

Klaus Klemm

Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven

Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung

November 2005

Zusammenfassung

Unstrittig ist: Bildung ist wichtig! Strittig aber ist: Was muss Bildung wert sein, was muss die Gesellschaft für Bildung ausgeben?

Angesichts des Widerspruchs zwischen öffentlicher Rhetorik einerseits und der Höhe der öffentlich getätigten Bildungsausgaben andererseits unternimmt die hier vorgelegte Expertise den Versuch

das Volumen der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben Deutschlands zu beschreiben und die derzeitige Ausgabenstruktur zu analysieren, drängende Aufgabenbereiche zu benennen, in denen jetzt schon bestehende und künftige Herausforderungen zusätzliche Ausgaben erforderlich machen und das Volumen des öffentlichen Bildungsbudgets zu beziffern, das im Jahr 2015 erforderlich sein wird, um auf die erwartbaren Herausforderungen angemessen reagieren zu können.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts, im Jahr 2002, betreut, unterrichtet, bildet das deutsche Bildungssystem mehr als 17 Millionen Kinder, Jugendliche und Erwachsene – nicht gerechnet die Millionen Menschen, die in irgendeiner Weise an beruflicher und allgemeiner Weiterbildung teilnehmen. Ohne all die Lehrenden im Bereich der Weiterbildung sind etwa 1,3 Millionen Menschen als Betreuende und Lehrende im Bildungssystem beschäftigt. Dafür werden in Deutschland – wenn man die Ausgaben für Museen, Bibliotheken sowie Forschung und Entwicklung nicht einrechnet – 103 Milliarden Euro öffentlich bereit gestellt., das sind 4,9% des Bruttoinlandsproduktes bzw. in der anders angelegten Berechnungsweise der OECD 4,4% (bei einem Durchschnitt aller OECD-Länder, der bei 5,1% liegt).

Betrachtet man diese Ausgaben und ihre Struktur und vergleicht man mit anderen Ländern, so wird deutlich: Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstands dem Aufgabenfeld Bildung; Deutschland konzentriert seine Bildungsausgaben stärker als andere Länder auf Personalausgaben – und dies weniger zu Gunsten eines großen Personalvolumens und mehr zu Gunsten vergleichbar günstiger Gehälter; Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die im Schul- und Hochschulbereich ältere Bildungsteilnehmer – erheblicher als dies in anderen Ländern geschieht – bevorzugt; und schließlich: Deutschland streckt seine Bildungsausgaben über – international gesehen – eher lange Phasen der Biographie seiner Bildungsteilnehmer.

Aus der Fülle der Bereiche, in denen das deutsche Bildungssystem sich verbessern muss und in denen Verbesserungen auch zusätzliche Ausgaben erfordern, werden besonders drängende Bereiche herausgegriffen. Für sie werden konkrete Maßnahmen vorgestellt und in ihrer Ausgabenwirksamkeit dargestellt:

Im vorschulischen Bereich geht es um den Ausbau der Angebote in Krippen, die 100%-Versorgung der Drei – bis unter Sechsjährigen in Kindergärten, den Ausbau der Ganztagsangebote der Kindergärten für 50% aller Kinder dieser Altersgruppe, die Einführung der Gebührenfreiheit im letzten Kindergartenjahr sowie eine Anhebung des Anteils des akademisch qualifizierten Personals in Kindergärten. Diese Maßnahmen zielen gemeinsam auf eine frühe Förderung aller Kinder und auch auf die Schaffung verbesserter Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Väter und Mütter – sofern diese das anstreben.

Im schulischen Bereich geht es darum, die Ganztagsangebote so auszuweiten, dass 50% aller Schüler und Schülerinnen allgemein bildender Schulen entsprechende Angebote erhalten, des weiteren werden die Ausgabenkonsequenzen einer deutlich

verstärkten Förderung der Schülerinnen und Schüler, die in der Primar- und Sekundarstufe I der Gruppe der ‚Risikoschüler‘ zugerechnet werden, dargestellt, schließlich wird ermittelt, welche Ausgaben getätigt werden müssten, wenn – angesichts des anhaltenden Ausbildungsplatzmangels – tatsächlich berufsqualifizierende Ausbildungswege im Vollzeitteil der Berufsschulen verstärkt angeboten würden. Diese Reformvorhaben streben an, auch die schwächeren Schüler und Schülerinnen bis zu einem qualifizierenden und zukunftstauglichen Berufsabschluss zu führen und – wiederum – Müttern und Vätern die Aufnahme bzw. das Fortführen einer Erwerbstätigkeit möglich zu machen.

Im Hochschulbereich wird dargestellt, welche Ausgabenkonsequenzen sich aus einer Steigerung des Anteils derer, die ein Hochschulstudium aufnehmen, ergeben und was es für die Ausgabenentwicklung bedeutet, wenn die Relation zwischen Wissenschaftlern und Studierenden, die sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verschlechtert hat, wieder auf das 1980 einmal erreichte Niveau angehoben würde. Diese beiden Maßnahmen könnten dazu beitragen, den Bedarf an hoch qualifizierten Erwerbstätigen, der sich gerade auch angesichts der demografischen Entwicklung ergeben wird, durch eine Steigerung der Studienanfängerzahlen, durch eine insgesamt verbesserte Ausbildung in den Hochschulen und durch eine – zum Teil dem Personalmangel in den Hochschulen geschuldete – Senkung der Studienabbruchsquoten besser zu decken.

Im Bereich des lebenslangen Lernens wird versucht, für die Felder, in denen vorrangig Ausgabenanforderungen gesehen werden – insbesondere in Folge von Maßnahmen, die eine nie erlangte Qualifikation vermitteln helfen, und solcher Maßnahmen, die auf geänderte Anforderungen einstellen helfen – Mittel einzuplanen.

Wenn die dargestellten Maßnahmen mit den dafür veranschlagten Ausgaben 2015 umgesetzt sein sollten, so würde dann (in Preisen von 2002) das öffentliche Bildungsbudget bei 113,5 Mrd. Euro liegen – gegenüber 103 Mrd. Euro in 2002. Dies entspräche dann – wiederum bezogen auf die Werte des Jahres 2002 – einem Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 5,4% - gegenüber derzeit 4,9%. Dazu kommen weitere 1,2 Mrd. Euro für den Ausbau der Krippen, für eine Maßnahme, die in Deutschland nicht dem Bildungsbereich zugerechnet wird. Diese nur mäßige Steigerung ergibt sich insbesondere dadurch, dass das öffentliche Bildungsbudget ohne jede Reformmaßnahme, also bei einer Status-quo-Fortschreibung, demografisch bedingt im Kindergartenbereich um 1,3 Mrd. Euro und im Schulbereich um 8,0 Mrd. Euro, also insgesamt um 9,3 Mrd. Euro, schrumpfen würde. Es läge dann bei 93,7 Mrd. Euro an Stelle der 103,0 Mrd. Euro im Jahr 2002.

