

AUSGABEN FÜR BILDUNG

Die Politik muss ihr Versprechen erfüllen

Auf den ersten Blick sind die gesamten Ausgaben für Bildung in Deutschland in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. 1995 wurden aus öffentlichen und privaten Quellen 128,2 Milliarden Euro aufgewendet, im Jahr 2000 waren es 137,8 Milliarden Euro, und 2006 (neueste Zahlen) lagen die Ausgaben bei 142,9 Milliarden Euro. In der Zwischenzeit ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) allerdings stärker gestiegen, d. h. der Anteil der Bildungsausgaben am BIP ist seit Jahren rückläufig. Wurden 1995 noch 6,9 Prozent des BIP für Bildung verwendet, waren es 2006 nur noch 6,2 Prozent. Selbst wenn man sich die letzten Jahre seit der PISA-Studie 2000 ansieht, stellt sich der Rückgang nicht anders dar; 2000 lagen die Ausgaben noch bei 6,7 Prozent.

Bildungsgipfel – klares Ziel, unklarer Weg

Der Bildungsgipfel im Herbst 2008 hat deutlich gemacht: Die Bedeutung der Bildung für die einzelnen Menschen wie für die gesellschaftliche Entwicklung wird von der Politik mehr als anerkannt. Deutlich wurde aber auch, dass die Politik zwar über Bildung redet und Beschlüsse fasst, aber völlig offen lässt, wie sie der hohen Bedeutung der Bildung durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen gerecht zu werden gedenkt. Vollmundig wurde das Ziel ausgegeben, zehn Prozent des BIP für Bildung und Wissenschaft in Deutschland bereit zu stellen (sieben Prozent für die Bildung, drei Prozent für die Forschung). Wie dieses für 2015 anvisierte Ziel in einem föderalen, zersplitterten Bildungssystem erreicht werden soll, ist



aber völlig offen. Die Gespräche vor und während des Bildungsgipfels haben bei Bund und Ländern keine konkreten Ergebnisse gebracht. Es wurde lediglich eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Bildungsbudget in Deutschland – die Zahlen sprechen für sich

Der im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und der Kultusministerkonferenz (KMK) erstellte und Ende 2008 erschienene Bildungsfinanzbericht* enthält eine Fülle von Einzeldaten zur Bildungsfinanzierung. Auch wenn in der Zusammenfassung des Berichts (S.15 ff.) immer wieder von steigenden Ausgaben die Rede ist, kommt das Statistische Bundesamt nicht umhin, den oben erwähnten Rückgang der gesamten öffentlichen und privaten Bildungsausgaben zu konstatieren (1995: 6,9 Prozent; 2000: 6,7 Prozent; 2006: 6,2 Prozent).

Bei den allgemeinbildenden Schulen war ein Rückgang von 2,5 auf 2,2 Prozent des BIP zu verzeichnen, für die betriebliche Weiterbildung wurden 1995 noch 0,5 Prozent des BIP aufgewandt, 2006 nur noch 0,3 Prozent. Die Ausgaben für so genannte weitere Bildungsangebote halbierten sich im gleichen Zeitraum von 0,4 auf 0,2 Prozent des BIP. Die Förderung von Teil-

Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen, in Euro und in Relation zum BIP in Prozent

	1995		2000		2005		2006	
	%vom BIP	Mrd. Euro	%vom BIP	Mrd. Euro	%vom BIP	Mrd. Euro	%vom BIP	Mrd. Euro
Elementarbereich	0,5	8,9	0,5	9,4	0,5	11,3		
Schulen und schulnaher Bereich	3,7	67,7	3,6	73,3	3,4	76,2		
Darunter:								
Allgemein bildende Schulen	2,5	45,5	2,3	47,6	2,2	50,1		
Berufliche Bildungsgänge	0,3	5,8	0,3	6,7	0,3	7,5		
Betriebl. Ausbildung im dualen System	0,8	14,9	0,8	16,7	0,8	16,9		
Tertiärbereich (ohne FuE an Hochschulen)	0,7	13,1	0,7	13,8	0,7	15,4		
Sonstiges (keiner der obigen Stufen zugeordnet)	0,1	1,9	0,1	1,6	0,1	2,4		
Übrige Ausgaben in internationaler Abgrenzung	0,5	8,3	0,5	10,3	0,6	13,1	0,6	13,2
Betriebliche Weiterbildung	0,5	8,9	0,4	9,3	0,4	7,9	0,3	8,1
Ausgaben für weitere Bildungsangebote	0,4	6,7	0,4	7,6	0,2	4,8	0,2	4,7
Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung	0,3	5,3	0,2	4,5	0,1	1,3	0,0	0,9
Bildungsbudget insgesamt	6,9	128,2	6,7	137,8	6,3	141,6	6,2	142,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2008, S. 77f.

* www.destatis.de
Suche: Bildungsfinanzbericht

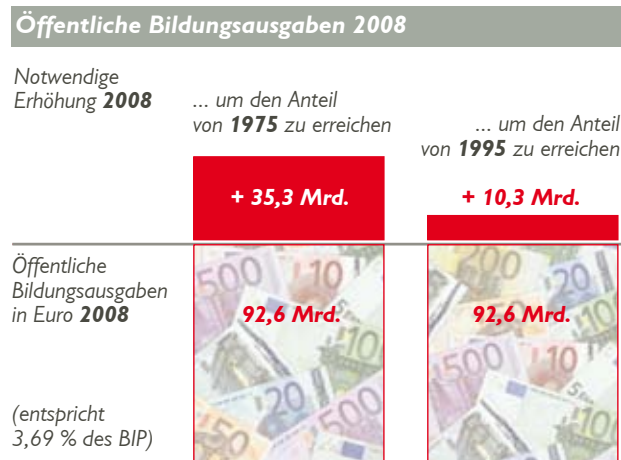
nehmenden an der Weiterbildung ging von 0,3 auf kaum mehr als 0 Prozent zurück! Die übrigen Bereiche (Elementarbereich, berufliche Schulen, betriebliche Ausbildung im dualen System und der Tertiärbereich) kamen noch gut weg – hier stagnierten die Anteile am BIP. Angesichts des immer wieder betonten Bedeutungszuwachses der Bildung ist das ein Armutszeugnis.

