meldung/erklarung-der-praesidentin-der-kultusministerkonferenz-zum-bildungsfinanzbericht.html?cHash=857e875bcc&word_list%5B0%5D=bildungsausgaben); Zugriff am 12.11.2009; überprüft am 23.02.2012).

Ende 2000 lag die Zahl der Fünf- bis Sechsjährigen in Deutschland bei 792.000, Ende 2010 bei nur noch bei 690.500. Aus dem Rückgang der SchülerInnenzahlen lässt sich jedoch nicht direkt auf ein bestimmtes Einsparpotential schließen. Dagegen steht die nach Regionen sowie in West- und Ostdeutschland sehr unterschiedliche Entwicklung. Im früheren Bundesgebiet sank die Zahl der Kinder im einschulungsrelevanten Alter zwischen Ende 2000 und Ende 2010 um 17,7 Prozent. Im Jahr 2011 wurden hier in der Folge 14,2 Prozent weniger eingeschult als im Jahr 2001. In den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) gab es dagegen 2011 insgesamt 19,4 Prozent mehr Kinder im schulpflichtigen Alter als zehn Jahre zuvor; die Zahl der Einschulungen stieg um über 20 Prozent.<sup>109</sup> Die schon bei der Wahl größerer Aggregate beachtliche Spannweite fällt nochmals größer aus, wenn die kommunale Ebene untersucht wird. Bricht man die differierende Entwicklung auf die lokale Ebene herunter, so stehen Städte, wo aufgrund steigender SchülerInnenzahlen Kapazitätsausweitungen mit auch Schulneubauten erforderlich sind, neben Städten, wo der Rückgang an SchülerInnenzahlen tatsächlich Mittel freisetzt, die anderweitig genutzt werden können. Werden in Gemeinde A Schulneubauten erforderlich, weil hier gegenläufig zum Durchschnittstrend steigende SchülerInnenzahlen zu verzeichnen sind, hilft es dieser Gemeinde aber nicht, wenn in Gemeinde B eine Schule schließt, weil es für den Weiterbetrieb nicht mehr genügend Kinder gibt. Zwar können Lehrkräfte anders verwandt werden, aber auch hier entstehen Kosten, etwa in Form von Umzugsbeihilfen. Anzunehmen, dass Stellenfreisetzungen und Schulschließungen in gleichem Maße möglich sind, wie Schülerzahlen zurückgehen, ist bestenfalls naiv. Im realen Prozess gibt es nicht nur Verzögerungen in der Umsetzung. Ein Teil der geplanten Schulschließungen lässt sich nicht realisieren und von den realisierten Schulschließungen erweisen sich einige als kontraproduktiv. Den eingesparten Kosten stehen dann Folgekosten gegenüber, die den Einspareffekt wieder zunichtemachen. Folge: Die effektive „demografische Rendite“ liegt deutlich unter den theoretischen Erwartungen.

Zudem, die Finanzpolitik übersieht gerne, dass Schulen auch Orte sozialen Lebens sind. Wird die Schule abgewickelt und müssen die Schüler in der Folge zur Schule in einen anderen Ort fahren, dann kann dies einen langsamen Prozess des Sterbens einleiten. Warum sollten junge Familien vor Ort bleiben, wenn die schulische Infrastruktur fehlt oder erhebliche Qualitätsmängel aufweist? Um die Diskrepanzen im regionalen Altersaufbau nicht zu verschärfen, kann es im Einzelfall sinnvoll sein, Zwergschulen zu unterhalten. Dies jedoch bindet dann Mittel, die für Qualitätsverbesserungen in der Fläche nicht mehr zur Verfügung stehen. In Finnland gibt es nicht wenige derartige Zwergschulen. Sie bieten

---

<sup>109</sup> Angaben nach Destatis (Pressemitteilung Nr.106 vom 15.03.2011 und Nr.412 vom 09.11.2011).



geradezu paradiesische Lehrer-Schüler-Relationen und bremsen die Tendenz zur Entleerung des flachen Landes.

**Tab. 6: Die Entwicklung der Schülerzahlen in Einrichtungen der Bereiche ISCED 1- bis 4 im Zeitraum 2000 bis 2009**

	2000	2004	2008	2009	Veränderung 2000 - 2009	
					Absolut	%
<b>Estland</b>	249.308	227.267	189.342	181.592	-67.716	-27,2
<b>Polen</b>	7.494.241	6.959.971	6.002.441	5.857.559	-1.636.682	-21,8
<b>Großbritannien</b>	12.930.399	14.302.234	10.340.998	10.364.258	-2.566.141	-19,8
<b>Slowakei</b>	986.836	942.995	829.904	799.631	-187.205	-19,0
<b>Tschechien</b>	1.652.543	1.614.871	1.462.879	1.432.231	-220.312	-13,3
<b>Slowenien</b>	305.534	306.630	272.439	266.805	-38.729	-12,7
<b>Ungarn</b>	1.598.535	1.566.068	1.459.283	1.426.861	-171.674	-10,7
<b>Deutschland</b>	12.422.800	12.181.696	11.746.466	11.468.860	-953.940	-7,7
ISCED 1	3.655.859	3.305.386	3.236.158	3.150.822	-505.037	-13,8
ISCED 2	5.560.251	5.585.642	5.008.352	5.017.872	-542.379	-9,8
ISCED 3	2.747.026	2.796.289	2.921.267	2.745.415	-1.611	-0,1
ISCED 4	459.664	494.379	580.689	554.751	95.087	20,7
<b>Schweden</b>	1.722.475	1.692.872	1.615.941	1.605.608	-116.867	-6,8
<b>Österreich</b>	1.197.544	1.213.877	1.183.052	1.160.633	-36.911	-3,1
<b>Spanien</b>	5.939.640	5.669.310	5.834.290	5.876.274	-63.366	-1,1
<b>Frankreich</b>	9.836.575	9.661.881	10.095.748	10.074.127	237.552	2,4
<b>Italien</b>	7.279.224	7.393.486	7.496.495	7.501.777	222.553	3,1
<b>Niederlande</b>	2.683.495	2.720.740	2.777.412	2.783.676	100.181	3,7
<b>Finnland</b>	882.158	906.416	941.615	940.012	57.854	6,6
<b>Belgien</b>	1.879.092	1.946.881	2.026.049	2.010.799	131.707	7,0
<b>Irland</b>	829.440	844.420	874.924	893.744	64.304	7,8
<b>Norwegen</b>	798.404	838.511	864.834	861.433	63.029	7,9
<b>Dänemark</b>	813.856	910.158	920.917	925.157	111.301	13,7

Quelle: Eurostat, Tabellen "Students by ISCED level, age and sex [educ\_enr1t]", update vom 7.2.2011; eigene Berechnung

Völlig ausgeblendet bleibt bei dem Denkmuster der „demografischen Rendite“ auch, dass in einer Gesellschaft des lebenslangen Lernens die Bildungsbeteiligung der erwachsenen Bevölkerung, einschließlich der Bevölkerung im Ruhestand, einen ganz neuen Stellenwert erhält. Das bildungspolitische Konzept des "Lebenslangen Lernens“ wird in Deutschland zwar proklamiert und in Sonntagsreden beschworen, aber nicht wirklich umgesetzt. Die im internationalen Vergleich beschämend geringen Weiterbildungsquoten, das Fehlen finanzieller Absicherungen für die Erwerbstätigen, die einen zweiten Beruf erlernen oder noch ein Studium absolvieren wollen wie auch der Bedeutungsverlust von Weiterbildung bei der

Bundesagentur für Arbeit machen dies deutlich. Damit aber ergibt sich folgender Widerspruch: Die Planung der öffentlichen Bildungsausgaben bezieht sich rein konservativ auf Prognosen der SchülerInnen-Zahlen. Aus dem Schülerrückgang werden unter Status-quo-Bedingungen Einsparungen errechnet. Lasse man diese "demografische Rendite" im System, so das Kalkül, könne man daraus gleichermaßen den Ausbau frühkindlicher Bildung, die Finanzierung von Schulsozialarbeit, Maßnahmen zur Vermeidung von Schulabbruch, den Ganztagschulausbau und auch noch die Anhebung der Studierendenquote finanzieren. Die „demografische Rendite“ wird zur vielfach einsetzbaren Wundertüte, die sich immer wieder selbst füllt. Die Argumentation ist wissenschaftlich nicht belastbar. Sie setzt den Grundfehler der bisherigen Planung von Bildungsausgaben fort. Statt die Finanzmittelplanung am Bildungsbedarf auszurichten, wird genau umgekehrt verfahren. Auf Ebene der für Bildung primär zuständigen Länder wird ein Finanzbetrag X als Ergebnis sinkenden SchülerInnen-Zahlen ermittelt und dann vorgegeben, dass dies der Finanzrahmen ist, über den hinaus zusätzliche Bedarfe nicht finanziert werden. Völlig unverbunden daneben steht das Ziel, 10 Prozent des BIP in Bildung und Forschung zu investieren. Schlimmer noch, die methodischen Planspiele, mit denen auf dem Papier das 10-Prozent-Ziel als annähernd erfüllt dargestellt werden kann (vgl. oben unter den Gliederungspunkten 1 und 3), verdeutlichen, dass es unter den obwaltenden Bedingungen noch nicht einmal eine Gewähr dafür gibt, dass die "demografische Rendite" überhaupt im System verbleibt.

Rücken wird Deutschland in den internationalen Kontext, verliert die Entwicklung rückläufiger SchülerInnenzahlen ihre Singularität. *Tabelle 6* weist aus, dass Deutschland beim Rückgang der SchülerInnenzahlen im nicht-tertiären Bildungsbereich der ISCED-Stufen 1-4 nicht an der Spitze steht. Die Eurostat-Daten schließen die beruflichen Schulen, wo ein Zuwachs zu verzeichnen war, ein. EU-weit (EU27) gingen die SchülerInnenzahlen von 2000 bis 2009 um etwas über 6 Prozent zurück. Deutschland liegt im Mittelfeld. Die Spannweite reicht von dramatischen Rückgängen zwischen rd. 22 Prozent bis gut 27 Prozent in Estland und Polen bis zu einem Anstieg von fast 14 Prozent in Dänemark. Die dänische Zunahme erklärt sich primär über den oberen Sekundarbereich (ISCED-3). Hier gab es 2009 ein Viertel mehr Schüler als im Jahr 2000. In Großbritannien umgekehrt ist besonders dieser Bereich eingebrochen, während die Schülerzahlen im Primarbereich nur um knapp 5 Prozent zurückgingen.

Die Entwicklung bei allgemein- und berufsbildenden Schulen muss ergänzt werden um die Betrachtung einmal des Elementarbildungsbereichs und dann der tertiären Bildung. In beiden Bereich steigt die Zahl der Bildungsteilnehmer aufgrund höherer Bildungsbeteiligung. Während das Argument der demografischen Rendite das Einsparpotential aufgrund

sinkender SchülerInnen-Zahlen in den allgemein- und berufsbildenden Schulen überschätzt, wird gegenläufig dazu der Finanzierungsbedarf aufgrund des Ausbaus frühkindlicher Bildung und steigender TeilnehmerInnen an tertiären Bildungsprogrammen systematisch unterschätzt. Allein von 2000 bis 2009 stieg die TeilnehmerInnenzahl an tertiären Ausbildungen um 384 Tsd. resp. um knapp 19 Prozent. Dies allerdings liegt unter dem EU27-Durchschnitt von 22 Prozent.