Würde man das öffentlich getragene Bildungsbudget auf das Durchschnittsniveau der OECD-Länder anheben, also von 4,4% auf 5,1% des Bruttoinlandsprodukts in der OECD-Berechnungsweise, so ergäbe sich (in Preisen von 2002) eine Steigerung auf 116%, also auf 119,5 Mrd. Euro. Eine solche Steigerung auf den OECD-Durchschnitt würde bedeuten, dass das öffentlich getragene Bildungsbudget zusätzlich zu den in der hier vorgelegten Expertise bisher dargestellten Mehrausgaben weitere 6,0 Mrd. Euro ausweisen würde. Dieses wäre der Ausgabenspielraum für verstärkte öffentliche Anstrengungen im Bereich des lebenslangen Lernens.

Zur Einleitung: Worum es geht und wer angesprochen werden soll

Eine Expertise über ‚Bildungsausgaben in Deutschland‘ zu verfassen, setzt Vorklärungen voraus: Vorklärungen darüber,

über welche Bereiche der Bildung zu sprechen sein wird, wenn Bildungsausgaben analysiert werden, und auch darüber

wer eigentlich mit einer Expertise über Bildungsausgaben angesprochen sein soll.

Bildungsausgaben in Deutschland: Worum geht es?

Abweichend vom gängigen und tradierten Sprachgebrauch orientiert sich die folgende Darstellung, wenn die Ausgaben für das Bildungssystem dargestellt und wenn Perspektiven für deren Entwicklung aufgezeigt werden, auf ein weites Verständnis des Bildungssystems, auf ein Verständnis, das den vorschulischen Bereich mit den Kindergärten ebenso wie den Bereich der Weiterbildung einbezieht. Mit diesem Verständnis steht diese Expertise in einer Tradition, die seit der Erstellung des ersten und bisher einzigen ‚Bildungsgesamtplans‘ (1973) Bestand hat. Damals hat sich in Deutschland für die Darstellung des ‚Bildungsbudgets‘ eine seither nur geringfügig modifizierte Abgrenzungssystematik etabliert. Nach dieser Systematik setzt sich das Bildungsbudget in der aktuellen Version aus den Ausgaben für öffentliche und private vorschulische Einrichtungen, Schulen und Hochschulen (ohne Forschungsausgaben), für die betriebliche Ausbildung im Rahmen des dualen Systems, für betriebliche Weiterbildung, für sonstige Bildungseinrichtungen (wie z.B. Einrichtungen der Jugendarbeit), für Nachhilfe und Lernmittel, sofern diese von Schülern und Studierenden getragen werden, und für die Förderung von Bildungsteilnehmern (wie z.B. im Rahmen des Bafög) zusammen. Dieses Bildungsbudget im engeren Sinne wird im Rahmen des Bildungsfinanzberichts, den die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) jährlich veröffentlicht, um die Ausgaben für Forschung und Entwicklung im öffentlichen und im privaten Bereich sowie um die Ausgaben für die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur (wie z.B. für Museen) ergänzt. Die so insgesamt getätigten Ausgaben stellen das ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ dar – unbeschadet der Frage, ob diese Ausgaben aus öffentlichen oder privaten Quellen stammen.

Dieses Bildungsbudget dient vielen Menschen und hat – auch wenn es als zu schmal betrachtet werden kann – ein beachtliches Volumen. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts, im Jahr 2002, werden – ohne Berücksichtigung der Bereiche Jugendhilfe und Erwachsenenbildung - etwa 17,1 Millionen Kinder, Jugendliche und Erwachsene durch Einrichtungen des Bildungswesens betreut. Den mit Abstand größten Anteil haben hieran die allgemein und berufsbildenden Schulen, an denen 12,5 Millionen Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden. Kindertageseinrichtungen besuchen insgesamt etwa 2,7 Millionen. Kinder. Die Zahl

der an den Hochschulen des Landes Studierenden liegt bei 1,9 Millionen. Zugleich sind in all diesen Einrichtungen 374.000 Betreuer in Kindertageseinrichtungen, 793.000 Lehrer und Lehrerinnen in Schulen und 128.000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in den Hochschulen tätig. Ohne die Menschen, die in der Jugendhilfe arbeiten, ohne die Ausbilder und Ausbilderinnen in der betrieblichen Bildung und ohne die jährlich etwa 25 Millionen Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Angeboten der Weiterbildung und die sie unterrichtenden Personen sind damit 17,1 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene als Betreute und Lernende und nahezu 1,3 Millionen als Betreuende und Lehrende, insgesamt also etwa 18,4 Millionen Menschen in Deutschland – knapp ein Viertel der Gesamtbevölkerung – tagtäglich mit institutionalisierter Bildung befasst.

Die finanziellen Mittel, die dafür jährlich aufgebracht werden, sind erheblich: Einschließlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung wurden 2002 von öffentlichen Haushalten für Bildung, Forschung und Wissenschaft 123,7 Milliarden Euro ausgegeben (ohne die Ausgaben für Museen, Bibliotheken sowie für Forschung und Entwicklung waren dies 103 Milliarden Euro). Dieser an sich schon beachtliche Betrag enthält all die Ausgaben noch nicht, die von Unternehmungen, von nichtöffentlichen Institutionen sowie von den Teilnehmern und deren Familien für Bildung erbracht wurden. Rechnungen, die die kaum erfassbaren Ausgaben für den Lebensunterhalt von Schülerinnen, Schülern und Studierenden außer Acht lassen, beziffern die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben für 2002 auf 193 Milliarden Euro. Dies entsprach 9,2 % des Bruttoinlandsprodukts dieses Jahres. Es ist nicht übertrieben zu formulieren: In Deutschland wird jeder zehnte Euro, der erwirtschaftet wird, für Bildung, Forschung und Wissenschaft verausgabt.

Bildungsausgaben in Deutschland: Wer soll angesprochen werden?

Die hier vorgelegte Expertise, die den Status quo der Bildungsfinanzierung in Deutschland analysiert und Vorschläge für die weitere Entwicklung der Bildungsausgaben entwickelt, bezieht die unterschiedlichen Ebenen, die in Deutschland an der Gestaltung, Entwicklung und Finanzierung des Bildungssystems mitwirken, ein: Bund, Länder und Gemeinden sind daher gleichermaßen im Blickfeld der Betrachtung. Die Darstellung richtet sich auf diesen verschiedenen Ebenen an all die, die an politischen Entscheidungen – sofern diese das Bildungswesen betreffen – mitwirken, an die, die in Verwaltungen derartige Entscheidungen vorbereiten und umsetzen und an all jene, die in den Bildungseinrichtungen selbst bei der Entwicklung des deutschen Bildungssystems engagiert sind. Wenn Expertisen wie die hier vorgelegte allerdings etwas bewirken wollen, muss es ihnen gelingen, den Diskurs über Bildungsfragen und allemal den über die Finanzierung des Bildungssystems aus dem Zirkel der Bildungsexperten herauszuführen und in die umfassendere Debatte anderer

Politikbereiche wie z.B. die der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik einzubringen.