Das selbe Bild ergibt sich, wenn man die vermeintliche Steigerung mit der Inflation vergleicht. Die öffentlichen Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen sind von 2000 bis 2007 von 46,7 Milliarden Euro auf 51,4 Milliarden Euro gestiegen. Auf den ersten Blick sieht das nach einem beeindruckenden Zuwachs von 9,9 Prozent aus. Angesichts von circa zwölf Prozent Inflation im selben Zeitraum handelt es sich hierbei jedoch de facto um eine Ausgabenkürzung – angesichts des PISA-Schocks ist das erstaunlich (vgl. Statistisches Bundesamt Bildungsfinanzbericht 2008, S. 86).

ditionsfinanzbericht wird auf eine längere Zeitreihe verzichtet – denn sonst könnte man erkennen, dass 1975 noch 5,1 Prozent des BIP aufgewandt wurden (vgl. BLK, Heft 137-II, S. 42).

Wie groß der Rückgang ist, wird klar, wenn man betrachtet, um welchen Betrag die öffentlichen Bildungsausgaben heute erhöht werden

müssten, um wieder den BIP-Anteil der Jahre 1975 oder 1995 zu erreichen: Um die Ausgabenquote von 1975 zu erreichen, wäre eine Steigerung um 35,3 Milliarden Euro notwendig (plus 38 Prozent). Um wenigstens die Quote von 1995 zu erreichen, müssten 10,3 Milliarden Euro zusätzlich ausgegeben werden (plus elf Prozent).



Private Bildungsausgaben – Strukturverschiebung wird deutlich

Das deutsche Bildungswesen wird überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert. Drei Viertel aller Ausgaben werden von Bund, Ländern und Kommunen geleistet, das letzte Viertel wird von privaten Haushalten und Unternehmen getragen. Je nach Bildungsbereich zeigen sich aber zum Teil erhebliche Unterschiede.

Schulen und Hochschulen werden in erster Linie öffentlich finanziert (97 Prozent im Jahr 2005). Der vorschulische Bereich (28 Prozent) und die berufliche Bildung (51 Prozent) weisen hingegen erheblich geringere öffentliche Finanzierungsanteile auf. Hier reichen die

privaten Ausgaben von den von den Eltern aufzubringenden Gebühren für Kindergärten und Kindertagesstätten über die von Unternehmen aufgewendeten Mittel für die berufliche Bildung bis zu den von den Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmern getragenen Ausgaben für die Weiterbildung.

Bildungsausgaben der Unternehmen sind übrigens steuerlich relevante Aufwendungen, sodass der Staat ebenfalls einen Anteil trägt (an entgangenen Steuern).

Im Laufe der Jahre hat es hier leichte Verschiebungen gegeben. Von 1998 bis 2002 lag der Anteil der privaten Aufwendungen an

Öffentliche Ausgaben für Bildung – auch nach PISA-Schock rückläufig

Von besonderer Bedeutung für die Politik sind die öffentlichen Ausgaben – hier kann die Politik unmittelbar steuernd tätig werden. Die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben verläuft leider genauso wie die der gesamten: Als Anteil des BIP sind sie rückläufig.

In nationaler Abgrenzung betragen die öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum BIP 1995 noch 4,1 Prozent – 2008 waren sie bei einem Wert von 3,7 gelangt. Im aktuellen Bil-

Öffentliche Bildungsausgaben (Grundmittel) in Relation zum BIP

1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
5,11	4,77	4,14	3,65	4,11	3,93	3,92	3,84	3,86	3,96	3,96	3,90	3,86	3,79	3,79	3,69

Quelle für 1975 bis 2005: BLK Bildungsfinanzbericht 2004/2005, Heft 137-II, vom Oktober 2006, S. 42
 Quelle für 1995 bis 2008: Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2008, S. 83.

Welcher Indikator der Bildungsausgaben ist maßgeblich?

Gegen den Indikator für das finanzielle Engagement einer Gesellschaft im Bildungssektor „Bildungsausgaben in Relation zum BIP“ wird häufig eingewandt, er berücksichtige nicht die Anzahl der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Wenn bei einer gleich bleibenden Summe die Zahl der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zurückgehe, werde für jede und jeden schließlich mehr aufgewandt. Wenn im gleichen Zeitraum das BIP steige und bei einer gleich bleibenden Summe der BIP-Anteil folglich zurückgehe, habe das keine Aussagekraft.