Einige Aspekte des Ausbaus frühkindlicher Bildung will ich näher beleuchten und bei der Primar-, Sekundar- und Tertiärbildung die Frage aufwerfen, welche Auswirkungen die im allgemeinbildenden Schulsystem seit Ende der 90er Jahre gesunkene SchülerInnenzahl in der Zeitspanne ab dem Jahr 1999 bis 2008 auf die Veränderung der Ausgaben pro SchülerIn tatsächlich hatte.<sup>110</sup>

## 5.2 Frühkindliche Bildung: Nachfrage nach Betreuungsplätzen liegt weit über dem geplanten Angebot

Im Jahr 2002 hat die Europäische Gemeinschaft auf dem Barcelona-Gipfel für den Bereich der außerhäuslichen Betreuung von Kindern unter und über drei Jahren zwei bis 2010 zu erreichende Mindest-Ausbauziele beschlossen: „*Member States should remove disincentives to female labour force participation and strive, (...) to provide childcare by 2010 to at least 90 % of children between 3 years old and the mandatory school age and at least 33 % of children under 3 years of age.*“ Bei der Umsetzung rangiert Westdeutschland unter den europäischen Schlusslichtern (European Commission 2008). Noch 2006 lag der Anteil von Kindern unter 3 Jahren, die außerhäuslich betreut wurden, in den westlichen Bundesländern (ohne Berlin) mit durchschnittlich 8 Prozent um mehr als drei Viertel unter der Barcelona-Zielmarke. Ostdeutschland übertraf demgegenüber mit im Durchschnitt 39,7 Prozent die europäische Zielmarke. Der gesamtdeutsche Durchschnitt stieg damit freilich nur auf 13,6 Prozent. 2007 endlich verständigten sich Bund, Länder und Kommunen auf einem sogenannten Krippengipfel darauf, bis 2013 eine Versorgungsquote für unter 3-Jährige von mindestens 35 Prozent anzusteuern, wobei ein Teil der neu zu schaffenden Plätze über Tageseltern bereitgestellt werden soll. Faktisch wurde damit anerkannt, dass Deutschland beim Krippenausbau international einen erheblichen Entwicklungsrückstand aufweist. Das Ausbauziel erfährt rechtliche Untermauerung durch die gleichzeitige Schaffung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab

---

<sup>110</sup> Erstmals gab es 1998 geringere Schülerzahlen. 1997 betrug die SchülerInnenzahl noch 10.146.472. Sie sank 1998 auf 10.107.641. Im Jahr 2008 erreichte sie 9.023.572.

dem 1. Lebensjahr.<sup>111</sup> Mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 10.12.2008 – es trat zum 1.1.2009 in Kraft – erlangte das Vorhaben Gesetzeskraft. Die Finanzierung des Ausbaus regelt das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz. Danach werden für den Ausbau 12 Mrd. € benötigt, wovon der Bund mit 4 Mrd. € ein Drittel trägt.

Es ist mittlerweile gesichert, dass diese Mittel nicht ausreichen. Das Statistische Bundesamt hat im November 2009 das Ausbauerfordernis beim Krippenausbau deutlich gemacht.<sup>112</sup> Zwar sinkt die Zahl der unter 3-Jährigen von 2.104.600 im Jahr 2006 auf voraussichtlich 1.977.000 im Jahr 2013. 2006 betrug die Betreuungsquote jedoch bundesweit nur 13,6 Prozent. Dafür gab es 286.900 Plätze in Kindertagesstätten und öffentlich geförderter Tagespflege. Bis 2009 stieg die Quote auf 20,4 Prozent (417.200 betreute Kinder). Die Realisierung der 35-Prozent-Quote bedingt eine Platzsteigerung auf 692.000 Plätze im Jahr 2013. Da die Nachfrage aber schon jetzt weit höher ist, reicht dies nicht. Das Statistische Bundesamt hat in Modellrechnungen aufgezeigt, dass der von Eltern nachgefragte Bedarf weit über der angenommenen Quote von 35 Prozent liegt. Der Mitte Mai 2011 vom Bundeskabinett verabschiedete Zweite Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) erhöhte in der Folge die Bedarfsquote auf 39 Prozent, ohne jedoch die Finanzierungsmittel des Bundes entsprechend aufzustocken. Betreut in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege wurden im Frühjahr 2011 (1. März) erst 25,4 Prozent der Kinder unter 3 Jahren. Schon allein zur Erreichung der unterhalb des Bedarfs liegenden 35-Prozent-Marke fehlten noch mehr als 230.000 Plätze. Nur in Hamburg und in Rheinland-Pfalz ist der Krippenausbau annähernd auf das Ausbauziel hin synchronisiert. In den anderen westdeutschen Bundesländern gab es trotz eines noch erheblichen Nachholbedarfs von 2010 auf 2011 nur magere Zuwächse. Die rote Laterne fällt dabei an Nordrhein-Westfalen. Im Frühjahr 2011 erreichte das größte deutsche Bundesland erst eine Betreuungsquote von 15,9 Prozent. Die Zielmarke ist damit noch nicht einmal zur Hälfte erreicht. Trotzdem leistet sich das Land ein unterdurchschnittliches Ausbautempo (+1,9% gegenüber 2010).<sup>113</sup>

Mit dem derzeitigen Ausbautempo und den von Bund, Ländern und Kommunen eingeplanten Finanzmitteln ist vorprogrammiert, dass 2013 weder quantitativ und erst recht nicht qualitativ ein Angebot verfügbar sein wird, dass den Wünschen der Eltern und den

---

<sup>111</sup> Bei Kindern vor Vollendung des ersten Lebensjahres gelten Ansprüche im Abhängigkeit vom Bedarf entweder des Kindes oder seiner Erziehungsberechtigten (KiföG § 24 I; BGBl. I Nr. 574, S. 2404)

<sup>112</sup> „Tagesbetreuung für Kinder unter 3 Jahren: bis 2013 noch 275 000 Plätze zu schaffen“: Pressemitteilung Nr. 442 des Statistischen Bundesamtes vom 20.11.2009; [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/11/PD09\\_\\_442\\_\\_225,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/11/PD09__442__225,templateId=renderPrint.psml) (Zugriff am 27.11.2009)

<sup>113</sup> Angaben nach Destatis-Pressemitteilung Nr. 409 vom 08.11.2011. Bundesweit lag die Versorgungsquote zum 1. März 2011 bei 25,4 Prozent (Steigerung gegenüber 2010: 2,3 %).

Bedürfnissen der Kinder entspricht. Die Städte und Gemeinden sehen sich mit der Finanzierung überfordert. Der Rechtsanspruch auf Betreuung, der allen Eltern, die dies wünschen, einen Platz garantiert, sei „eine Herkulesaufgabe, die ohne deutlich größere finanzielle Anstrengungen der Länder bis 2013 nicht umzusetzen sein dürfte“<sup>114</sup> Dies zumal der Bedarf in größeren Städten teilweise bei über 50 Prozent liege. Auch dürfe bei dieser „Mammutaufgabe“ die Qualität nicht auf der Strecke bleiben, da Kinderbetreuungseinrichtungen ein wichtiger Bildungsstandort für die frühkindliche Entwicklung seien, so Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Die Qualität jedoch bleibt auf der Strecke. Angesichts unzureichende Finanzausstattung versuchen viele Kommunen, den Ausbau der Kleinkindbetreuung dadurch zu betreiben, dass sie auf freiwerdende Kapazitäten als Ergebnis des demografischen Wandels spekulieren. Dieses Kalkül jedoch geht nicht auf. Absehbar ist, dass elterliche Nachfrage auch ab dem Zeitpunkt, wo ein Rechtsanspruch besteht, vielfach nicht befriedigt werden kann. Entweder überhaupt nicht oder in einer Weise, die für Eltern nicht akzeptabel ist. Spekuliert wird seitens der Politik offensichtlich darauf, dass sich viele resigniert abwenden resp. lieber das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen, als auf die Zuweisung eines Platzes zu hoffen. Viele Eltern auch, die eine Ganztagskrippenbetreuung wünschen, drohen mit einer Halbtagsbetreuung abgespeist zu werden resp. werden mit der Tagespflege vorlieb nehmen müssen. Gegenüber institutioneller Betreuung ist dies die für Kommunen billigere Betreuungsform.

Das Desaster war bereits 2009 absehbar. Der Notwendigkeit, weitere Finanzmittel bereitzustellen und die Ausbildung von ErzieherInnen zu forcieren, hat sich die Politik gleichwohl verweigert. Nun wird von den Kommunen als Notbremse die Aussetzung des Rechtsanspruchs ins Spiel gebracht.<sup>115</sup> Diese Form der Kapitulation verweist nicht auf ein zu ambitioniertes Ziel, sondern auf den fehlenden politischen Umsetzungswillen. Die Unterschätzung des Finanzbedarf ist dabei nicht das einzige, aber ein zentrales Nadelöhr.

Dieser Befund reiht sich ein in die Position, die Deutschland international bei den öffentlichen Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Betreuung einnimmt. Im breiten OECD-Vergleich gehört, wie aus *Abbildung 8* ersichtlich wird, Deutschland zwar nicht zu den Schlusslichtern, wohl aber zu der Ländergruppe, deren Gesamtausgaben sich deutlich unter dem OECD- resp. EU-27-Durchschnitt bewegen. An der Spitze mit Ausgaben von

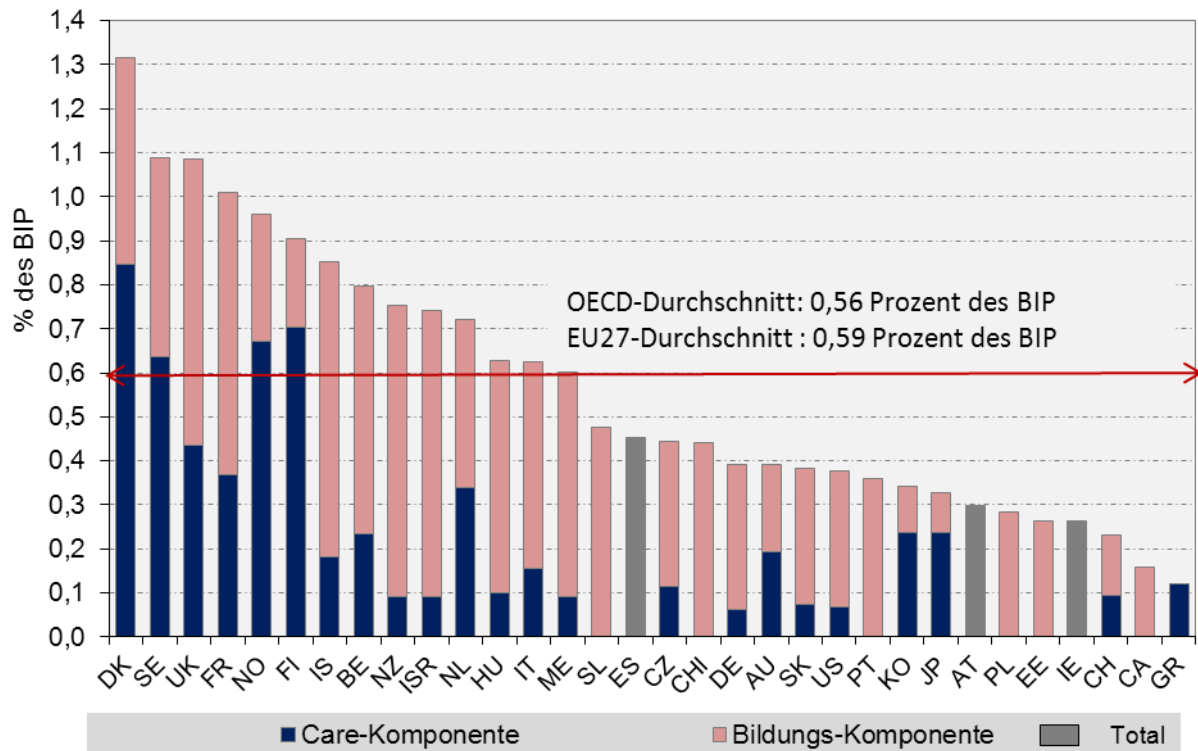
---

<sup>114</sup> Stephan Articus, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages bei der Vorstellung des Evaluationsberichtes am Mittwoch, den 18. Mai 2011 (vgl. BMFSFJ-PM Nr. 34/2011).