Bildungsausgaben in Deutschland: Zum Aufbau der Expertise

Die hier vorgelegte Darstellung versucht, in einem ersten Schritt den Status quo der Bildungsausgaben in Deutschland differenzierter zu beschreiben – auch unter Einbeziehung des internationalen Vergleichs (Abschnitt 1). An diese Gesamtübersicht schließt sich eine knappe Zwischenüberlegung an, die deutlich zu machen versucht, dass Deutschland zur Sicherung seiner Zukunft besonderer Anstrengungen im Bildungsbereich (auch im Bereich der Ausgabenpolitik) bedarf, um zukunftsfähig zu bleiben, und dass die Bundesländer unterschiedlich fähig sein werden, diese Steigerung zu tragen. In diesem zweiten Teil der Expertise (Abschnitt 2), der Prioritätensetzungen vorbereiten soll, werden nicht all die Bereiche aufgegriffen, die im ersten Abschnitt präsentiert werden. Im dritten Teil der Expertise (Abschnitt 3) werden dann die Ausgaben geschätzt, die zur Umsetzung einzelner vordringlicher Maßnahmen im Bildungsbereich erforderlich sein werden. Abschließend soll darauf verwiesen werden, dass sich die weitere Debatte um die Bildungsfinanzierung in Deutschland neben den Fragen nach der Höhe des erforderlichen Bildungsbudgets und nach dessen Verteilung auch auf die Steuerungsmechanismen, die in Deutschland bei der Verausgabung des Bildungsbudgets eingesetzt werden, beziehen sollte (Abschnitt 4).

1. Deutschlands Bildungsausgaben zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Volumen, Quellen, Verteilung

Im diesem ersten Teil der Expertise werden zunächst einige zum Verständnis des Textes wichtige Definitionen vorgestellt (1.1). Dem folgen eine differenzierte Beschreibung des Volumens der Bildungsausgaben (1.2) und der Quellen, der öffentlichen und der privaten, aus denen das Bildungsbudget ‚gespeist‘ wird (1.3). Daran schließt sich eine genauere Betrachtung der Verteilung der Bildungsausgaben auf einzelne Bereiche des Bildungssystems an (1.4). Die damit verbundenen Verteilungseffekte beschließen den Abschnitt dieses Kapitels (1.5), in dem es um das deutsche Bildungsbudget geht. Insgesamt wird der erste Teil der Expertise durch einen internationalen Vergleich ‚abgerundet‘ (1.6).

1.1 Definitionen vorab: Bildungsbudget, Bildungsausgaben und Bildungskosten

Die wenigen bereits in der Einleitung dieser Expertise mitgeteilten Daten zu den Bildungsausgaben in Deutschland machen deutlich: Bildung hat ihren Preis. Der Versuch allerdings, diesen Preis genauer zu durchleuchten, setzt einige Begriffsbestimmungen und Vorklärungen voraus.

Kameralistische und kaufmännische Buchführung

Die Rechnungsführung der öffentlichen Verwaltung arbeitet überwiegend nach dem kameralistischen Konzept. Sie konzentriert sich auf den Nachweis der in einer Rechnungsperiode anfallenden Ausgaben und Einnahmen sowie auf deren Kontrolle durch einen Vergleich mit in einem Haushaltsplan niedergelegten Ansätzen. Beim kaufmännischen Konzept, das überwiegend im nichtöffentlichen Bereich Anwendung findet, werden die Aufwendungen bzw. Kosten in einer Rechnungsperiode nachgewiesen. Der Unterschied zwischen beiden Konzepten ist kurz- und mittelfristig sowie für die Steuerung des Bildungssystems mit dem Instrument der Ausgabenpolitik bedeutsam. Langfristig jedoch ist dieser Unterschied weitgehend unbedeutend, da sich Ausgaben und Kosten bei einer Betrachtung längerer Perioden angleichen. Der Unterschied zwischen beiden Konzepten lässt sich an einem einfachen Beispiel aus dem Bildungsbereich verdeutlichen: In der kameralistischen Buchführung, so wie sie in der öffentlichen Verwaltung üblich ist, werden die Ausgaben für die Ausstattung eines Informatikfachraums mit Computern in vollem Umfang zu den Ausgaben der Rechnungsperiode gezählt, in der die Rechnung beglichen wird. Die Nutzung dieser Computer in den Jahren nach ihrer Anschaffung erscheint – sieht man von Wartungsausgaben einmal ab – den Nutzern gleichsam ‚kostenlos‘. In der kaufmännischen Buchführung werden die Ausgaben für eine derartige Fachraumausstattung dagegen nur in der Höhe der Abschreibung der angeschafften Computer der jeweiligen Rechnungsperiode zugeschrieben; sie erscheinen also in der Zeit bis zu ihrer vollständigen Abschreibung jedes Jahr als Kosten. Unbeschadet der Debatte um die Vor- und Nachteile, die die beiden Ansätze der öffentlichen Verwaltung bieten, wird im Bereich der Bildungsfinanzstatistik mit dem kameralistischen Ausgabenkonzept gearbeitet. Dem schließt sich die folgende Darstellung an.

Bruttoausgaben, Nettoausgaben und Grundmittel

Der dabei benutzte Ausgabenbegriff muss jedoch noch weiter geklärt werden: Unterschieden wird zwischen den Brutto- und den Nettoausgaben sowie den Grundmitteln. Bruttoausgaben sind alle Ausgaben, die im Zuge der Aufgabenerfüllung von einem Bereich des Haushalts einer Ebene (Bund, Länder, Gemeinden sowie Zweckverbände) insgesamt getätigt werden. Nettoausgaben stellen die um die Zahlungen aus Haushalten der gleichen oder anderer Ebenen (z.B. eines Landes an eine Kommune) verminderten Bruttoausgaben dar. Auf diese Weise werden ‚Doppelzahlungen‘ vermieden, die sich zum Beispiel daraus ergeben könnten, dass im Schuletat eines Bundeslandes Schulbaumittel als Ausgaben ausgewiesen werden, die der Bezuschussung der Schulbaumaßnahmen einer Kommune dienen und die, da sie in den Haushalt dieser Kommune eingehen, dort noch einmal als Ausgaben erscheinen würden. Mit dem Begriff ‚Grundmittel‘ schließlich wird eine weitere Stufe der Ausdifferenzierung

erreicht: Grundmittel sind die Nettoausgaben abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren unmittelbaren Einnahmen. Auch hier kann ein einfaches Beispiel das Verständnis erleichtern: Wenn die Ausgaben, die für Universitätskliniken geleistet werden, Nettoausgaben im Bildungsbereich sind, so werden die Grundmittel daraus dadurch abgeleitet, dass die Einnahmen, die diese Kliniken im Rahmen der Behandlung Erkrankter erzielen, von den Nettoausgaben abgezogen werden. Bei der folgenden Darstellung der Bildungsausgaben wird durchgängig auf Grundmittel Bezug genommen.