Auf den ersten Blick ist das eine einleuchtende Argumentation – allerdings wird Folgendes nicht bedacht: Bei der Angabe „Bildungsausgaben in Relation zum BIP“ wird in erster Linie gemessen, wie viel der Gesellschaft die Bildung wert ist. Wenn zu einem gegebenen Zeitpunkt – sagen wir nach dem PISA-Schock 2001 – festgestellt wird, dass zu wenig für Bildung getan wird, dann ist die Höhe der Bildungsausgaben je Bildungsteilnehmerin und -teilnehmer wenig aussagekräftig. Wenn es das Ziel ist, die Anstrengungen der Gesellschaft im Bildungsbereich zu verstärken, dann muss die Gesellschaft entscheiden, einen höheren Anteil ihres Reichtums in die Bildung zu investieren. Insofern ist der Indikator „Bildungsausgaben in Relation zum BIP“ genau richtig, um ihre Anstrengungen zu messen. Davon bleibt unbenommen, dass die Gesellschaft überlegen muss, an welchen weiteren Stellschrauben im Bildungssystem zusätzlich gedreht wird (Klassengröße, Schulstruktur, Finanzierungsstruktur usw.). Dass in einer problematischen Situation (z. B. nach PISA) die Probleme gelöst und gleichzeitig die Ausgaben heruntergefahren werden können, scheint aber eher unwahrscheinlich.

In einer weiteren Betrachtung werden die Bildungsausgaben in Bezug zum Gesamthaushalt gesetzt. Hier erhält man für die Zeit seit 1995 durchweg steigende Zahlen. Der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben stieg von 13,95 auf 18,14 Prozent im Jahr 2008. Man könnte also meinen, dass die Bildungsausgaben für die öffentlichen Haushalte immer wichtiger werden. In Wahrheit ist das jedoch nur die Kehrseite der neoliberalen Sparbemühungen in der Politik: Dort herrscht das Dogma vor, die Staatsausgaben seien insgesamt zu hoch, weshalb die öffentlichen Ausgaben gekürzt werden müssten. Der unterfinanzierte Bildungsbereich kommt dabei lediglich etwas besser weg als andere Ausgabenbereiche (Sozialausgaben, öffentliche Infrastruktur). Damit ist es mathematisch unausweichlich, dass der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten Ausgaben steigt. Hinzu kommt, dass sich die Struktur der öffentlichen Haushalte im Laufe der Zeit verändert hat. In der Sprache der Haushaltsstatistiker sind das „Ausgliederungen“. Andere nennen es Privatisierungen.

Last but not least spricht ein weiteres Argument für die Verwendung des Indikators „Bildungsausgaben in Relation zum BIP“: Die Politik selbst benutzt ihn als Zielgröße für ihr politisches Handeln. So hat die Bundesregierung auf dem viel beachteten, aber letztlich folgenlosen Bildungsgipfel im Herbst 2008 das Ziel ausgegeben, bis 2015 den Anteil der Bildungsausgaben am BIP auf zehn Prozent zu steigern. Präzisiert wurde das erst im Januar 2009, als die Bundesregierung im Rahmen einer Kleinen Anfrage im Bundestag wissen ließ, dass sie die öffentlichen und privaten Ausgaben in der nationalen

Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes, die 2006 bei 6,2 Prozent lagen, auf sieben Prozent steigern möchte. (Drei der anvisierten zehn Prozent sollen in die Forschung gehen.) D.h., die Bundesregierung möchte die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in den nächsten sechs Jahren um gerade einmal 0,8 Prozentpunkte steigern. Ob dieser Zuwachs um rund ein Zehntel ausschließlich öffentlich

» Statt massiv in Bildung für alle als öffentliches Gut zu investieren, zielen sowohl die Politik der Bundesregierung (Exzellenzinitiative u. a.) als auch die Schulreformen der Länder darauf ab, einen besseren Outcome durch Leistungsverdichtung, durch ein Mehr an Prüfungen, durch eher mehr als weniger Selektion zu erzwingen. Der Wille, Bildung zu einer zentralen staatlichen Aufgabe zu machen, für die die Finanzpolitik deutlich mehr an Mitteln bereit stellt, als es dem OECD-Durchschnitt entspricht, ist ebenso wenig vorhanden wie die Bereitschaft, die hohe Selektivität des Systems zu überwinden.« (Cornelia Heintze: Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft. Berlin 2008, S. 13)

finanziert werden soll oder ob vorgesehen ist, Anreize für vermehrte private Bildungsausgaben zu setzen (steuerliche Begünstigung) oder gar private Ausgaben zu verordnen (z. B. Studiengebühren), ist völlig offen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in den vergangenen Jahren ein immer kleiner werdender Teil des volkswirtschaftlichen Reichtums (des BIP's) in die Bildung fließt – während gleichzeitig in Sonntagsreden die Bedeutung der Bildung für die kommenden Generationen und die „Leistungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Wettbewerb“ hervorgehoben werden. Ob die jetzige oder künftige Regierung den langfristigen Trend der rückläufigen Bildungsausgaben tatsächlich stoppen oder sogar umkehren wird, erscheint höchst fraglich. Notwendig wäre es allemal.

den gesamten Bildungsausgaben bei etwa 25–26 Prozent, bis 2005 ging er auf 23,4 Prozent zurück. Am auffälligsten ist der Rückgang der privaten Ausgaben im Elementarbereich, bei gleichzeitigem Ausbau der öffentlichen Finanzierung durch ein Sonderprogramm des Bundes. Bemerkenswert ist auch ein leichter Anstieg bei den allgemeinbildenden Schulen seit 2004. Die privaten Ausgaben im Hochschulbereich steigen erst in den letzten Jahren – die Einführung der Studiengebühren und die Zunahme von Stiftungsprofessuren hinterlassen ihre Spuren.