<sup>115</sup> So in der Pressemitteilung „Deutscher Städtetag: Eltern brauchen Klarheit, ob Rechtsanspruch auf Betreuung im Jahr 2013 gefährdet ist“ vom 27.10.2011.

mindestens 0,8 BIP-Prozentpunkten liegen Dänemark, Schweden, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Norwegen, Island und Belgien. Bei Eingrenzung auf die Ausgaben, die

**Abb. 8: Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung und frühe Bildung (childcare and early education services) 2007 (% des BIP)**



Legende: Länderabkürzungen vgl. Länderverzeichnis unter Abkürzungen

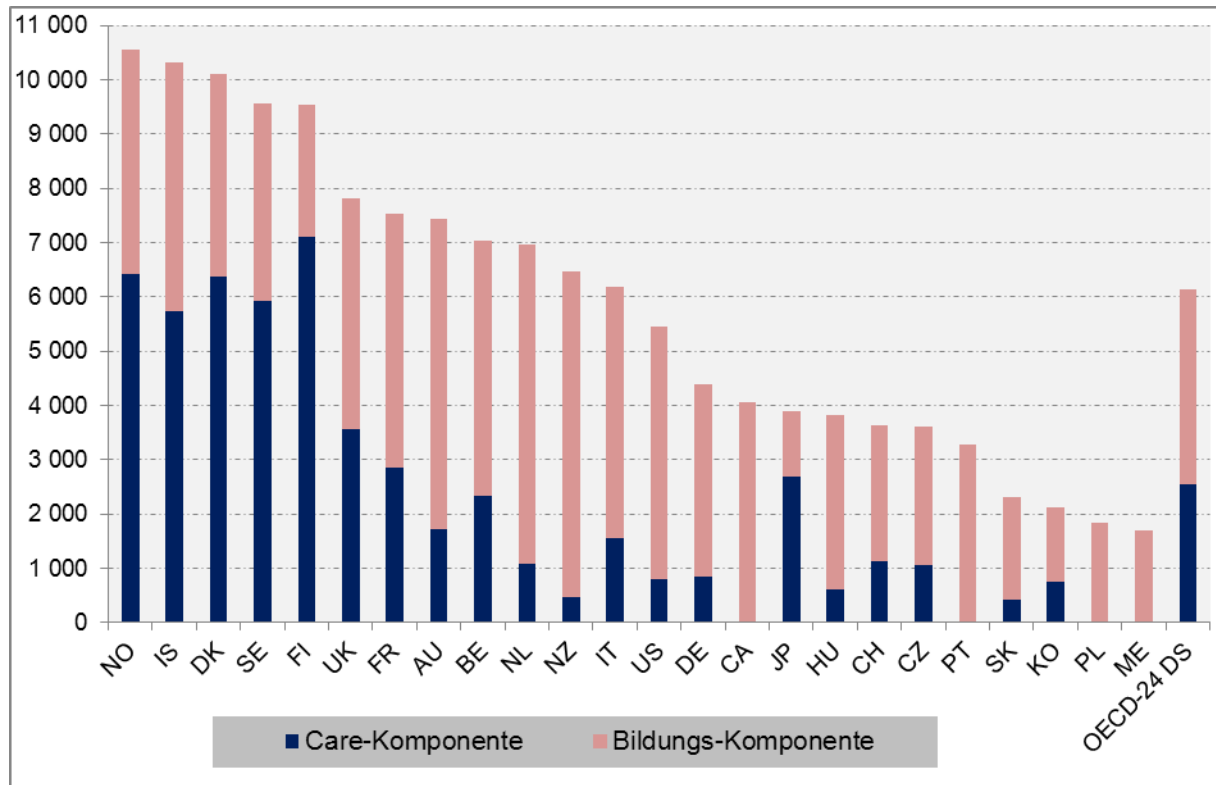
**Quelle:** OECD, Public expenditure on childcare and early education services, per cent of GDP, 2007 (Indikator: PF3.1.A): [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (Zugriff: November 2011)

für Bildung und Betreuung von Vorschulkindern (in PPP's auf US-Dollarbasis) gibt es auf

auf die Care-Komponente entfallen, gehört Deutschland zu den Schlusslichtern (vgl. die Höhe der blauen Säule in Abbildung 8). Da die Mitgliedsländer der OECD durch unterschiedliche Einkommensniveaus geprägt sind, gibt es in der Rangfolge gewisse Verschiebungen, wenn statt der BIP-Anteile die Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Vorschulkind verglichen werden. Wie aus der nachfolgenden *Abbildung 9* ersichtlich wird, verbleibt Deutschland jedoch im Feld der Länder mit Ausgaben deutlich unter dem OECD-24-Durchschnitt. An der Spitze haben sich die fünf skandinavischen Länder mit Gesamtausgaben pro Kind und Jahr zwischen 9,5 Tsd. und 10,6 Tsd. PPP's von allen anderen OECD-Ländern deutlich abgesetzt. Die Nachfolgeländer gehören zu unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Kontexten mit Gesamtausgaben zwischen 7,8 Tsd. PPP's in Großbritannien und 6,2 Tsd. PPP's in Italien. Sie liegen über dem OECD-Durchschnitt. Die Ländergruppen mit Gesamtausgaben unter OECD-Durchschnitt werden angeführt von

den USA (5,5 Tsd. PPP's). Deutschland folgt mit einigem Abstand (Gesamtausgaben: 4,4 Tsd. PPP's).

**Abb. 9: Öffentliche Ausgaben pro Vorschulkind für Betreuung und Bildung 2007 in Kaufkräfteinheiten auf US-Dollar-Basis (PPP's)**



Erläuterung: Länderabkürzungen siehe unter Abkürzungsverzeichnis

Quelle: OECD, Public expenditure on pre-school per child, 2007 (Indikator PF3.1.B)

### 5.3 Wie sich die Ausgaben pro Schüler und Student im europäischen Vergleich entwickelt haben – die „demografische Rendite“ schrumpft zur Schimäre

Oben habe ich argumentiert, dass die Hoffnungen auf eine demografische Rendite schon rein kalkulatorisch weit überzogen sind. Was aber sagen die empirischen Fakten für den Zeitraum, wo in Deutschland die SchülerInnenzahlen allgemeinbildender Schulen tatsächlich zurückgegangen sind. Würde es eine demografische Rendite von Gewicht geben, müssten die Ausgaben pro Schüler und Studierendem bereits in den letzten Jahren im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gestiegen sein. Nur so nämlich könnte sich Deutschland international nach vorne arbeiten. Der OECD-Befund weist jedoch aus, dass Deutschland zu den Ländern mit der geringsten Ausgabensteigerung gehört. Die höchsten Ausgabensteigerungen finden wir in der Zeitspanne von 1999 bis 2008 in Irland und in europäischen Ländern, die zu den Bildungsnachzählern zählen. In Irland wurden die Aus-

gaben über alle ISCED-Bereiche hinweg um 168 Prozent gesteigert von knapp 3.000 €-Kaufkrafteinheiten auf fast 8.000 €-Kaufkrafteinheiten. Zu den Bildungsnachzüglern zählt Zypern. Der zur EU gehörende griechische Teil der Insel realisierte einen Ausgabenzuwachs von 148 Prozent.

Länder mit schon in den 90er Jahren überdurchschnittlichen Ausgaben sicherten sich diese Position durch einen über dem EU27-Durchschnitt von + 45 Prozent liegenden Zuwachs. Im Vereinigten Königreich wurde dies durch den starken Rückgang der Schülerzahlen erleichtert, in Belgien, den Niederlanden und Island fiel dieser Faktor dagegen weg. Hier gab es pro vollzeitäquivalentem Schüler überdurchschnittliche Zuwächse, obwohl die SchülerInnen-Zahl im nicht-tertiären Bereich zwischen 3,7 Prozent (Niederlande) und 10,1 Prozent (Island) gestiegen ist und auch der tertiäre Bereich abgesehen von Belgien überdurchschnittliche Anstiege (Island: + 97 %) verzeichnet. In Deutschland haben die BildungsteilnehmerInnen nicht vom Schülerrückgang profitiert. Es gab einen Ausgabenzuwachs; dieser blieb trotz Schülerrückgang jedoch um 9,4 Prozentpunkte hinter dem EU27-Durchschnitt zurück.

### **5.3.1 Primarbereich**

In fast allen OECD-Ländern steigen die Ausgaben pro Schüler mit der Höhe des ISCED-Niveaus. Das Ausmaß dieser Unterschiede variiert aber beträchtlich. In Island gibt es annähernd eine Gleichverteilung. Auf der anderen Seite weisen in Europa die Schweiz, Tschechien, Frankreich und Deutschland die größten Unterschiede auf.