Technische Zusetzungen zum Ausgleich von Versorgungsleistungen für Beamte

Diese Ankündigung muss aber ein weiteres Mal präzisiert werden: Während die Ausgaben für die Gehälter der im Bildungsbereich beschäftigten Beamten dem jeweiligen Bildungshaushalt unmittelbar zugeordnet werden, werden die Aufwendungen für Versorgungsleistungen (Pensionen) und Beihilfen der Beamten in einer von den einzelnen Bereichen losgelösten Oberfunktion für alle Beamten ausgewiesen. Daher ist eine Zuordnung der Versorgungsleistungen und Beihilfen für im Bildungsbereich aktuell oder ehemals Beschäftigte zu den Bildungsausgaben nicht möglich. Die Ausklammerung dieser Ausgaben produziert intern und erst Recht bei internationalen Vergleichen erhebliche Verzerrungen, da die Ausgaben für die Renten- und die Krankenversicherung für im Bildungsbereich beschäftigte Arbeiter und Angestellte in die Personalausgaben des Bildungsbereichs einbezogen werden. Das führt dazu, dass ein Land mit einem im Vergleich zu einem anderen Land höheren Angestelltenanteil im Bildungsbereich gleichsam automatisch höhere Bildungsausgaben ausweist: Arbeitgeberanteile bei der Renten- und Krankenversicherung tauchen im Haushalt auf, Versorgungsleistungen für Beamte, die in eine Oberfunktion ‚ausgelagert‘ sind, erscheinen nicht. Um diese Verzerrung aufzuheben, ist die Bildungsfinanzberichterstattung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung neuerdings – auch in Anlehnung an internationale Gepflogenheiten – dazu übergegangen, die Personalausgaben für Beamte im Bildungsbereich durch ‚Zusetzungen‘ rechnerisch zu erhöhen: Diese Zusetzungen erhöhen die in die Personalausgaben des Haushalts einfließenden Gehaltsausgaben um einen Anteil an den Gehaltsausgaben, der an den Arbeitgeberbeiträgen zur Renten- und Krankenversicherung für Angestellte angelehnt ist.

Genutzte Definitionen und Quellen

Insgesamt lässt sich zu den im Folgenden präsentierten Daten zusammenfassend feststellen: Es werden (wo dies nicht eigens anders angekündigt wird) Bildungsausgaben im Sinne einer kameralistischen Buchführung präsentiert – und zwar als Grundmittel, erhöht um die Zusetzungen für Versorgungs- und Beihilfeleistungen für Beamte. Bezug genommen wird bei

den präsentierten Daten überwiegend auf die folgenden vier Quellen: auf den ‚Bildungsfinanzbericht‘, der jährlich von der BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung herausgegeben wird; auf die ebenfalls jährlich vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Daten, insbesondere auf die ‚Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur‘; auf die ‚Grund- und Strukturdaten‘, die das Bundesministerium für Bildung und Forschung jedes Jahr veröffentlicht, und auf die darin zusammengestellten Daten zum ‚Bildungsbudget‘; und schließlich – soweit es um internationale Vergleiche geht – auf den Band ‚Bildung auf einen Blick – OECD Indikatoren‘, in dem die OECD im Jahresrhythmus unter anderem auch Informationen zu den in ‚Bildung investierten Finanz- und Humanressourcen‘ zusammenträgt. Auch wenn sich aus den unterschiedlichen Definitionen und Abgrenzungen, die in diesen periodisch erscheinenden Publikationen verwendet werden, zahlreiche Schwierigkeiten ergeben, bietet die Zusammenschau dieser Quellen eine geeignete Grundlage für eine Analyse der Bildungsausgaben.

1.2 Zum Volumen der Bildungsausgaben

Das Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft, das das Bildungsbudget im engeren Sinne umfasst, lässt sich nach dem Durchführungs- und nach dem Finanzierungskonzept darstellen. Die Darstellung nach dem Durchführungskonzept erfasst die für einzelne Bereiche des Bildungswesens getätigten Ausgaben unabhängig von der Frage, aus welchen (öffentlichen und privaten) Quellen diese Ausgaben finanziert werden, die nach dem Finanzierungskonzept stellt die für die einzelnen Bereiche getätigten Bildungsausgaben so dar, dass die Finanzierungsquellen deutlich werden. Der Unterschied beider Darstellungskonzepte lässt sich am Beispiel der Bildungsausgaben für private Vorschuleinrichtungen verdeutlichen. 2002 wurden für diesen Bereich insgesamt in Deutschland 6,4 Mrd. Euro ausgegeben (vgl. Tab. 1). Diese am Durchführungskonzept orientierte Angabe erlaubt Analysen wie die des gesamtwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes je Kind im Vorschulbereich oder auch des Anteils der für diesen Teil des Vorschulbereichs eingesetzten öffentlichen wie privaten Ressourcen am gesamten Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft. Bei einer Betrachtung dieser Ausgaben für den privaten Vorschulbereich nach dem Finanzierungskonzept (vgl. Tab. 2) richtet sich das Interesse auf die Mittelherkunft. Deutlich wird dabei, dass von den Gesamtausgaben in Höhe von 6,4Mrd. Euro für den privaten Vorschulbereich 2000 der größere Teil, nämlich 4,4 Mrd. Euro, öffentlich und nur 2 Mrd. Euro privat getragen werden. Vereinfacht gesagt orientiert sich das Durchführungskonzept an der Frage ‚Was kommt in den einzelnen Bereichen des Bildungssystems an?‘, während sich das Finanzierungskonzept an der Frage ‚Wo kommt das

Geld, das den einzelnen Bereichen zur Verfügung steht, her?' ausrichtet. Im Folgenden sollen zunächst die Bildungsausgaben nach dem Durchführungskonzept betrachtet werden.

2002 wurden für Deutschland insgesamt im Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 193 Mrd. Euro ausgewiesen. Diese gemessenen und ausgewiesenen Ausgaben, die alle Quellen – private wie öffentliche – umfassen, enthalten allerdings nicht alle tatsächlich getätigten Ausgaben. Nicht aufgenommen in dieses Budget sind all die Ausgaben, die die Teilnahme an Bildungsprozessen erst möglich machen: die Ausgaben für den Lebensunterhalt während der Teilhabe an institutionalisierter Bildung – mit Ausnahme der Ausgaben, die im Rahmen der Vergabe von Förderungsgeldern (Schüler- und Studentenförderung) geleistet werden. Schon gar nicht berücksichtigt ist dabei der Einkommensverlust, der für die Teilnehmer am Bildungssystem nach dem Ende der Schulpflichtzeit in Folge der Teilnahme an institutionalisierter Bildung entsteht. Diese Opportunitätskosten ließen sich allenfalls sehr grob schätzen und hätten in einer kameralistisch orientierten Betrachtungsweise der Bildungsausgaben auch keinen Raum.