Festzuhalten ist: Der Anteil der privaten und öffentlichen Ausgaben hat sich insgesamt nur geringfügig verändert. Es ist aber ein Umbau der Finanzierungsstruktur erfolgt – mehr private Mittel am Ende der Bildungsbiografie und weniger private Mittel zu deren Beginn. Damit folgt die Politik implizit den Forderungen neoliberaler Bildungsökonomien, die die Bildungsfinanzierung nach Ertragsgesichtspunkten ausrichten wollen: Demnach sind die Erträge öffentlicher Bildungsausgaben umso größer, je früher sie im Bildungsverlauf investiert werden (Beispiel Kindergärten). Die privaten, persönlichen Erträge sind umso höher, je später die Ausgaben getätigt werden (Beispiel Studium). Dabei wird jedoch übersehen, dass

eine interne Umstrukturierung der Ausgaben innerhalb des Bildungssystems (bei einer gleich bleibenden Summe) gravierende Auswirkungen auf die Chancengleichheit und eine steigende Selektivität des Bildungssystems haben können: Wenn die Kosten von der Kita bis zum Studium immer höher werden, hängt die Bildung noch stärker als bisher vom Geldbeutel der Eltern ab.

Dieser Umbau wird weitergehen. Auch das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass der Ausbau der öffentlichen Finanzierung der vorschulischen Bildung weniger private Aufwendungen erwarten lässt und etwa im Hochschulbereich die privaten Ausgaben durch die Einführung von Studiengebühren ansteigen werden (vgl. Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2008, S.20). Wie sich der Ausbau von Ganztagschulen und die Verkürzung der Schulzeit in den Bundesländern auf die Finanzierungsstruktur auswirken werden, ist noch nicht im einzelnen absehbar.

Die Ausgaben für den Bildungsbereich können direkt von der Politik gesteuert werden. Dabei betreffen politische Maßnahmen in erster Linie die öffentlichen Haushalte und in zweiter Linie über gesetzgeberische Maßnahmen auch die privaten Ausgaben. Dort, wo sich der Staat zurückzieht, etablieren sich kostenpflichtige Bildungsange-

bote. Dort, wo der Staat Gebühren beschließt, muss der private Bereich mehr bezahlen. Dort, wo die Lernmittelfreiheit reduziert wird, müssen Eltern mehr aufwenden.

Mehr Privatschulen – mit öffentlicher Unterstützung

Eine weitere, selten diskutierte Form der Privatisierung im Bildungswesen ist die steigende Zahl privater Schulen in Deutschland. Bemerkenswert ist, dass dies nur mit einer geringfügigen Steigerung der privaten Ausgaben einher geht. Der Grund: Private Schulen haben in Deutschland ein Anrecht auf eine erhebliche (je nach Bundesland unterschiedlich hohe) öffentliche Finanzierung.

So stieg der Anteil der Schülerinnen und Schüler an privaten allgemeinbildenden Schulen von 4,8 Prozent 1992 auf 7,3 Prozent 2007 (in Ostdeutschland von 0,9 auf 6,1 Prozent, in Westdeutschland von 6,1 auf 7,6 Prozent). Für Gesamtdeutschland ist dies eine Zunahme um etwa die Hälfte (vgl. Statistisches Bundesamt, FS 11, R.1.1, Bildung und Kultur, Private Schulen, Schuljahr 2007/08; Dez. 2008, S.156 ff.)!

Die öffentlichen Zuschüsse der Länder und Gemeinden für Privatschulen betragen 1995 etwa 2,5 Milliarden Euro. Bis 2005 stiegen sie auf etwas über 4 Milliarden Euro, was einer Zunahme um etwas über 60 Prozent entspricht. Die Ausgaben im Schulbereich insgesamt waren in der Zwischenzeit nur um etwa 11,4 Prozent gestiegen (Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2008, S.38).

Insgesamt finanzieren sich Allgemein bildende Schulen in privater Trägerschaft zu 82 Prozent aus öffentlichen Zuschüssen. Die steigende Zahl privater Schulen wird also im Wesentlichen aus den Haushalten der Länder finanziert

Schülerinnen und Schüler an privaten Schulen in Relation zu allen Schulen

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Deutschland										
Allgemeinbildende Schulen	4,8	4,9	5,6	5,8	6,0	6,2	6,5	6,7	7,0	7,3
Berufliche Schulen	5,2	5,8	6,7	6,9	7,3	7,9	8,2	8,4	8,5	8,5
Neue Länder (einschließlich Berlin)										
Allgemeinbildende Schulen	0,9	1,3	2,3	2,6	3,1	3,5	4,0	4,6	5,3	6,1
Berufliche Schulen	1,9	5,2	8,9	9,7	10,8	12,2	13,5	14,5	15,0	15,1
Alte Länder										
Allgemeinbildende Schulen	6,1	6,1	6,5	6,6	6,7	6,8	6,9	7,1	7,3	7,6
Berufliche Schulen	5,9	6,0	6,0	6,1	6,4	6,7	6,7	6,8	6,8	6,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 11, R.1.1, Bildung und Kultur, Private Schulen, Schuljahr 2007/08; Dez. 2008, S.156ff..A

(vgl. Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht S.38). Da der Anteil „teurer“ Bildungsgänge („höhere Schulen“) an privaten Schulen höher ist als an öffentlichen Schulen, wird wohl auch künftig mehr Geld in den Privatschulsektor gelenkt.

Eine weitere Privatisierungstendenz besteht in der vermehrten Einführung so genannter Private-Public-Partnership-Projekte, die in der Bildungsfinanzberichterstattung nicht weiter untersucht werden.