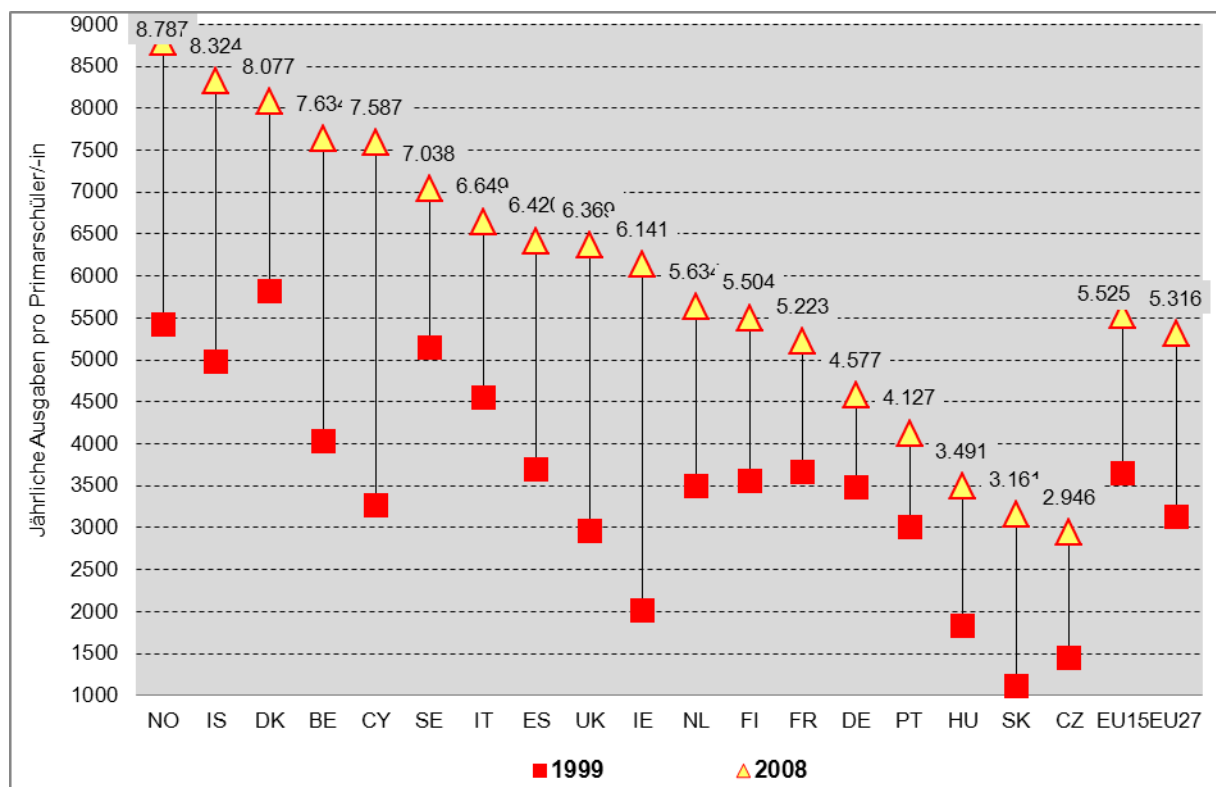
Im Zeitraum von 1999 bis 2008 verzeichnen die osteuropäischen Länder aufgrund der dort besonders niedrigen Geburtenraten die größten Einbrüche bei den Primarschülern. In Polen hat sich die Schülerzahl von 4,8 auf 2,4 Mio. regelrecht halbiert; in Estland sind es minus 41 und in der Tschechischen Republik annähernd minus 30 Prozent. Nicht für alle, wohl aber für die meisten europäischen Länder liegen geschlossene Zeitreihen zur Ausgabenentwicklung pro Schüler und Schülerin vor. Ein Zusammenhang im Sinne des Wirksamwerdens einer „demografischen Rendite“ ist dabei nicht erkennbar. Die Ausgabenentwicklung wird von anderen Faktoren bestimmt. Dementsprechend bleiben im Umkehrschluss die Ausgaben auch nicht dort zurück, wo es heute (2008) mehr Primarschüler gibt als Ende der 90er Jahre. Mehr Primarschüler als Ende der 90er Jahre gibt es u.a. in den Niederlanden (+ 1,4 %) und in Norwegen (+ 4,3 %). Trotzdem weisen beide Länder pro SchülerIn einen fast doppelt so hohen Ausgaben-Zuwachs aus wie Deutschland. In Deutschland ging zwar die Zahl der Primarschüler um 14 Prozent zurück; die Ausgaben pro Vollzeit-Kopf stiegen mit plus 31,7 Prozent gleichwohl so gering wie in keinem ande-



ren EU-Land. Dies, obwohl das Niveau schon 1999 nur durchschnittlich war. Der Zuwachs in der EU27 fällt mit 70 Prozent mehr als doppelt so hoch aus.

Abbildung 10 veranschaulicht die Entwicklung für 18 der 21 europäischen Länder mit vollständiger Datenlage. Nicht aufgenommen sind Bulgarien, Lettland und Malta. Diese 3 Länder jedoch rangieren bei den Zuwächsen mit an der Spitze. Malta (+ 134 %) hat sich im Ergebnis mittlerweile vor Deutschland geschoben und belegt nun einen mittleren Platz. Zypern konnte gar zur Spitzengruppe aufschließen. Noch im Jahr 2000 lag Zypern hinter Deutschland; 2002 hat es Deutschland überrundet und diese Position seither ausgebaut. Der Erfolg von Zypern ging einher mit einer kräftigen Steigerung der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP, wofür wieder die Erhöhung der Staatseinnahmenquote die Basis legte.<sup>116</sup> Die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben von Zypern lässt sich ergo mit den Determinanten erklären, die die vergleichende Politikwissenschaft identifiziert hat (vgl. Gliederungspunkt 3.2.1).

**Abb. 10: Ausgaben in €-Kaufkräften pro Primarschüler an öffentlichen Schulen 1999 und 2008 im europäischen Vergleich**



Quelle: Eurostat, Expenditure on public educational institutions [educ\_fipubin], update vom 28.01.2012; eigene Auswertung

<sup>116</sup> Die Staatseinnahmenquote stieg im Beobachtungszeitraum von 32,4 Prozent des BIP (1999) auf 43,1 Prozent (2008). Quelle: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_a\_main]; Tabelle "Total general government revenue", update vom 7.2.2012.

Relativ ist Deutschland also zurückgefallen und zwar unter den 21 europäischen Ländern, für die durchgängig Daten vorliegen, von Rang 11 auf Rang 15. Dementsprechend vergrößerte sich auch das fiktive Finanzierungsdefizit. Um die außereuropäischen OECD-Länder ins Bild holen zu können, werden in *Tabelle 7* die OECD-Daten, die die Kaufkraftrelationen (PPP's) auf US-Dollarbasis wiedergeben, zugrunde gelegt. Anders als oben sind hierbei jedoch öffentliche und private Einrichtungen erfasst, da die OECD die Ausgaben an öffentlichen Einrichtungen anders als Eurostat nicht separat ausweist. Gegenüber

**Tab. 7: Deutsches fiktives Finanzierungsdefizit bei Ausgaben pro Primarschüler 2003 bis 2008 (PPP): Vergleich nach Wohlfahrtstypen**

	2003	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2003 - 2008 (%)
<b>Skandinavische Länder</b>						
Dänemark	3.189	3.189	3.436	3.297	4.151,4	30,2
Finnland	697	697	537	770	1.163,0	66,9
Island	3.128	3.128	3.938	4.548	4.669,8	49,3
Norwegen	3.353	3.353	4.124	4.253	5.147,7	53,5
Schweden	3.128	3.128	3.938	4.548	3.151,1	0,7
<b>Durchschnitt</b>	<b>2.699</b>	<b>2.699</b>	<b>3.194</b>	<b>3.483</b>	<b>3.656,6</b>	<b>35,5</b>
<b>West-/mitteleuropäische Länder</b>						
Belgien	1.556	1.556	1.711	1.867	2.599,1	67,0
Frankreich	315	315	121	340	337,9	7,3
Niederlande	1.211	1.211	1.063	1.184	1.278,7	5,6
Österreich	2.515	2.515	3.155	2.918	3.613,3	43,7
Schweiz	3.507	3.507	3.431	3.576	3.133,8	-10,6
<b>Durchschnitt</b>	<b>1.821</b>	<b>1.821</b>	<b>1.896</b>	<b>1.977</b>	<b>2.192,6</b>	<b>20,4</b>
<b>Angelsächsische Länder</b>						
Australien	869	869	949	1.068	794,5	-8,6
Irland	135	135	976	909	1.866,3	1.282,5
Neuseeland	216	216	-409	-333	-347,0	-260,7
Großbritannien	1.226	1.226	2.370	1.165	2.829,5	130,8
USA	3.680	3.680	4.347	4.485	4.053,4	10,1
<b>Durchschnitt</b>	<b>1.225</b>	<b>1.225</b>	<b>1.372</b>	<b>1.459</b>	<b>1.839,3</b>	<b>50,2</b>

Quelle: OECD; Indikator B1; eigene Auswertung

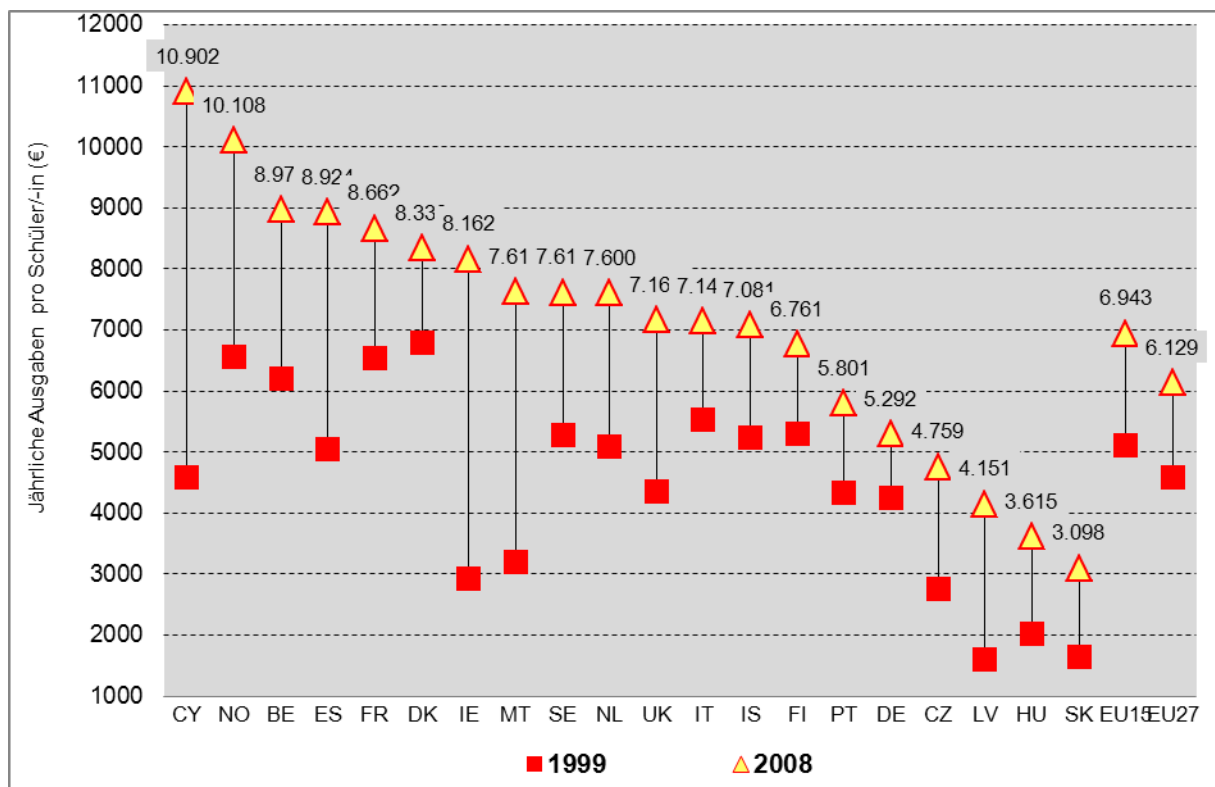
den skandinavischen Ländern ist das deutsche Finanzierungsdefizit im Zeitraum von 2003 bis 2008 durchgängig gewachsen, bei Schweden allerdings nur minimal. Die Lücke beträgt jetzt 3,7 Tsd. PPP's; ein Zuwachs von einem guten Drittel. In Relation zu anderen west- und mitteleuropäischen Ländern hat sich die Finanzierungslücke abgesehen von der Schweiz ebenfalls weiter geöffnet und liegt jetzt bei 2,2 Tsd. PPP's. Die angelsäch-

sichen Länder präsentieren sich sehr uneinheitlich. Gegenüber Neuseeland weist Deutschland mittlerweile ein Plus auf und gegenüber Australien ging das Finanzierungsdefizit zurück. Im Gegenzug weitete sich die Lücke zu Irland dramatisch und stieg auch in Relation zu Großbritannien um mehr als das Doppelte. Mit Blick auf die in beiden Ländern derzeit praktizierte Austeritätspolitik steht allerdings zu erwarten, dass die Lücke wieder zurück geht.