Nach diesen Hinweisen kann die Struktur des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft differenzierter betrachtet werden (vgl. Tab. 1). Von den gesamten Ausgaben dieses Budgets in Höhe von 193 Mrd. Euro entfielen im Bezugsjahr (2002) 135,5 Mrd. Euro (70,2 %) auf das eigentliche Bildungsbudget. Von diesem Bildungsbudget wurden für den öffentlichen und privaten Vorschulbereich, sowie für die Schulen und Hochschulen zusammen 81,4 Mrd. Euro, das entsprach 60,1 % des Bildungsbudgets im engeren Sinne, ausgegeben. Dazu kamen 13,8 Mrd. Euro (10,2 % des Bildungsbudgets) für die betriebliche Ausbildung, 10 Mrd. Euro (7,4 % des Bildungsbudgets) für die betriebliche Weiterbildung, 11,2 Mrd. Euro (8,3 % des Bildungsbudgets) für sonstige Bildungseinrichtungen (wie z.B. die der außerschulischen Jugendbildung oder für die Volkshochschulen und für Einrichtungen der politischen Bildung) sowie 4,6 Mrd. Euro für die Ausgaben der Schüler und Studierenden für Lernmittel und Nachhilfe. Zu diesen Ausgaben, die sich auf die Finanzierung des Bildungsprozesses beziehen, kommen weitere Ausgaben für die Förderung der Teilnehmer an diesem Prozess in Höhe von insgesamt 14,4 Mrd. Euro (7,2 % des Bildungsbudgets). Diese Förderungsausgaben setzen sich aus drei verschiedenen Förderungsformen zusammen: aus den ‚klassischen‘ Förderungen wie zum Beispiel der Ausbildungsförderung (nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz), aus den Förderungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, die während der Teilnahme an bestimmten Programmen insbesondere der beruflichen Bildung gewährt werden, sowie aus den Ausgaben, die in Form von Kindergeld wegen der Teilnahme an Bildung nach dem Erreichen des 18. Lebensjahres geleistet werden.

In dem Differenzbetrag zwischen dem Bildungsbudget (135,5 Mrd. Euro) und dem Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft (193 Mrd. Euro) sind mit 53,5 Mrd. Euro die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (darunter die aus den Hochschuletats herausgerechneten Ausgaben für Hochschulforschung) und mit 4,1 Mrd. Euro die Ausgaben die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur (wie z.B. für Bibliotheken) enthalten. In der bei der OECD gebräuchlichen Version des Bildungsbudgets werden – abweichend vom deutschen Verfahren - die Ausgaben für die Hochschulforschung dem Bildungsbudget zugerechnet.

Betrachtet man die grobe Struktur der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben und beschränkt sich dabei auf das eigentliche Bildungsbudget, so wird deutlich, dass mit etwa 60 % nahezu zwei Drittel des Bildungsbudgets auf die Bereiche der vorschulischen Bildung, auf die Schulen und auf die Hochschulen entfallen. Innerhalb dieses Blocks nimmt der Bereich der allgemein und berufsbildenden Schulen mit 57,9 Mrd. Euro eine Spitzenposition ein, gefolgt von dem der Hochschulen mit 12,2 Mrd. Euro und dem der vorschulischen Erziehung mit 11,2 Mrd. Euro.

Wenn man das Gewicht, das eine Gesellschaft durch seine Ausgabenpolitik dem Aufgabenbereich „Bildung“ gibt, messen will, so greift man in der Regel auf die Berechnung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt dieser Gesellschaft zurück, also des Anteils, den die Bildungsausgaben an der Summe aller in einer Volkswirtschaft produzierten und zu Marktpreisen bewerteten Waren und Dienstleistungen haben. Dieser Indikator für die Bedeutung der Bildungsausgaben betrug bei den öffentlichen und privaten Bildungsausgaben, soweit letztere gemessen werden, 2002 in Deutschland beim Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 9,2 %, beim Bildungsbudget im engeren Sinne 6,4 %.

1.3 Woher das Geld kommt: Öffentliche und private Quellen

Neben der im vorangehenden Abschnitt vorgeführten Betrachtung nach dem Durchführungskonzept steht die nach dem Finanzierungskonzept. Bei der damit eingenommenen Perspektive wird danach gefragt, woher das ausgegebene Geld stammt. Dabei wird prinzipiell zwischen öffentlichen und privaten Quellen unterschieden. Die öffentlichen Bildungsausgaben werden vom Bund, von den Ländern sowie von den Gemeinden (einschließlich der Gemeindeverbände und der Zweckverbände) getragen. Die privaten Bildungsausgaben werden im Wesentlichen von den privaten Haushalten, von den Unternehmen, den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften aufgebracht. Bezogen auf das gesamte Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft beträgt der öffentliche Anteil im Bezugsjahr 2002 an allen erfassten Ausgaben mit 64,1 % nahezu zwei Drittel, bezogen auf das Bildungsbudget im engeren Sinne liegt dieser Anteil mit 76 % bei drei Viertel des jeweiligen Ausgabenbudgets (vgl. zu diesen wie zu den folgenden Angaben

Tab. 2). Innerhalb dieser Budgets leisten die Länder den mit Abstand gewichtigsten Teil der öffentlichen Bildungsausgaben. Im Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft liegt ihr Anteil an den Ausgaben bei 60,7 %, gefolgt vom Bund mit 21,3 % und von den Gemeinden mit 18 %. Beim Bildungsbudget im engeren Sinne wird die zentrale Bedeutung der Länder noch deutlicher (65 %). In diesem Bereich, der vor allem Forschungsausgaben nicht enthält, folgen den Ländern die Gemeinden mit 20,8 %; das Schlusslicht bildet hier der Bund mit 16,7 %.

In diesem Verteilungsmuster spiegelt sich die Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland wider: Beim Bildungsbudget im engeren Sinne tragen die Länder mit ihrer Kulturhoheit und ihrer Zuständigkeit für die ‚inneren Schulangelegenheiten‘ insbesondere wegen ihrer Ausgaben für das lehrende Personal die höchste Ausgabenlast; die Kommunen, die für die ‚äußeren Schulangelegenheiten‘ (also z.B. für die Errichtung und Unterhaltung der Gebäude) zuständig sind, folgen mit beträchtlichem Abstand; der Bund mit seinen sehr eingeschränkten Zuständigkeiten (in erster Linie für die Förderung der Bildungsteilnehmer) bildet in dieser Rangreihe das Schlusslicht. Dass der Bund sich beim Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft vor die Kommunen schiebt, erklärt sich aus seinem starken Engagement bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (in den Hochschulen, aber auch in Einrichtungen wie z.B. der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft).