Bildungsfinanzen international – Deutschland weit unter Durchschnitt

Auch im internationalen Vergleich (der anhand anderer, aber international vergleichbarer Berechnungsgrundlagen erfolgt und sich daher anderer Werte bedient) steht Deutschland nach wie vor schlecht da: Insgesamt belief sich der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP 2005 in Deutschland auf 4,5 Prozent und damit auf deutlich weniger als im OECD-Durchschnitt (5,4 Prozent). Um den OECD-Mittelwert zu erreichen, müsste Deutschland rund 22 Milliarden Euro mehr ausgeben – jährlich! Um mit Spitzenreitern wie Norwegen und Schweden (sieben Prozent) gleichzuziehen, wären sogar bis zu 63 Milliarden Euro erforderlich – jährlich!

Schon bei Betrachtung dieser das ganze Bildungssystem betreffenden Zahlen erhält man den Eindruck, dass zwischen Sonntagsreden und Alltagshandeln der Politikerinnen und Politiker ein eklatanter Widerspruch besteht. Spätestens seit dem PISA-Schock hätte man vermuten können, dass die Ausgaben für Bildung wieder erhöht werden. Erinnerung sei an die 1970er Jahre, als die Gesellschaft in Anerkennung der damaligen Bildungsmisere bereit war, deutlich mehr Geld für die Bildung aufzuwenden.

Öffentliche Gesamtausgaben für Bildung in Relation zum BIP					
Direkte öffentliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen zuzüglich öffentlicher Subventionen an private Haushalte (einschl. Subventionen für Lebenshaltungskosten) und Subventionen an andere private Einheiten als Prozentsatz des BIP nach Bildungsbereichen und Jahr					
			2005	2000	1995
	Primar-, Sekundar- und postsekundärer, nicht tertiärer Bereich	Tertiärbereich	Alle Bildungsbereiche zusammen		
OECD Länder					
Österreich	3,6	1,5	5,4	5,5	6,0
Belgien	4,0	1,3	6,0	5,9	–
Tschechische Republik	2,8	0,9	4,3	4,0	4,8
Dänemark	4,9	2,4	8,3	8,3	7,3
Finnland	4,0	2,0	6,3	6,0	6,8
Frankreich	3,8	1,2	5,7	6,0	6,3
Deutschland	2,9	1,1	4,5	4,5	4,6
Griechenland	2,5	1,4	4,0	3,4	2,6
Ungarn	3,4	1,0	5,5	4,8	5,2
Island	5,2	1,5	7,6	5,8	–
Irland	3,7	1,1	4,8	4,3	5,0
Italien	3,2	0,8	4,4	4,5	4,7
Korea	3,4	0,6	4,4	3,9	–
Niederlande	3,5	1,4	5,2	4,7	5,0
Neuseeland	4,3	1,5	6,2	6,8	5,6
Norwegen	4,1	2,3	7,0	5,9	7,9
Polen	3,7	1,2	5,5	5,0	5,2
Portugal	3,9	1,0	5,4	5,4	5,1
Slowakische Republik	2,6	0,8	3,9	3,9	4,6
Spanien	2,8	0,9	4,2	4,3	4,6
Schweden	4,5	1,9	7,0	7,2	7,1
Schweiz	3,9	1,5	5,7	5,4	5,7
Vereinigtes Königreich	3,9	1,2	5,4	4,4	5,1
USA	3,5	1,3	5,1	4,9	–
OECD Durchschnitt	3,6	1,3	5,4	5,1	5,3

Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2008, S.282.

Bildungsföderalismus in Deutschland

Interessant ist auch ein Blick auf die Bundesländer. Anhand der international vergleichbaren OECD-Zahlen lassen sich auch hier gravierende Unterschiede feststellen. Spitzenreiter beim Einsatz öffentlicher Mittel in Relation zum BIP sind Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen mit 5,9 Prozent. Schlusslicht der Statistik ist Hamburg mit 2,9 vor Hessen mit 3,0 und Bayern mit

3,3 Prozent. Auch wenn die Vergleichbarkeit darunter leidet, dass die öffentlichen Mittel nicht nur aus den jeweiligen Ländern kommen (Zuwendungen von Bund und Bundesagentur für Arbeit) und der Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden muss, zeigt sich doch, wie viel für Bildung aufgewandt werden kann (siehe Grafik S.6 unten).

Ausgaben je Schülerin und Schüler – deutliche Unterschiede zwischen den Ländern

Nicht im Bildungsfinanzbericht enthalten ist die Auswertung der öffentlichen Bildungsausgaben je Schülerin und Schüler in den Bundesländern. In einer gesonderten Veröffentlichung (Statist. Bundesamt, Bildungsausgaben je Schüler/in in 2006, erschienen im Januar 2009) wird jedoch gezeigt, dass die durchschnittlichen Ausgaben je nach Bundesland erheblich schwanken.

Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben je Schülerin und Schüler beliefen sich 2006 in Deutschland auf 4900 Euro. Spitzenreiter ist Hamburg mit 5900 Euro, gefolgt von Berlin und Thüringen (je 5800 Euro). Schlusslicht in der Tabelle ist das Saarland mit 4300 Euro, kurz vor Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern mit jeweils 4500 Euro. Gründe für die unterschiedlichen Bildungsausgaben je Schülerin und Schüler liegen in den Schüler-Lehrer-Relationen, der differierenden Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte,

Ausgaben¹⁾ für öffentliche Schulen je Schülerin im Haushaltsjahr 2006 nach Schularten und Ländern in Euro