### 5.3.2 Sekundarbereich

Auch im Sekundarbereich kann von einer Positionsverbesserung als Folge der behaupteten „demografischen Rendite“ keine Rede sein. Unter den 21 europäischen Ländern mit vollständiger Datendatenlage belegte Deutschland im Jahr 1999 Rang 14, im Jahr 2008

**Abb. 11: Ausgaben in €-Kaufkräftereinheiten pro Sekundarschüler (ISCED 2 – 4) an öffentlichen Schulen 1999 und 2008 im europäischen Vergleich**



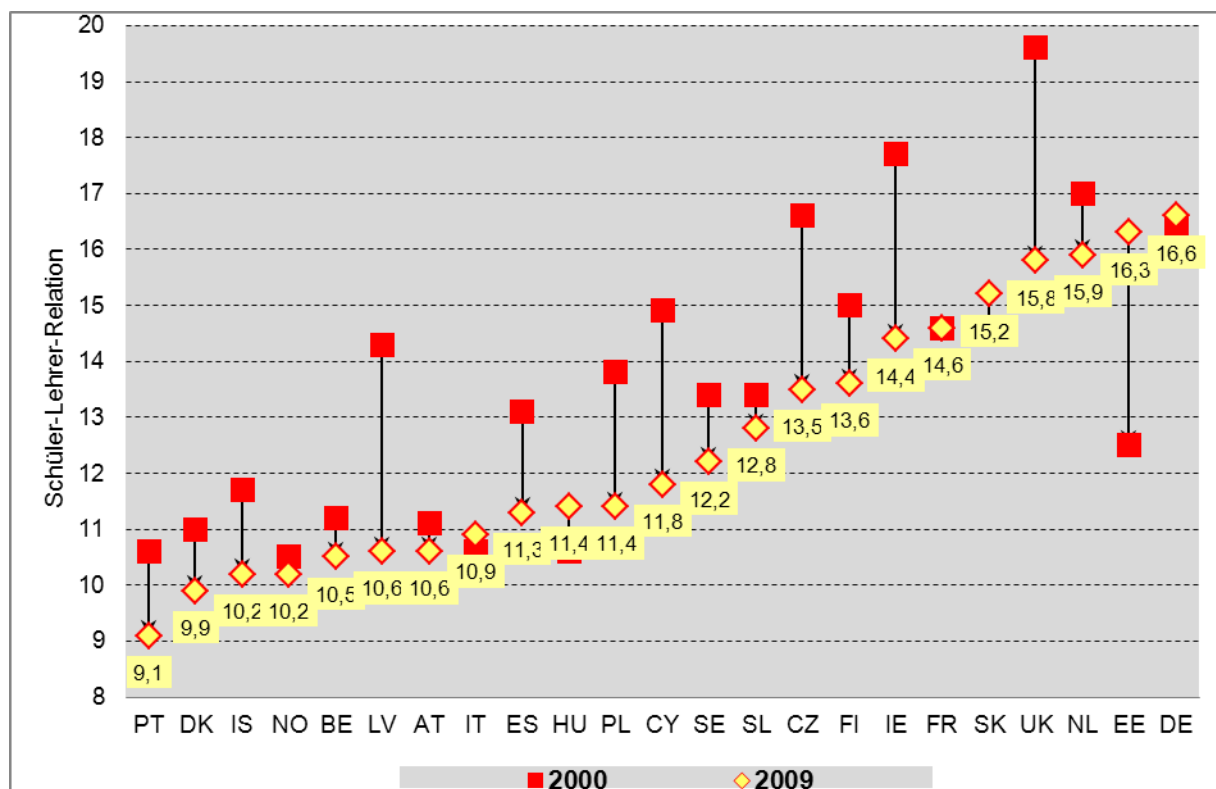
**Quelle:** Eurostat, Expenditure on public educational institutions [educ\_fipubin], update vom 28.01.2012; eigene Auswertung

dagegen nur noch Rang 16. Der deutsche Ausgabenzuwachs liegt im Beobachtungszeitraum (1999 bis 2008) um 9 Prozentpunkte unter dem EU27-Durchschnitt und um 11,5 Prozentpunkte unter dem der Länder der Euro-Zone. In der Tendenz sehen wir das gleiche Muster wie auch bei der Primarstufe. In Irland und einigen Bildungsnachzüglerländern

wurden die Ausgaben weit mehr als verdoppelt (Irland: + 178 %); ein klarer Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung ist erneut nicht auszumachen.

Dabei verlief die Entwicklung in den einzelnen ISCED-Bereichen sowohl bei den Schüler-Innenzahlen wie auch bei den Ausgaben unterschiedlich. Deutlich größer als im unteren Sekundarbereich ist die Spannweite bei der Schülerentwicklung im oberen Sekundarbereich. Malta realisierte mit plus 58,5 Prozent den größten Zuwachs, das Vereinigte Königreich mit minus 42 Prozent den größten Rückgang. In Deutschland stieg im Zeitraum von 1999 bis 2008 die Zahl der Sekundar-II-Schüler, stagnierte aber, wenn der Zeitraum von 2000 bis 2009 betrachtet wird (vgl. Tab. 6). Bei den gemittelten Ausgaben pro vollzeitäquivalentem Sekundar-Schüler gehört Deutschland zur Schlusslichtgruppe. Nur in Dänemark fiel der Zuwachs mit rd. 23 Prozent noch geringer aus. Wie aus *Abbildung 11* ersichtlich wird, hat Dänemark in der Folge den ersten Platz geräumt. Die höchsten Ausgaben finden wir nun in Zypern, Norwegen und Belgien.

**Abb. 12: Schüler-Lehrer-Relation 2000 und 2009 im Bereich ISCED 1-3: Deutsche Entwicklung im europäischen Vergleich**



**Quelle:** Schüler/Student - Lehrer Verhältnis und Klassengröße im Durchschnitt (ISCED 1-3) [educ\_iste]; update 30.06.2011; eigene Darstellung

Es kann vor dem Hintergrund der dargelegten Fakten kaum überraschen, dass das Vertrauen auf die Finanzierungspotentiale einer „demografischen Rendite“ auch bei der

Schüler-Lehrer-Relation im Selbstbetrug endet. *Abbildung 12* bringt die Schüler-Lehrer-Relation im Primar- bis Sekundar-II-Bereich für zwei Zeitpunkte zur Darstellung. In den meisten Ländern hat sich die Schüler-Lehrer-Relation deutlich verbessert; die Pfeile weisen nach unten. Lediglich in Estland und Ungarn erfolgte eine gegenläufige Entwicklung. Keine signifikanten Veränderungen gab es im Beobachtungszeitraum in Norwegen, Italien, Frankreich und Deutschland. Diese vier Länder ordnen sich allerdings sehr unterschiedlich zu. Norwegen lag und liegt im Spitzenbereich; auch Italien schneidet überdurchschnittlich ab. Die Schüler-Lehrer-Relation schwankte hier im Beobachtungszeitraum zwischen 10 und 11, die in Deutschland dagegen zwischen 16 und 17 Schüler pro Lehrkraft. Einige Länder, die im Jahr 2000 hinter Deutschland lagen wie Irland, die Niederlande und Tschechien, haben Deutschland überrundet. Alle 3 Länder zeichnen sich dadurch aus, dass sie pro Schüler weit überdurchschnittliche Ausgabenzuwächse realisiert haben. Im Sekundarbereich (öffentliche Einrichtungen) beliefen sich diese im Zeitraum von 2000 bis 2008 – für 2009 liegen die Daten noch nicht vor - auf rd. 38 Prozent in den Niederlanden, knapp 69 Prozent in Tschechien und 103 Prozent in Irland. Das Plus von 22 Prozent, das Deutschland verzeichnet, reichte demgegenüber für eine Verbesserung der Lehrerversorgung nicht aus. Folge: Deutschland fiel auf den vorletzten Platz zurück; nur in der Türkei besteht eine noch ungünstigere Schüler-Lehrer-Relation.

### 5.3.3 Tertiärbereich

Kennzeichen konservativer deutsche Bildungsstaatlichkeit ist es, dass die öffentlichen Ausgaben für den Elementar-, Primar- und Sekundar-I-Bereich eher niedrig sind und bei Schulformen des oberen Sekundarbereichs eher überdurchschnittliche Ausgaben erreicht werden. An öffentlichen Einrichtungen lagen die Ausgaben pro Gymnasiast im Jahr 2008 mit 5.800 € um rd. 32 Prozent über den auf Grundschüler entfallenden Ausgaben von durchschnittlich 4.400 €. Sechs Jahre zuvor, also im Jahr 2002, lagen die Grundschulausgaben bei 3.900 € und die gymnasialen Ausgaben um 28 Prozent höher bei 5.000 €. Absolut wie relativ ist die Spanne also größer geworden.<sup>117</sup> Dieses Muster setzt sich im Tertiärbereich fort, wo ausselektierte „Exzellenz-Cluster“ durch Zuschläge eine auskömmliche Finanzierung erhalten, während für die breite Masse nur ein Billigstudium zur Verfügung steht.

Im Tertiärbereich besteht eine erhebliche Spannweite. Sie reflektiert nicht nur unterschiedliche Ausstattungsstandards, sondern auch die Fächerstruktur. Die Grundmittel-Ausgaben pro Studierendem fallen in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern

---

<sup>117</sup> Quelle: Destatis-Publikationsreihe „Ausgaben je Schüler/-in“. Zuletzt: Destatis 2011d (7, Tab. 2).

gering aus. In technisch- und naturwissenschaftlichen Fächern liegen sie höher und steigen in der Humanmedizin nochmals an.

**Tab. 8: Entwicklung der Schüler und Studentenzahlen an tertiären Bildungsrichtungen 1999 bis 2009**

	1999	2001	2003	2005	2006	2008	Veränderung 1999 bis 2008 (%)
Zypern	10.842	11.934	18.272	20.078	20.587	25.688	136,9
Island	8.462	10.184	13.347	15.169	15.721	16.631	96,5
Slowakei	122.886	143.909	158.089	181.419	197.943	229.477	86,7
Tschechische Republik	231.224	260.044	287.001	336.307	337.405	392.540	69,8
Polen	1.399.090	1.774.985	1.983.360	2.118.081	2.145.687	2.165.980	54,8
Ungarn	279.397	330.549	390.453	436.012	438.702	413.715	48,1
Slowakei	79.126	91.494	101.458	112.228	114.794	115.445	45,9
Niederlande	469.885	504.042	526.767	564.983	579.622	602.286	28,2
Dänemark	189.970	190.791	201.746	232.255	228.893	230.707	21,4
Schweden	335.124	358.020	414.657	426.723	422.614	406.879	21,4
Irland	151.137	166.600	181.557	186.561	186.045	178.518	18,1
Finnland	262.890	279.628	291.664	305.996	308.966	309.648	17,8
Belgien	351.788	359.265	374.688	389.547	394.427	401.652	14,2
Norwegen	187.482	190.054	212.395	213.940	214.711	212.672	13,4
Italien	1.797.241	1.812.325	1.913.352	2.014.998	2.029.023	2.013.856	12,1
Großbritannien	2.080.962	2.067.349	2.287.833	2.287.541	2.336.111	2.329.494	11,9
Deutschland	2.087.044	2.083.945	2.242.397	2.268.741	2.289.465	2.245.138	7,6
Frankreich	2.012.193	2.031.743	2.119.149	2.187.383	2.201.201	2.164.538	7,6
Portugal	356.790	387.703	400.831	380.937	367.312	376.917	5,6
Spanien	1.786.778	1.833.527	1.840.607	1.809.353	1.789.254	1.781.019	-0,3
EU27	15.569.546	16.517.324	17.761.762	18.530.167	18.782.520	19.037.163	22,3

**Quelle:** Eurostat: Students by ISCED level, age and sex [educ\_enr11t]; Tabelle "First and second stage of tertiary education (levels 5 and 6)", update vom 7.12.2011; eigene Auswertung.