Der nichtöffentliche Teil – bei dem im Folgenden auf die insgesamt geringen aus dem Ausland aufgebrachten Ausgaben (2002: 1,4 Mrd. Euro) nicht weiter eingegangen wird – ist in den einzelnen Bereichen des Bildungswesens sehr unterschiedlich stark präsent. Betrachtet man die in Tabelle 2 zusammengefassten Aufgabenbereiche, so wird deutlich, dass der Bereich der Schul- und Hochschulbildung, unabhängig davon, ob er öffentlich oder privat getragen wird, zu mehr als 95 % öffentlich finanziert wird. Erkennbar abgeschwächt ist das öffentliche Engagement im vorschulischen Bereich: Hier finanzieren Bund, Länder und Gemeinden nur 75 %. Die private Finanzierung erfolgt hier zum Teil durch die Träger, zum Teil durch die in Form von zum Beispiel Kindergartengebühren geleisteten Beiträge der privaten Haushalte. Besonders niedrig ist der staatliche Finanzierungsanteil mit 8 % im Bereich des nichtschulischen Teils der dualen Ausbildung. Der hohe Anteil privater Finanzierung erklärt sich in diesem Bereich aus der Struktur der dualen Ausbildung, in der der schulische Teil in der Regel öffentlich, der betriebliche Teil dagegen privat getragen und finanziert wird. Dass hier überhaupt größere öffentliche Ausgaben zu verzeichnen sind, liegt daran, dass Bund, Länder und Gemeinden ihrerseits als Ausbilder auftreten und in dem Rahmen dann auch ihren betrieblichen Teil finanzieren. Ebenfalls niedrig ist mit 15 % der

öffentliche Finanzierungsanteil im Bereich der betrieblichen Weiterbildung, die vorwiegend durch Unternehmen, private Organisationen und Gebietskörperschaften getragen wird. Verursachend dafür sind zum einen die Gebühren, die Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung vielfach entrichten müssen, zum anderen aber auch die Tatsache, dass diese Weiterbildung von Unternehmungen im eigenen Interesse getragen wird. Außerhalb des Bildungsbudgets im engeren Sinne engagiert sich der Staat – wie nicht anders erwartbar – mit etwa 85 % und mehr stark im Feld der Hochschulforschung und der Forschung in staatlichen und privaten, aber nicht auf Erwerbszwecke ausgerichteten Forschungseinrichtungen, mit nur 6,2 dagegen nur schwach im Bereich von Forschung in den Unternehmen.

Dieser knappe Überblick über den nichtöffentlich getragenen Teil der Bildungsausgaben macht implizit darauf aufmerksam, dass es bei der Finanzierung der Bildungsausgaben im Bereich der Erhebung von Gebühren bei den Bildungsteilnehmern in Deutschland eine Mischung von Gebührenpflicht und Gebührenfreiheit gibt: Sieht man von der aktuellen Entwicklung mit ersten Ansätzen zur Einführung von Studiengebühren durch Einschreibgebühren, durch Gebühren für „Langzeitstudierende“ und jetzt auch für alle Studierenden in einzelnen Bundesländern ab, die sich in den Daten des Jahres 2002 jedoch noch nicht niederschlägt, ab, so sind die allgemeine Schul- und Hochschulbildung und der schulische Teil der Ausbildung im dualen System gebührenfrei. In einem auffallenden Kontrast dazu ist Gebührenpflichtigkeit außerhalb dieser Bereiche weit verbreitet: Bei den Tageseinrichtungen für Kinder leisten Eltern in allen Bundesländern – wenn auch in sehr unterschiedlicher Höhe und sozial gestaffelt – durch Gebühren Beiträge zu den Ausgaben dieser Einrichtungen. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung befindet sich ein beachtlicher Teil der vollzeitschulischen berufsqualifizierenden Ausbildungsangebote (Berufsfachschulen und Schulen des Gesundheitswesens) in privater Trägerschaft. An der überwiegenden Zahl dieser Einrichtungen werden Schulgebühren erhoben. Auch bei der beruflichen Weiterbildung sind Gebühren eher die Regel als die Ausnahme. Diese Mischung zwischen Gebührenpflicht und -freiheit ist systematisch kaum begründbar, sondern überwiegend historisch gewachsen oder politisch begründet, wie sich an der Debatte um Studiengebühren zeigt.

So wie das Gewicht der Bildungsausgaben, die in einem Land insgesamt getätigt werden, durch ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt gemessen wird, so erfolgt dies auch für die öffentlich geleisteten Bildungsausgaben. Beim Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft insgesamt beträgt dieser Anteil 5,9 % (innerhalb des Anteils der gemessenen öffentlichen und privaten Ausgaben von 9,2 %), beim Bildungsbudget im engeren Sinne liegt er bei 4,9 % (innerhalb eines Anteils der gesamten Ausgaben von 6,4 %). Um verfolgen zu

können, wie sich die Bedeutung öffentlicher Bildungsausgaben innerhalb Deutschlands im Verlauf der vergangenen Jahre entwickelt hat, müsste man auf die Entwicklung des Indikators ‚Bildungsausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts‘ zurückgreifen können. Dies ist aber nur in sehr eingeschränkter Weise für längere Zeitreihen möglich, da sich im Verlauf der Jahre die Definition des Bildungsbudgets, also die Bestimmung der Ausgaben, die zum Bildungsbudget im engeren Sinne zu zählen sind, ebenso wie die Darstellung dieser Ausgaben gewandelt haben. Geändert haben sich in der in den Tabellen 1 und 2 verwendeten Erfassung gegenüber den Erfassungen früherer Jahre insbesondere die folgenden Elemente: Neu aufgenommen wurden ab 1995 die Zusetzungen, die bei den Personalausgaben für Versorgungsleistungen und Beihilfe vorgenommen wurden, und des Weiteren im Bereich der Förderung von Bildungsteilnehmern die Ausgaben, die die Bundesanstalt für Arbeit an Bildungsteilnehmer leistet, und die Kindergeldzahlungen, die an über 18-Jährige infolge ihrer Teilnahme an Bildung und Weiterbildung geleistet werden. Ausgegliedert wurden dagegen die Ausgaben des Staates für hochschulinterne Forschung.

Um nun gleichwohl längerfristige Entwicklungen verfolgen zu können, werden im Folgenden die Anteile der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf der Basis der älteren Definition des Bildungsbudgets und der älteren Fassung der Personalausgaben verwendet. Der für 2002 in Tabelle 2 mitgeteilte Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 4,9 % reduziert sich bei der gewandelten Definition und Zählweise auf 4,0 % (vgl. Tab. 3). Die auf der Grundlage der älteren Definition und Erfassung der Bildungsausgaben im Folgenden analysierte Zeitreihe ist also nur unter der – allerdings plausiblen – Annahme aussagekräftig, dass sich bei den neu hinzugekommenen ebenso wie bei den neuerdings ausgegrenzten Ausgaben keine gegenüber den anderen Ausgabengruppen atypischen Entwicklungen vollzogen haben.