	Berufliche Schulen		Allg.bild. Schulen	Alle Schularten
	darunter: Berufsschulen im Dualen System ²⁾			
		Insgesamt		
Baden-Württemberg	2 400	4 300	5 200	5 000
Bayern	2 300	3 300	5 500	5 000
Berlin	2 500	3 900	6 300	5 800
Brandenburg	2 400	2 700	5 200	4 600
Bremen	2 300	3 500	5 500	4 900
Hamburg	2 900	4 500	6 400	5 900
Hessen	2 500	3 700	5 000	4 800
Mecklenburg-Vorpommern	1 900	2 600	5 300	4 500
Niedersachsen	2 000	3 700	4 900	4 700
Nordrhein-Westfalen	2 100	3 300	4 800	4 500
Rheinland-Pfalz	2 100	3 500	5 000	4 700
Saarland	2 100	3 100	4 700	4 300
Sachsen	2 100	3 300	6 100	5 300
Sachsen-Anhalt	1 800	3 000	6 500	5 500
Schleswig-Holstein	2 400	3 500	5 000	4 700
Thüringen	2 400	3 800	6 600	5 800
Deutschland	2 200	3 600	5 200	4 900

¹⁾ Personalausgaben für Schulen und Schulverwaltung einschließlich unterstellter Sozialbeiträge für verbeamtete Lehrkräfte sowie Beihilfeaufwendungen, laufender Sachaufwand, Investitionsausgaben. Alle Ergebnisse wurden nach der Berechnung gerundet.
²⁾ Teilzeitunterricht.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsausgaben je Schüler/in in 2006, erschienen Januar 2009, S. 6.

in unterschiedlichen Klassengrößen und Schulstrukturen (z.B. Ganztagsbetreuung), abweichenden Besoldungsstrukturen und -niveaus sowie in Unterschieden in der Ausgestaltung der Lernmittelfreiheit und der zeitlichen Verteilung von Investitionsprogrammen.

Dennoch ist erstaunlich, mit welcher Spannweite die Ausgaben variieren. Hamburg gibt 37 Prozent mehr je Schülerin und Schüler aus als das Schlusslicht Saarland!

Dabei differieren nicht nur die Personalausgaben (Durchschnitt in Deutschland: 3900 Euro) von 3600 Euro (Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Saarland) bis 4.900 Euro (Berlin), sondern auch die Mittel für den laufenden Sachaufwand (Durchschnitt: 600 Euro; Saarland: 400 Euro; Hamburg 900 Euro) und die Investitionsausgaben (Durchschnitt: 400 Euro;

Berlin, Bremen: 200 Euro; Bayern und Sachsen: 500 Euro) (vgl. Statistisches Bundesamt, Bildungsausgaben je Schüler/in in 2006, erschienen im Januar 2009, S. 8).

Die öffentlichen Ausgaben für Schulen je Schülerin und Schüler sind zwischen 1995 und 2006 von durchschnittlich 4300 auf 4900

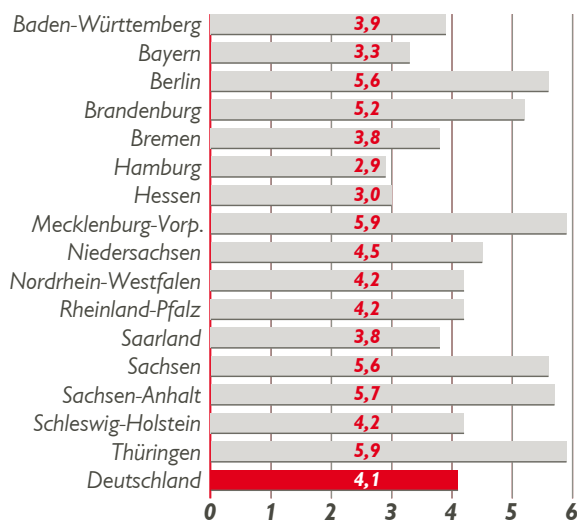
Ausgaben je Schülerin an öffentlichen Schulen (in Euro)

	1995	2000	2005	2006
	4 300	4 300	4 700	4 900

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsausgaben je Schüler/in in 2006, erschienen Januar 2009, S. 9.

Euro gestiegen. Bis 2000 blieb der Wert unverändert bei 4300 Euro, danach stieg er um etwa 14 Prozent auf 4900 Euro an (vgl. Statistisches Bundesamt, Bildungsausgaben je Schüler/in in 2006, erschienen Januar 2009, S. 9).

Öffentliche Ausgaben für Bildung (ISCED 1 bis 5) in Relation zum BIP 2005 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt: Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich 2008, S. 65.

Bildungsfinanzierung – Was tun?

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass Deutschland erheblich mehr Geld in die Bildung investieren muss – sowohl, um die Bildungsmisere in Deutschland zu beheben, als auch, um international anschlussfähig zu bleiben. Insofern ist das Ziel der Bundesregierung, die Bildungsausgaben bis 2015 auf sieben Prozent des BIP zu heben, ein erster Schritt in die richtige Richtung. Diesen Anstieg erst 2015 zu erreichen, ist aber ein Skandal: Die Missstände und Mängel im Bildungssystem liegen heute schon vor. Sie müssen so schnell wie möglich beseitigt werden. Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass sich die Regierung bei der Zielmarke von sieben Prozent an den Bildungsausgaben in der internationalen Abgrenzung der OECD orientiert. Danach betragen die gesamten (öffentlichen und privaten) Bildungsausgaben in Deutschland 2005 6,1 Prozent des BIP. Die Steigerung um 0,9 Prozentpunkte entspricht gerade mal zusätzlichen Mitteln in Höhe von 15 Milliarden Euro. Die SPD hatte Ende 2007 noch beschlossen, die gesamten Bildungsaufwendungen (in der nationalen Abgrenzung!) von 5,2 Prozent 2004 auf insgesamt sieben Prozent anzuheben. Diese 1,8 Prozentpunkte entsprechen etwa 43 Milliarden Euro. In der Bundesregierung hat sich die SPD mit diesen Vorstellungen offensichtlich nicht durchsetzen können. Problematisch ist darüber hinaus, dass der auf dem Bildungsgipfel beschlossene Zielwert von öffentlichen und privaten Bildungsausgaben ausgeht. Wie die Regierung sicherstellen will, welcher Bereich um welche Summe gesteigert wird, ist völlig offen.