Bei den von Eurostat publizierten Daten zu den Ausgaben pro BildungsteilnehmerIn sind die ISCED-Stufen 5 und 6 zusammengefasst, es erfolgt also keine Differenzierung nach akademischem und nicht-akademischen Tertiärbereich. Sowohl aus diesem Grunde wie auch aufgrund des großen Einflusses, den die Fächerstruktur auf die Ausgabenhöhe hat, sind die Daten mit Vorsicht zu interpretieren. Dies sei vorweggeschickt. Bei der Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen kommt ein anhaltender Trend zur formalen Höherqualifizierung zum Tragen. Im Beobachtungszeitraum von 1999 bis 2008 stieg die Zahl der BildungsteilnehmerInnen in tertiären Bildungsprogrammen EU-weit (EU27) um ein gutes Fünftel. Wie *Tabelle 8* ausweist, steht hinter diesem Durchschnitt jedoch eine hohe

Spannweite. In Zypern beträgt die Steigerung fast 140 Prozent und in Island gibt es immerhin noch eine Verdoppelung. Am anderen Ende steht Spanien, wo die Zahlen stagnieren. Deutschland hat in den letzten Jahren zwar einen erheblichen Studentenzuwachs verzeichnet, im Beobachtungszeitraum jedoch fällt der Zuwachs mit 7,6 Prozent weit unterdurchschnittlich aus.

Die Zuwächse sind zu interpretieren vor dem Hintergrund der realisierten Bevölkerungsanteile mit tertiärer Bildung. In der jüngeren Generation der 25- bis 34-Jährigen gab es 2009 in neun europäischen OECD-Mitgliedsländer (Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich) Anteile von 40 Prozent und mehr. In sechs weiteren Ländern (Estland, Finnland, Island, Polen, Schweiz, Spanien) lagen die Anteile bei über 35 Prozent. Deutschland bringt es nur auf knapp 26 Prozent und gehört damit zur Nachzüglergruppe. Sie weist Anteile zwischen 20 und 26 Prozent auf und umfasst sieben Länder, darunter Italien, Österreich, Portugal, Tschechien, die Slowakei, Ungarn. *Tabelle 8* weist aus, dass es von den Nachzüglerländern nur die Tschechische Republik, die Slowakei und Ungarn auf überdurchschnittliche Zuwächse bringen, während Deutschland, Italien und Portugal zurückbleiben. Im Mittelfeld mit durchschnittlichen Zuwachsraten finden sich überwiegend die Länder, bei denen hohe Bevölkerungsanteile über eine tertiärer Bildung verfügen, die die Ausbaudynamik also bereits hinter sich haben.<sup>118</sup>

Gemäß dem Denkmuster der "demografischen Rendite" müssten nennenswerte Ausgabenzuwächse dort am schwersten zu realisieren sein, wo ein kräftiger Zuwachs der Studentenzahl vorliegt, dem die Ressourcenbereitstellung dann hinterherhinkt. Wie auch schon im Primar- und Sekundarbereich liegen die Dinge so einfach nicht. Überfordert mit dem Studentenanstieg war tendenziell Island. Dort stiegen die Ausgaben am geringsten mit nur 5,6 Prozent.<sup>119</sup> In Zypern dagegen machten die Ausgaben pro Student einen gewaltigen Sprung nach oben, obwohl sich die Mittel 2008 auf mehr als doppelt so viele BildungsteilnehmerInnen verteilen mussten wie 1999. Deutschland liegt im Mittelfeld. Dies war schon 1999 so. Relativ hat sich die deutsche Position jedoch etwas verschlechtert. Unter den 20 Ländern, für die über den ganzen Beobachtungszeitraum hinweg Daten vorliegen, nahm Deutschland 1999 Rang 5 ein, erreicht 2008 aber nur noch Rang 8. Ebenfalls im Rang um mindestens 3 Positionen verschlechtert haben sich die Niederlande (von Rang 2 auf Rang 5), Italien (von Rang 11 auf Rang 15) und Island (von Rang 9 auf Rang 13). Um 6 Positionen aufgestiegen ist Zypern. Stabil im vorderen Bereich präsentie-

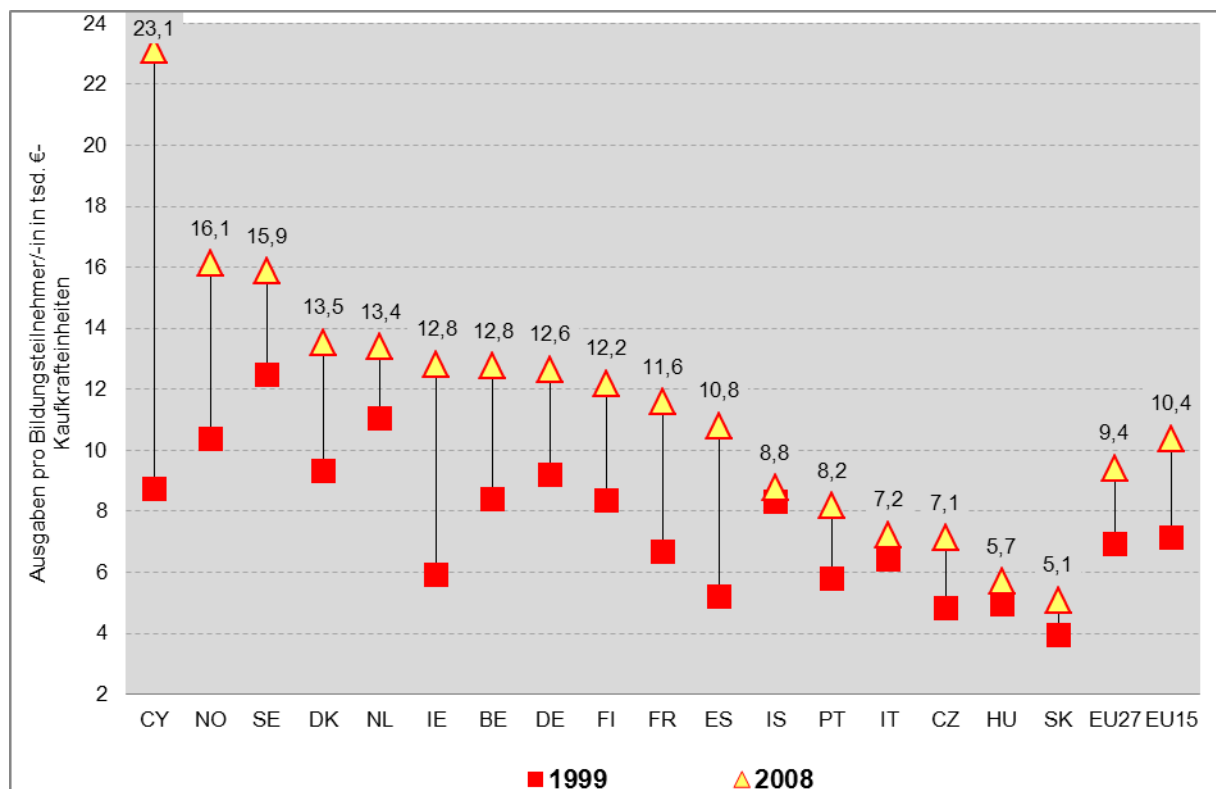
---

<sup>118</sup> OECD, Indikator A3.1. "Indicator A1: To what level have adults studied?".

<sup>119</sup> Betrachtet man öffentliche und private Einrichtungen so erreichte der Ausgabenzuwachs sogar nur 4,6 Prozent.

ren sich Norwegen, Dänemark und Belgien; im mittleren Bereich Frankreich und im hinteren Bereich Portugal, die Slowakei, Tschechien, Ungarn, Bulgarien und Lettland. Hier gab es entweder keine oder nur Verschiebungen um eine Position. Für eine Auswahl von 17 Ländern sowie den EU27- wie EU15-Durchschnitt verdeutlicht *Abbildung 13* die Entwicklung.

**Abb. 13: Ausgaben in €-Kaufkräfteinheiten pro Bildungsteilnehmer an öffentlichen Bildungseinrichtung des Tertiärbereichs (ISCED 5+6) 1999 und 2008 im europäischen Vergleich**



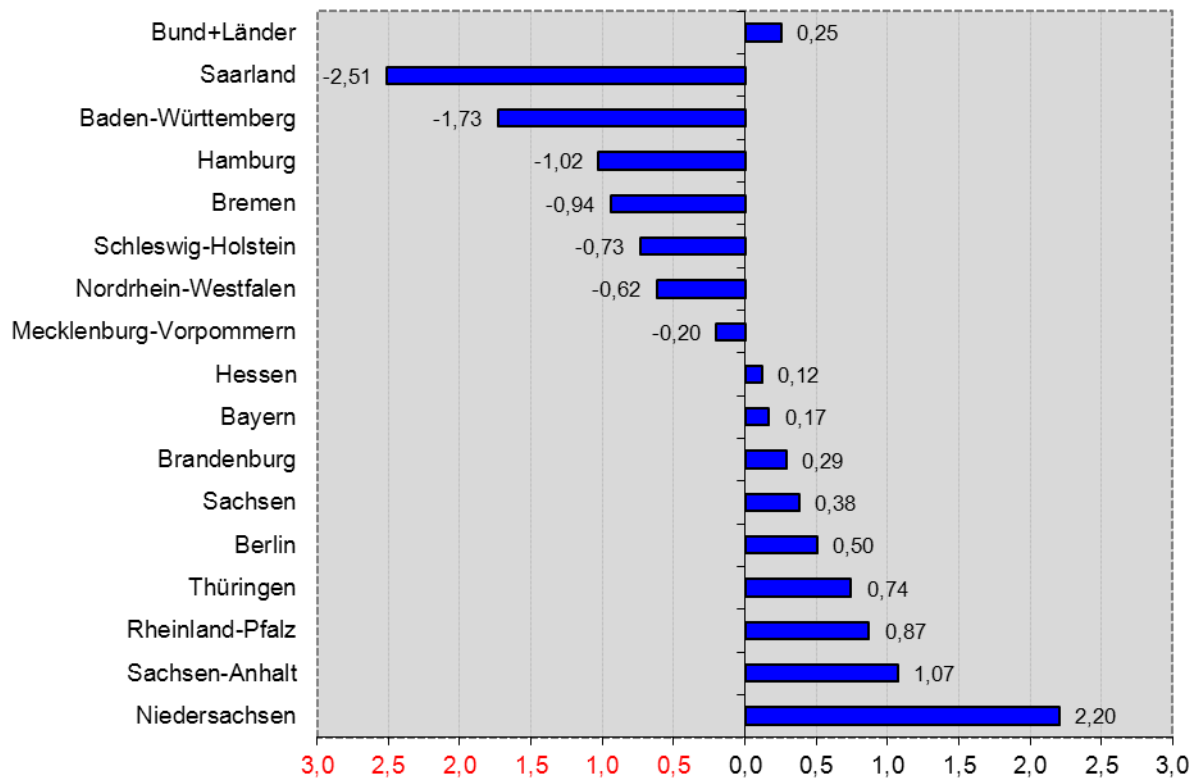
**Quelle:** Eurostat, Expenditure on public educational institutions [educ\_fipubin], update vom 29.6.2011; eigene Auswertung

Werden Bundesländer als Betrachtungsebene gewählt, erhalten wir ein differenzierteres Bild. *Abbildung 14* greift auf die deutsche Finanzstatistik zurück. Dargestellt nach Bundesländern sind die nominalen Jahresausgaben pro Studierendem. Die nicht-akademische Ausbildung an Fachschulen ist hier im Unterschied zur obigen Darstellung nicht enthalten. Die Abbildung zeigt, dass hinter einem im Bundesdurchschnitt mageren Plus regional sehr unterschiedliche Entwicklungen stehen. Es gab in den Bundesländern während der letzten Jahre keinen durchgängigen Zuwachs. Neben Ländern, die die Ausgaben pro Student um bis 2 Tsd. € gesteigert haben, stehen Länder mit gegenläufiger Entwicklung.