Betrachtet man nun die Entwicklung des Gewichts der Bildungsausgaben im früheren Bundesgebiet (bis 1990) und danach im vereinigten Deutschland, so zeigt sich, dass der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 1975 an (damals hatte dieser Anteil mit 5,22 % seinen höchsten Stand im Nachkriegsdeutschland erreicht) deutlich abgesunken ist – auf nur noch 3,75 % im Jahr 1990. Die damit verbundene Größenordnung lässt sich durch ein gedankliches Experiment verdeutlichen: Wenn 1990 das Bildungsbudget noch – wie 1975 – 5,1 % und nicht nur 3,75 % des Bruttoinlandsprodukts ausgemacht hätte, so wäre dieses Budget in Preisen des Jahres 1990 um 18,7 Mrd. Euro größer gewesen. Im vereinigten Deutschland kam es dann zunächst zu einem Wiederanstieg des Anteils bis auf 4,22 % im Jahr 1995. Verursacht wurde dieser Wiederanstieg insbesondere durch steigende Bildungsausgaben, die in den neuen Bundesländern für den Schul- und Hochschulbereich

sowie für Weiterbildungsmaßnahmen getätigt wurden. Zwischen 1996 und 2000 ist der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt jedoch wieder kontinuierlich gesunken, erst danach lässt sich ein leichter Wiederanstieg bis auf 4 % im Jahr 2002 beobachten. Zur Beurteilung dieser Veränderungen bei den Anteilsquoten muss man sich vergegenwärtigen, dass – bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2002 – ein %punkt etwa 21,1 Mrd. Euro entspricht.

1.4 Wohin die öffentlichen Bildungsausgaben fließen

Ein neuerlicher Blick auf die Werte der Tabelle 2 zeigt, in welche Bereiche des Bildungswesens die öffentlich bereitgestellten Bildungsausgaben fließen. Vom gesamten öffentlichen Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft in Höhe von 123,7 Mrd. Euro (2002) gehen 83,3 %, also 103 Mrd. Euro, in das Bildungsbudget im engeren Sinne. Wenn man die Aufteilung dieses Bildungsbudgets auf die einzelnen Bereiche betrachtet, wenn man also die 103 Mrd. Euro gleich 100 % setzt, so ergibt sich das folgende Verteilungsmuster: Die Bereiche der vorschulischen Erziehung, der allgemein und berufsbildenden Schulen und der Hochschulen (ohne Hochschulforschung) erhalten gemeinsam mit 74,3 % der Grundmittel (zuzüglich der Zusetzungen für Versorgungsleistungen und Beihilfen) etwa drei Viertel des öffentlich getragenen Bildungsbudgets. In der Reihenfolge ihres ‚Ausgabengewichts‘ folgen mit 12,6 % die Bereiche ‚Förderung‘ (u.a. nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz), ‚Sonstige Bildungseinrichtungen‘ (10,6 %), ‚Betriebliche Weiterbildung der Unternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, Gebietskörperschaften‘ (1,5 %) sowie ‚Betriebliche Ausbildung im Rahmen der dualen Ausbildung‘ (0,9 %). Eine genauere Betrachtung des Ausgabenblocks für die öffentlichen und privaten Vorschulen, Schulen und Hochschulen zeigt, dass hier die allgemein bildenden und beruflichen Schulen zusammen mit 56,5 Mrd. Euro (das sind 73,9 % von 76,5 Mrd. Euro) die Spitzenposition einnehmen, gefolgt von den Hochschulen mit 11,6 Mrd. Euro (15,2 %) und der vorschulischen Erziehung mit 8,4 Mrd. Euro (11 %).

Diese Gewichtsverteilung veranlasst, die Ausgabenbereiche ‚Schule‘, ‚Hochschule‘ und ‚Vorschulische Erziehung‘ noch einmal genauer zu betrachten.

Tabelle 4 weist für den Bereich der Schulen aus, dass in Deutschland insgesamt zu Beginn des 21. Jahrhunderts (2002) ein Schulplatz im öffentlichen Schulwesen öffentliche Ausgaben (Grundmittel einschließlich der Zusetzungen für Versorgungsbezüge und Beihilfen) in Höhe von 4.600 Euro verursachte. Dieser Betrag teilte sich auf die Ausgaben für Personal (3.700 Euro), den laufender Sachaufwand in Höhe von 500 Euro und auf die Investitionen mit 400 Euro auf. Damit entfielen 80,4 % auf die Ausgaben für Personal, 10,9 % auf den laufenden Sachaufwand und 8,7 % auf Investitionen. Ein länderspezifischer Vergleich dieser Ausgaben

je Schulplatz macht auf beachtliche Unterschiede aufmerksam: Die Ausgaben differieren zwischen den Stadtstaaten (Durchschnitt: 5.400 Euro), den Flächenstaaten der alten (Durchschnitt: 4.500 Euro) und denen der neuen Bundesländer (Durchschnitt: 4.400 Euro). Die Unterschiede zwischen den Flächenstaaten der neuen und alten Bundesländer erklären sich überwiegend aus den nach wie vor unterschiedlichen Lehrergehältern. Die Schülerplatzausgaben weichen aber auch zwischen den einzelnen alten Bundesländern – selbst bei Außerachtlassung der Stadtstaaten – stark voneinander ab: Bayern und Baden-Württemberg belegen mit je 4.700 Euro den Spitzenplatz, das Saarland bildet mit 4.100 Euro das Schlusslicht. Die im Vergleich der neuen Länder hohen Werte von Sachsen-Anhalt (4.600 Euro) und Thüringen (5.000 Euro) erklären sich über die dort einbezogenen Kosten für die Horte.

Die Bedeutung des Ausgabenunterschiedes je Schüler oder Schülerin, der zwischen Bayern und dem Saarland 600 Euro ausmacht, lässt sich durch ein kleines Rechenbeispiel klar machen: Bei einer Klasse mit 25 Schülerinnen und Schülern ergibt dieser Ausgabenunterschied je Klasse 15.000 Euro. Dies entspricht etwa 30% der Jahresausgaben für eine Lehrerstelle und damit je Klasse einem zusätzlichen Unterrichtsangebot von – je nach Lehramt – sieben bis 8 Unterrichtsstunden.

Stärker noch weichen die Schulausgaben je Schulplatz voneinander ab, wenn man die Ausgaben für die Plätze in den einzelnen Schultypen vergleicht (vgl. Tab. 4 und 5): Je öffentlichen Schulplatz werden im allgemein bildenden Schulsystem 4.900 Euro, in den beruflichen Schulen 3.300 Euro öffentlicher Mittel ausgegeben. Innerhalb der allgemein bildenden Schulen öffnet sich dabei eine Spannweite von 3.900 Euro bei den Grund- bis zu 11.500 Euro bei den Sonderschulen. Auffallend dabei ist, dass die Ausgaben für die Primarstufe am geringsten sind, dass danach die Ausgaben für die Schulen der Sekundarstufe I (Realschulen: 4.400 Euro, Hauptschulen: 5.200 Euro) folgen und dass die Schulen mit Angeboten auch in der allgemein bildenden Sekundarstufe II (Gymnasien: 5.300 Euro, Gesamtschulen: 5.600 Euro) – sieht man von den Sonderschulen mit ihren besonders personalintensiven Aufgaben ab – die meisten Ausgaben erhalten. Die Nähe der Ausgaben für einen gymnasialen Schulplatz und für einen Schulplatz an der Gesamtschule, die wegen des höheren Anteils ganztägiger Schulen im Gesamtschulbereich zunächst erstaunen mag, erklärt sich daraus, dass in die Gesamtschulberechnung ein im Vergleich zu der Berechnung für die Gymnasien erheblich geringerer Anteil von Schülern der Sekundarstufe II einfließt. Würde man, was methodisch schwer leistbar ist, bei diesen beiden Schultypen Berechnungen nach Stufen getrennt durchführen, so ergäben sich bei der Gesamtschule – wegen ihrer hohen Anteile im Ganztagsbereich – im Vergleich zu den Gymnasien in der Sekundarstufe I