Sinnvoller ist es, sich nur an den öffentlichen Ausgaben zu orientieren. Nur so wird offensichtlich, welcher Anteil des gesellschaftlichen Reichtums für Bildung verwendet wird. Wie erwähnt müssten allein die öffentlichen Bildungsausgaben

um etwa 22 Milliarden Euro steigen, damit nur der OECD-Durchschnitt erreicht wird. Um mit den Spitzenreitern mithalten zu können, wären bis zu 63 Milliarden Euro an öffentlichen Mitteln zusätzlich notwendig. Demgegenüber sind die 15 Milliarden Euro an öffentlichen und privaten Mittel des Bildungsgipfels viel zu gering. Die Vergangenheit zeigt, dass ein deutlich höherer Beitrag für Bildung durchaus zu mobilisieren ist: In den 1970er Jahren, als ebenfalls eine Bildungsmisere konstatiert wurde, hatte die Gesellschaft (bezogen auf das BIP) knapp 40 Prozent mehr an öffentlichen Mittel für Bildung bereitgestellt als heute.

Im vergangenen Jahr hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Reidenbach, Michael u. a.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen; Berlin 2008) herausgearbeitet, welche Defizite in der kommunalen Infrastruktur in Deutschland bestehen. Von einem Gesamtinvestitionsbedarf von über 700 Mrd. Euro bis 2020 müssten allein für den Schulbereich etwa 73 Milliarden Euro bis 2020 ausgegeben werden (15 Jahre lang 4,9 Milliarden Euro jährlich). Neben dem kommunalen Investitionsbedarf für Schulgebäude ist aber weiteres Geld notwendig: Auf Länderebene sieht die Hochschulrektorenkonferenz aufgrund der jahrelangen Unterfinanzierung der Hochschulen einen baulichen Sanierungstau in Höhe von weiteren 25 Milliarden Euro.

Darüber hinaus sind erheblich mehr Gelder erforderlich, um das Bildungssystem zukunftsfähig zu machen. Das gilt für den quantitativen und qualitativen Ausbau von Kindertagesstätten genauso wie beispielsweise für den Ausbau von Ganztagschulen, die Senkung der Klassenfrequenzen, die Verbesserung der Schüler/Lehrerrelation sowie mehr individuelle Förderung der Kinder und Jugendlichen. In der beruf-

lichen Bildung, Weiterbildung und Hochschulausbildung sind ebenfalls gewaltige Anstrengungen notwendig. Nach einem Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung (Jaich, Roman: Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystem, 2008) müssten für ein zukunftsfähiges Bildungssystem jährlich rund 38 Milliarden zusätzlich aufgewandt werden. Hinzu kommt, dass die Gehälter der im Bildungsbereich Beschäftigten erhöht werden müssen. Eine Abkoppelung der Gehälter im öffentlichen Dienst

Ein Denkanstoß von Prof. Peter Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrats:

» Was spricht gegen ein mittelfristig angelegtes Bildungsprogramm, bei dem Bund und Länder über zehn Jahre hinweg einen Betrag von rund einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts zusätzlich in die Bildung investieren, so dass wir zumindest den Durchschnittswert der OECD erreichen? Das wären 25 Milliarden Euro jährlich, finanziert über Staatsanleihen, die mittelfristig eine so hohe Rendite abwerfen würden, dass die anfallenden Zinsen von derzeit nur 3 Prozent bei weitem überschritten werden. Renditen für Bildungsinvestitionen werden auf bis zu 10 Prozent geschätzt.«
(Quelle: Spiegel Online, 11.2.2009)

von der Entwicklung in der Privatwirtschaft ist schädlich für das gesamte Bildungssystem.

Die öffentlichen Bildungsausgaben müssen solide und im Idealfall direkt über Steuern finanziert werden. Wie eine solidarische Steuerreform aussehen müsste, die dem Staat eine deutliche Erhöhung der Bildungsfinanzierung ermöglicht, wurde bereits in der TRANSPARENT-Ausgabe 1/07 dargestellt (www.gew.de/bildungsfinanzierung.html). Da Eile geboten ist und die Umsetzung einer Steuerreform Zeit braucht, könnten die zusätzlichen Ausgaben für Bildung in einem ersten Schritt aber auch über eine öffentliche Kreditaufnahme finanziert werden. Selbst der Sachverständigenrat (die „Fünf Weisen“) hat in seinem letzten Gutachten im Herbst 2008



Fragen an Professor Heinz-J. Bontrup

Professor an der FH Gelsenkirchen und Mitglied der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Warum soll Bildung ein öffentliches Gut bleiben?

Bontrup: Beim öffentlichen Gut gelten zwei Kriterien: Einmal das „Nichtausschlussprinzip“ und zum anderen das Prinzip der „Nichtrivalität“. Keiner kann demnach von der zeitgleichen Konsumtion eines öffentlichen Gutes ausgeschlossen werden. Daher findet sich auch kein Privater, der bereit wäre, öffentliche Güter anzubieten. Mit ihnen ist im Gegensatz zu privaten Gütern kein individueller Gewinn zu machen. Öffentliche Güter müssen deshalb vom Staat angeboten und über Steuern und/oder Abgaben finanziert werden. Bildung hat einen so hohen gesellschaftlichen Stellenwert, dass niemand von Bildung ausgeschlossen werden darf.