Hier ist nicht der Ort, um diesem Befund weiter nachzugehen. Es reicht der Hinweis, dass auch die Zahlen für den Hochschulbereich nicht dafür sprechen, dass von der vermeintlichen „demografischen Rendite“ bei den Studierenden etwas ankommt.

**Abb. 14: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben pro Studierendem in den Bundesländern 2006 bis 2010: nominale Mehr- und Minderausgaben pro Studierendem (Tsd. €)**



**Quellen:** Bildungsfinanzbericht 2011, statistischer Anhang (Tab. 1.3) und Destatis (2011b): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2010/2011, eigene Auswertung.

## **Individualisierung und Subjektförderung als Teil der neoliberalen Agenda - eine Schlussbemerkung**

Ein ökonomisch verengtes Bildungsverständnis muss keine Vermarktlichung des Bildungssystems nach sich ziehen. Das Denken in Kategorien von Humankapital und erzielbaren Einkommensrenditen begünstigt jedoch einen solchen Prozess. Nahe liegt damit auch der Übergang von einem auf Zahlungsvorgängen basierenden Ausgabenbegriff zu einer Aufwandsrechnung, die auch kalkulatorische Kosten und Steuersubventionen berücksichtigt. Im Rahmen nationaler Darstellungspolitik eröffnet dies Potentiale für die Schönrechnung insbesondere der öffentlichen Bildungsausgaben.

Anderes freilich muss hinzutreten, damit das Privatisierungsanliegen Schubkraft erhält. Stichworte sind die Durchökonomisierung der Gesellschaft im Rahmen neoliberaler Gesellschaftsumwandlung und die Zurückdrängung des Staates auf einen nur noch Gewährleistungs- statt Leistungsstaat. Der Leistungsstaat übernimmt die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in eigener Regie mit eigenem Personal. Der Gewährleistungsstaat überlässt die Bereitstellung in hohem Maße privaten Anbietern. Die weiterhin öffentliche Finanzierung kann dann objekt- oder subjektbezogen erfolgen. Bei der Objektförderung *„ersetzt der Staat dem jeweiligen Träger einer Einrichtung oder dem Anbieter die gesamten bzw. einen Teil der anfallenden Kosten gegen entsprechende Nachweise.“* (IW 2008: 5). Er behält so ein beachtliches Maß an Einfluss auf den Umfang der Leistungen, auf Preise und Qualität. Bei der Subjektförderung verändert sich der gesamte Bezugsrahmen. Die Verantwortung für gute Bildung geht vom Staat und den von ihm finanzierten Bildungseinrichtungen auf die Individuen über, die sich Bildungsgüter einkaufen und dabei mit Instrumenten wie Bildungsgutscheinen oder Bildungskonten öffentliche Förderung erfahren.

Der Neoliberalismus mit seiner umfassenden Privatisierungsagenda steht bei der Individualisierungsstrategie Pate. Er führt die Freiheit des Individuums auf seinem Schild. Dementsprechend soll an die Stelle der Institutionenfinanzierung die Finanzierung von Individuen treten. Das klingt gut, hat aber fatale Konsequenzen, wie wir anhand der Länder gesehen haben, die sich in diese Richtung begeben haben. Gleichmaßen Chile wie ein Teil der angelsächsischen Länder liefern warnende Beispiele. Die Individualisierungsstrategie ist als Teil einer Strategie sozialer Spaltung anzusehen. Länder, die diesen Weg gehen, akzeptieren und legitimieren ein hohes Maß an Einkommensungleichheit. Statt gute Bildung zu finanzieren, werden öffentliche Finanzierungsmittel dann in beachtlichem Umfang für die Kompensation von Marktversagen benötigt. Die Individualisierungsstrategie erweist sich nicht nur als ungerecht; sie ist auch ineffizient.

## Literatur

- [BiBB 2009] Bundesinstitut für Berufsbildung 2009: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn.
- [BLK 2005a- Heft 128] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Bildungsfinanzstatistik – Sachstand und Vorschläge zur Verbesserung, Bonn.
- [BLK 2005b- Heft 131-I] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: BLK-Bildungsfinanzbericht 2003/2004 - Die aktuelle Entwicklung, Bonn.
- [BLK 2006a – Heft 137-I] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006a: BLK Bildungsfinanzbericht 2004/2005, Die aktuelle Entwicklung, Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 137-1; Bonn (Oktober 2006)
- [BLK 2006b- Heft 137-II] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006b: BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005 - Bericht, Bonn, (incl. Tabellenteil A: und B)
- [BMBF 2007] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2007): Berufsbildungsbericht 2007, Bonn und Berlin.
- [Eurostat 2007 COFOG-Manual]: Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, Luxembourg.
- [UOE 2007] UNESCO/OECD/EUROSTAT 2007: UOE data collection on educational systems, Manual: Concepts, definitions, classifications, Montreal, Paris, Luxembourg.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010): Bildung in der Dauerkrise, in: Dies. (2010): Memorandum 2010. Sozial-ökologische Regulierung statt Sparpolitik und Steuergeschenken, Köln, S. 239-256.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2011): Privatisierung im Bildungsbereich, in: Dies. (2011): Memorandum 2011. Strategien gegen Schuldenbremse, Exportwahn und Eurochaos, Köln, S. 229-261.
- Barz, Heiner (Hg.) (2010): Handbuch Bildungsfinanzierung, Wiesbaden.
- Baumann, Thomas (2008): Bildungsausgaben in Deutschland. Ziele, Konzepte und Ergebnisse des nationalen Bildungsbudgets im Vergleich zur internationalen Bildungsberichterstattung, in: wirtschaft und Statistik, 11/2008, S. 993 - 1000
- Baumert, Jürgen. et al. (Hg.) (2001): Pisa 2000 - Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen.
- BDA/BDI/IW/Stifterverband (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Bundesvereinigung der Deutschen Industrie/Institut der deutschen Wirtschaft/Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2008): Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung. Ressourcen – Freiheit – Wettbewerb, Edition Stifterverband, Essen.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Bearbeiter: Rauner, Felix); Bielefeld.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2009): Berufsausbildung 2015. Eine Entwicklungsperspektive für das duale System, Gütersloh.
- Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112), zuletzt geändert am 23. März 2005 (BGBl. I S. 931)
- Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) vom 26. August 1971 (BGBl. I S. 1409), in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juni 1983 (BGBl. I S. 645, ber. 1680), zuletzt geändert durch Art. 2a des Gesetzes vom 20.12.2008 (BGBl. I S. 2846)
- Bundesministerium der Finanzen, Monatsberichte, fortlaufend
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2007): Berufsbildungsbericht 2007, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2008): Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung, Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen, Berlin (Zit als Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen)

- Busemeyer, Marius (2006): Der Kampf um knappe Mittel: die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich, in Politische Vierteljahresschrift, 47, Jg., H. 3: S. 393-418.
- Castles, Francis G. (1989): Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations, in: European Journal of Political Research, 17: pp. 431 – 448.
- Castles, Francis G. (1998): Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation, Cheltenham-Northampton.
- Crouch, Colin (2008a (dt. Ausg.): Postdemokratie, Frankfurt/Main.
- Crouch, Colin (2008b): Postdemokratie, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 55. Jg. (2008), H. 4: S. 4 – 7.
- Demmer, Marianne (2011): PISA: Bilanz eines Jahrzehnts, in: Gegenblende v. 13. Juni 2011: <http://www.gegenblende.de/09-2011/++co++7bd2090e-929e-11e0-52f3-001ec9b03e44> (Zugriff: 14.06.2011)
- Deutscher Bildungsserver: <http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=353> (überprüft: 23.02.2012).
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (2011): Drei Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008, Berlin (Autor: Klemm, Klaus, zit. als Klemm 2011).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (2010): Wachstum nur mit starken Städten und Gemeinden. Bilanz 2009 und Ausblick 2010, Berlin u. Burgwedel.
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2008): Zahlenspiegel 2007 – Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Dohmen, Dieter (2000): Bildungsfinanzierung über Bildungskonten, Bildungsgutscheine und Bildungsdarlehen: Kosten einer Umstellung der Bildungsfinanzierung für Auszubildende, Eltern und Staat, Gutachten für den Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Dohmen, Dieter (2005): Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen. Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen?, Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, 18. März 2005, Nürnberg, in: FiBS-Forum Nr. 27, Juli 2005, Köln.
- Dohmen, Dieter (2007): Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen. Was können wir für die deutsche Diskussion lernen? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Jg. 55, H. 1: S. 37-63
- Dohmen, Dieter/Cleuvers, Birgitt A. (Hg.) (2003): Finanzierung von Weiterbildung und lebenslanges Lernen Dokumentation der Konferenz des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie am 8. und 9. April 2002 in Köln. (Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, 02), Bielefeld.
- Dohmen, Dieter/Hoi, Michael 2004: Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, Studie zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands Nr. 3-2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln (Forschungsinstitut für Bildung und Sozialökonomie: FiBS Forum Nr. 20)
- Dohmen, Dieter/Wieland, Joachim (2011): Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Gutachten hg. von Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Pr.
- Esping-Andersen, Gösta (2000): Social Foundations of Postindustrial Societies, Oxford: Oxford University Press.
- EU-Kinderbetreuungsnetzwerk 1996 (Netzwerk Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer der Europäischen Kommission): Qualitätsziele in Einrichtungen für kleine Kinder. Vorschläge für ein zehnjähriges Aktionsprogramm. Ohne Ort: Selbstverlag, Januar 1996.
- Europäische Zentralbank (2009): Die Staatsausgaben in der Europäischen Union in der Gliederung nach Aufgabenbereichen, Monatsbericht April 2009: S. 101 – 110.