Wieso zieht sich der Staat aus der Bildungsfinanzierung zurück?

Bontrup: Unter dem dominant gewordenen Neoliberalismus, der letztlich alles dem Markt, dem Wettbewerb überlassen und die Welt privatisieren will, wurde die Bildung einer – wie Oskar Negt es formuliert – „betriebswirtschaftlichen Kontamination“ ausgesetzt. Es kam zu einer schleichenden aber stetigen Umwandlung des öffentlichen Gutes Bildung in ein meritorisches Gut. Dies sind so genannte „Verdienstvolle“ Güter, die zwar nach dem Ausschlussprinzip auch auf Märkten bereitgestellt werden könnten, bei denen aber eine Staatsintervention bzw. öffentliche Bereitstellung zu besseren Wohlfahrtsergebnissen für die Gesellschaft führt. Der Staat verzichtet bei meritorischen Gütern darauf, diese allein über Steuern oder Abgaben zu finanzieren und verlangt vom Konsumenten dieser Güter eine Teilfinanzierung der entstehenden Kosten. Im Bildungsbereich geschieht dies schon lange durch Kita-Gebühren, mittlerweile auch durch Studiengebühren im Hochschulbereich.

Das heißt, der Staat ist selber dafür verantwortlich, dass der Charakter der Bildung als öffentliches Gut verschwindet?

Bontrup: Richtig. Man kann z.B. auch Teile des ursprünglichen öffentlichen Gutes Bil-

dung durch Outsourcing-Maßnahmen indirekt zu einem meritorischen Gut machen. Dazu streiche man z.B. in den Schulen den Förderunterricht für leistungsschwache Schüler und Schülerinnen und setze auf private Anbieter an den Peripherien der Schulen, die dann einen solchen Förderunterricht als Ersatz in Form von Hausaufgabenhilfen anbieten. Dies natürlich versehen mit einer privatwirtschaftlichen Profitorientierung. Der Preis (Kosten plus Profit), der hier verlangt wird, kann aber nicht von allen bezahlt werden, so dass es zu einer Exklusion der Schülerinnen und Schüler von Bildungschancen kommt.

Soll der Staat in der Bildungsfinanzierung mit dem Privatsektor kooperieren?

Bontrup: Eine öffentlich-private Verbindung in Form eines Public Private Partnership (PPP) ist abzulehnen. Es ist hinreichend ökonomisch bewiesen, dass zur Finanzierung von Schul- oder Hochschulbauten sowie deren Sanierungen, wie dies auch für andere öffentliche Bereiche gilt, der Staat bei PPP-Projekten immer den kürzeren zieht bzw. es in Verlustgeschäften für die öffentlichen Hände endet.

Wie sollen die zusätzlichen Ausgaben für Bildung finanziert werden?

Bontrup: Im finanzmarktgetriebenen Kapitalismus steht auf Grund einer Umverteilung von unten nach oben eine hinreichende Überschussliquidität, die nach rentabler Anlage sucht und keine hinreichende in der Privatwirtschaft mehr findet, zur Verfügung. Warum soll diese private Liquidität – durch eine solidarische Steuerpolitik – nicht auch im Bildungsbereich zum profitablen Einsatz gebracht werden? Wenn der Staat nicht bereit ist, Bildung z.B. durch eine Vermögensteuer, adäquat zu finanzieren, so ist selbst eine Kreditaufnahme trotz vorliegender hoher Staatsverschuldung günstiger als das jahrzehntelange Zahlen an die Investoren gewinnorientierter PPP-Projekte.

Die Fragen stellte Gunter Quaißer.

gefordert, (aus konjunktur- und wachstumspolitischen Gründen) Infrastrukturmaßnahmen vorübergehend auch kreditfinanziert zu verwirklichen. Professor Peter Bofinger (Mitglied des Sachverständigenrats) geht sogar noch weiter und fordert, nicht aus konjunkturpolitischen sondern aus bildungspolitischen Gründen einen Teil der Bildungsausgaben zehn Jahre lang über Staatsanleihen zu finanzieren. Langfristig würde sich das auf jeden Fall rechnen.

Mit dem Ziel, künftig sieben Prozent des BIP für Bildung aufzuwenden, gibt es ein klares Versprechen der Politik. Ob dieses aber jemals erfüllt wird, ist angesichts der vergangenen Entwicklung zu bezweifeln. Die Ministerpräsidenten ließen sich auf dem Bildungsgipfel nicht einmal darauf festlegen, die aus dem Rückgang der Schülerinnen- und Schülerzahlen frei werdenden Mittel im Bildungsbereich zu belassen. Ein weiteres Mal zeigt sich der Bildungsföderalismus als großer Hemmschuh für eine positive Entwicklung der Bildungsausgaben. Notwendig wären diese Erhöhungen allemal.

Impressum

Herausgeber:
GEW – Gewerkschaft
 Erziehung und Wissenschaft
 Hauptvorstand
 Ulf Rödde (v.i.S.d.P.)

Reifenberger Str. 21, 60489 Frankfurt
www.gew.de/bildungsfinanzierung.html
 verantwortlich: Ulrich Thöne

Redaktion: Gunter Quaißer
 Gestaltung: SAFRAN WORKS, Frankfurt
 Bildnachweis: www.istockphoto.com

März 2009