- European Commission (2006): National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reform (Eurydice) – Island (November 2006)
- European Commission (2008): Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, COM(2008) 598, Brussels, SEC (2008) 2524.
- European Commission (2009): Progress towards the Lisbon objectives in education and training: Indicators and benchmarks 2009, Commission Staff Working Document, Brussels 23.11.2009, SEC (2009) 1616 finanl.
- European Commission/Eurostat (2005): A guide to education expenditure statistics, 2005 edition, Luxembourg.
- European Social Survey: <http://www.europeansocialsurvey.de/aktuelles/erste.htm>;  
<http://www.europeansocialsurvey.de/aktuelles/zweite.htm>;  
<http://www.europeansocialsurvey.de/aktuelles/dritte.htm><http://www.europeansocialsurvey.de/aktuelles/vierte.htm> (14.12.2011)
- Eurostat (2007): Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, Luxembourg (zit als Eurostat-COFOG-Manual 2007)
- Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2004): Finanzierung Lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld.
- Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) Bundesstatistikgesetz vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, (565)), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246)
- Heintze, Cornelia (2007): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext - ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3. August 2007: [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2006-918-4-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-918-4-1.pdf) (Zugriff: 22.5.2008; überprüft: 22.02.2012).
- Heintze, Cornelia (2009): Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell, in: WSI Mitteilungen 5/2009: S. 268 – 274.
- Heintze, Cornelia (2010a): Statistische Erfassung der öffentlichen Bildungsfinanzierung: Deutschland im internationalen Vergleich; Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Leipzig im Februar 2010, 238 S. (Online-Publikation unter: [http://www.gew.de/Binaries/Binary62542/Heintze-Studie\\_akt.pdf](http://www.gew.de/Binaries/Binary62542/Heintze-Studie_akt.pdf); überprüft: 22.02.2012).
- Heintze, Cornelia (2010b): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche öffentliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse: S. 127 – 158.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt a. M.
- Hoj, Jens (2007): Improving Incentives in Tertiary Education in Belgium, OECD Economics Department Working Paper No. 587, ECO/WKP(2007)47: [www.oecd.org/eco/Working\\_Papers](http://www.oecd.org/eco/Working_Papers)
- Institut der Deutschen Wirtschaft (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland, Köln.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) (2008): Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik. Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme. Abschlussbericht (Autoren: Enste, Dominik H. und Flüter-Hoffmann, Christiane), Köln.
- Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht April 2008.
- Junkernheinrich; Martin/Lenk, Thomas et al. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Zusammenfassung eines Gutachtens, o. Ort.

- Klammer, Ute et al. (2011): Neue Wege – gleiche Chancen. Gutachten der Sachverständigenkommission an das BMFSFJ für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Januar 2011 (Zit. als Gleichstellungsgutachten 2011)
- Kaphegyi, Tobias (2011) Black Box Bildungsmonitor? Ein Blick hinter den Reiz des Rankings, Tübingen, online verfügbar unter: [www.gew.de/GEW\\_Olle\\_Kamellen.html](http://www.gew.de/GEW_Olle_Kamellen.html) (überprüft: 22.02.2012).
- Katz, Alfred (2006): Bundesstaatliche Finanzbeziehungen und Haushaltspolitik der Länder unter Einbeziehung der Föderalismusreformdiskussion, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hg.) (2006): S. 50 – 86.
- Klein, Helmut/Plünnecke, Axel (2010): Bildung in Zeiten knappen Kassen: Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung. Ergebnisse einer Expertise des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das Land Hessen (Hg.: Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V.)
- Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2005.
- Klös, Hans-Peter/Plünnecke, Axel (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: eine bildungsökonomische Einordnung, in: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) (Hg.) (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln: S. 9-30.
- König, Thomas (1999): Regieren im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13/99 v. 26. März 1999: S. 24 – 35.
- König, Karsten/Pasternack, Peer (2008): elementar+professionell. Die Akademisierung der elementarpädagogischen Ausbildung in Deutschland, hrsg. vom Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg, Wittenberg.
- Kruppe, Thomas (2008): Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. (IAB Discussion Paper, 17/2008), Nürnberg.
- Kühnlein, Gertrud/Klein, Birgit (2003): Bildungsgutscheine - mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung, Dortmund.
- Lachmuth, Annemarie/Georgii, Harald/Borhanian, Sarab (2006): Föderalismusreform 2006: Grundgesetzänderung – Synopse – Dokumentation (Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: PD 1/WD 3-313/06), Berlin.
- Münchmeier, Richard (2002) (Hg.): Bildung und Lebenskompetenz, Opladen.
- OECD (2002): UOE 2002 - Data collections on education systems. Definitions, Explanations and Instructions, Paris.
- OECD (2004a): Lernen für eine Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/18/10/34022484.pdf>, Paris (überprüft: 22.02.2012).
- OECD (2004b): Education at a Glance. [http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en\\_2825\\_-495609\\_33712011\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2825_-495609_33712011_1_1_1_1,00.html) (überprüft: 22.02.2012).
- OECD (2004c): Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris.
- OECD (2005): Bildung auf einen Blick 2005: OECD-Indikatoren, Paris.
- OECD (2006): Education at a Glance 2006: OECD indicators, Paris.
- OECD (2007a): Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life, Paris.
- OECD (2007b): Education at a Glance 2007: OECD Indicators, Paris.
- OECD (2007c), The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003. [http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide\\_En.pdf](http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf) (überprüft: 22.02.2012).
- OECD (2008): Education at a Glance 2008: OECD Indicators, Paris.
- OECD (2009): Education at a Glance 2009, OECD Indicators, Paris ([http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en\\_2649\\_37455\\_1\\_119687\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_37455_1_119687_1_1_37455,00.html))
- OECD (2010a): Education at a Glance 2010, OECD Indicators, Paris.

- OECD (2010b): PISA 2009 Results. Learning Trends – Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V): <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en> (überprüft: 22.02.2012).
- OECD (2011a): Education at a Glance 2011, OECD Indicators, Paris.
- OECD (2011b): Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Paris.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems, hg. von der GEW und gefördert von der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt.
- Rehm, Hans (2006): Statistiken der öffentlichen Finanzen aussagekräftiger und aktueller, in: Wirtschaft und Statistik, H. 3: S. 279 – 302.
- Schilling, Matthias (2008): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: DJI (2008): S. 219 – 232.
- Schmidt, Manfred G. (2002): Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43: S. 3 – 19.
- Schmidt, Manfred G. (2003): Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B21-22: S. 6 – 11.
- Schmidt, Manfred G. (2008): Lehren aus dem internationalen Vergleich der Bildungsfinanzierung, in: dms – der moderne staat (Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, H. 2: S. 255-266.
- Stache, Dietrich, Forster, Thomas et al. (2007): Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen – Datenbasis zur Beurteilung der Qualität von Staatsausgaben, in: Wirtschaft und Statistik, H. 12 (Dezember 2007): S. 1180 -1197.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2007): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2008): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2009): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2010): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2011): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2006): Im Fokus: Ausgaben je Schüler/-in in 2004, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2007): Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2004/2005, Wiesbaden (Verfasser: Baumann, Thomas/Wilhelm, Raine)
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2008a): Bildungsfinanzbericht 2008 mit Anlagen, Wiesbaden (Zit. als Bildungsfinanzbericht 2008).
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2008b): Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Fachserie 14 Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2009a): Bildungsausgaben - Ausgaben je Schüler/-in, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2009b): Bildungsfinanzbericht 2009 mit Anlagen, Wiesbaden (Zit. als Bildungsfinanzbericht 2009).
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2009c): Bildung und Kultur – Private Schulen, Schuljahr 2008/2009, Fachserie 11 Reihe 1.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2009d): Bildung und Kultur – Berufliche Bildung 2008, Fachserie 11 Reihe 3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2009e): Bildung und Kultur – Finanzen der Hochschulen 2007, Fachserie 11 Reihe 4.5, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011a): Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2010/2011, Fachserie 11 Reihe 1, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011b): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2010/2011, Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011c): Bildungsfinanzbericht 2011 mit Anlagen, Wiesbaden (Zit. als Bildungsfinanzbericht 2011)
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2011d): Bildungsausgaben. Ausgaben je Schüler/-in 2008, Wiesbaden.
- The Sutton Trust (2011): What prospects for mobility in the UK? A cross-national study of educational inequalities and their implications for future education and earnings mobility, Nov. 2011
- UNESCO (Hg.) (1998a): Technical reference manual: SISEE – Statistical information system on expenditure in education (Verfasser: Gérard Lassibille and Bernard Rasera, Institute for Education Economics Research – IREDU in co-operation with the Division of Statistics of UNESCO), Paris.
- UNESCO (Hg.) (1998b): Administration manual: SISEE – Statistical information system on expenditure in education (Verfasser: Gilles Galodé, Institute for Education Economics Research – IREDU in co-operation with the Division of Statistics of UNESCO), Paris.
- Weiß, Manfred (2011): Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe des Netzwerk „Bildung“, Berlin.
- Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (2009): Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Wiesbaden (engl. Originalausgabe: The Spirit Level, London 2009)
- Wolf, Frieder (2010): Beiträge privater Haushalte, in: Balz (2010): S. 307-316.



**Abkürzungen (incl. Bundesländer)**

Abb.	Abbildung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BB	Brandenburg
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Tätigkeit am 31.12.2007 eingestellt)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BW	Baden-Württemberg
BY	Freistaat Bayern
CDU	Christlich-demokratische Union Deutschlands
COFOG	Classification of Functions of Government
CSU	Christlich-soziale Union Deutschlands
DS	Durchschnitt
ESA	European System of Accounts
EW	Einwohner
FDP	Freie Demokratische Partei
FiBS	Forschungsinstitut für Bildung und Sozialökonomie (Direktor: Dr. Dieter Dohmen)
FTD	Financial Times Deutschland
GG	Grundgesetz
Grüne	Bündnis90/Die Grünen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (seit 1.1.2008)
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
i.d.F.	In der Fassung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
ISCED	International Standard Classification of Education (Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens)
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
KITA	Kindertagesstätte
KMK	Kultusministerkonferenz
LVZ	Leipziger Volkszeitung
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NEPES	Schulpsychologische Arbeitsgruppe der Europäischen Föderation Psychologischer Verbände
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development

PISA	Programme for International Student Assessment
PM	Pressemitteilung, Pressemeldung
PPP	Purchasing Power Parity (Kaufkraftparität) auf US-Dollarbasis
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SISEE	Statistical information system on expenditure in education
SL	Saarland
SN	Freistaat Sachsen
SNA	System of National Accounts
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
Destatis	Deutsches Statistisches Bundesamt
Tab.	Tabelle
UIS	UNESCO Institute of Statistics, Institute for Statistics
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UOE	UNESCO Institute of Statistics/OECD/Eurostat
USD	US-Dollar
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VZÄ	Vollzeit-Äquivalente

### Länder-Abkürzungen

AT	Österreich	AU	Australien	BE	Belgien;
CA	Kanada	CH	Schweiz	CHI	Chile;
CZ	Tschechische Republik;	CY	Zypern	DE	Deutschland;
DK	Dänemark	EE	Estland;	ES	Spanien;
FI	Finnland;	FR	Frankreich;	GR	Griechenland
HU	Ungarn	IE	Irland;	IS	Island;
ISL	Israel;	IT	Italien;	JP	Japan;
KO	Süd-Korea	LU	Luxemburg	LT	Litauen
ME	Mexiko;	NL	Niederlande;	NO	Norwegen;
NZ	Neuseeland;	PL	Polen;	PT	Portugal;
SE	Schweden;	SK	Slowakei;	SL	Slowenien;
TR	Türkei	UK	Vereinigtes Königreich (Großbritannien)	US	Vereinigte Staaten von Amerika