vermutlich deutlich höhere Ausgaben je Schulplatz. Auch innerhalb der beruflichen Schulen lässt sich eine bemerkenswerte Spannweite zwischen den unterschiedlichen Typen (wie auch zwischen den Bundesländern) feststellen: Die Ausgaben je Schüler in der Teilzeitberufsschule, in der sich mehrere Schüler und Schülerinnen einen Schulplatz ‚teilen‘, liegen im Bundesdurchschnitt bei 2.100 Euro, die für alle Berufsschüler (einschließlich der Teilzeitschüler) bei 3.300. Eine weitere Ausdifferenzierung bietet die veröffentlichte Statistik bedauerlicherweise seit dem Jahr 2000 nicht mehr an.

Bei den Hochschulausgaben finden sich bei der Höhe der öffentlichen Ausgaben ebenfalls beachtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: In Deutschland werden je Jahr für einen Studienplatz im gemeinsamen Durchschnitt aller Hochschultypen 7.510 Euro öffentliche laufende Grundmittel (das sind – um es noch einmal zu erinnern - die Nettoausgaben, vermindert um Einnahmen und um Investitionen, verstärkt um Zusetzungen für Versorgungsbezüge und Beihilfen) verausgabt (vgl. Tab. 6). Die Unterschiede zwischen den Flächenländern der alten Bundesländer (7.510 Euro je Platz) sowie den Stadtstaaten (7.010 Euro je Platz) auf der einen und den neuen Bundesländern (7.930 Euro je Platz) auf der anderen Seite erklären sich überwiegend daraus, dass in den neuen Bundesländern die Zahl der Studierenden je Hochschullehrerstelle deutlich geringer als in den Flächenstaaten der alten Bundesländer ist. Die Unterschiede zwischen diesen Flächenstaaten der ‚alten‘ Bundesrepublik – die Spanne reicht von dem Spitzenreiter Baden-Württemberg mit 8.570 Euro bis zum Schlusslicht Hessen mit 5.870 Euro – erklären sich ganz offensichtlich aus unübersehbaren Ausstattungsunterschieden zwischen den Hochschulen dieser Länder. Das bei Betrachtung der Ausgaben je Studierenden entstehende Bild einer starken regionalen Ausdifferenzierung wiederholt sich, wenn auch mit Verschiebungen zwischen den Bundesländern, bei einer Analyse der Ausgaben je Hochschulabsolvent.

Im Bereich der vorschulischen Erziehung ist der im Vergleich zu den Schulen und Hochschulen hohe Anteil der privaten Finanzierung auffallend (vgl. noch einmal Tab. 2): Von den insgesamt 11,2 Mrd. Euro, die 2002 für diesen Bereich verausgabt wurden, stammten 8,4 Mrd. Euro aus den öffentlichen Haushalten. Diese Mittel wurden zu etwa gleichen Anteilen auf die öffentlichen Einrichtungen (4,0 Mrd. Euro) und als öffentliche Unterstützung der privaten Träger auf die privaten Einrichtungen (4,4 Mrd. Euro) aufgeteilt. Der vergleichsweise hohe Anteil der privaten Ausgaben – 0,8 Mrd. Euro für die öffentlichen, 2,0 Mrd. Euro für die privaten Angebote – erklärt sich, wie schon erwähnt, einerseits aus den Finanzierungsanteilen der privaten Träger an ihren Einrichtungen, andererseits aus den Gebühren, die von den Familien entrichtet werden.

1.5 Bildungsausgaben und Verteilungseffekte

Bei der Betrachtung von Verteilungsaspekten, die mit Bildungsausgaben unauflöslich verbunden sind, konzentriert sich die folgende Darstellung auf die Bereiche der öffentlich geleisteten Schul- und Hochschulausgaben. Dies sind die beiden Bereiche, auf die mit 66,1 % zwei Drittel des öffentlichen Bildungsbudgets im engeren Sinne entfallen (vgl. Tabelle 2). Zwei Sichtweisen werden dabei in den Mittelpunkt gerückt: Zunächst werden die Ausgaben vergleichend betrachtet, die innerhalb des gegliederten Schul- und Hochschulwesens auf vergleichbaren Stufen je Schul- bzw. Hochschulplatz jährlich öffentlich verausgabt werden. Sodann wird – wiederum vergleichend – vorgestellt, wie sich diese jahresbezogenen Ausgaben je Platz zu Ausgaben für typische Bildungskarrieren kumulieren.

Die in Tabelle 5 zusammengestellten Daten zu den jährlichen öffentlichen Ausgaben je Schulplatz in öffentlichen allgemein bildenden Schulen lassen nur eine eingeschränkte schulstufenbezogene Betrachtung zu. Offensichtlich ist, dass die Ausgaben je Platz von der Grundschule beginnend über die Schulen, die ausschließlich in der Sekundarstufe I angesiedelt sind (Haupt- und Realschulen, Orientierungsstufen und Schulen mit mehreren Bildungsgängen), bis hin zu den Schulen, die die Sekundarstufen I und II umfassen, ansteigen. Der parallel zum Alter der Lernenden zu beobachtende Ausgabenanstieg setzt sich im Tertiärbereich bei den Hochschulen fort (vgl. Tab. 6). Ausnahmen von diesem Muster bilden lediglich die Sonderschulen, die wegen der im Vergleich sehr niedrigen Klassenfrequenzen (Sonderschulen für Lernbehinderte 2002: 11,9, andere Sonderschulen 2002: 8,8) besonders ausgabenintensiv arbeiten, und die Berufsschulen, in denen Schüler ihren Schulplatz nur an höchstens zwei Tagen der Woche benötigen und die daher deutlich geringere Ausgaben je Schüler erfordern. Wenn man dem Anstieg der Bildungsstufen folgt, so ergibt sich das folgende Bild: Primarstufe: (Grundschule) 3.900 Euro – Sekundarstufe I: 4.800 Euro (Durchschnitt von Real- und Hauptschule) – Sekundarstufe II: 5.700 Euro (Stellvertretend für andere vollzeitschulischer Bildungsgänge der Sekundarstufe II wird die Berufsfachschule heran gezogen, in der dieser Betrag nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2001 für 1999 aufgebracht wurde – neuere Daten werden nicht ausgewiesen) – Hochschule: 7.510 Euro (Durchschnitt aller Hochschultypen).

Betrachtet man nun die Werte für solche Schultypen, die innerhalb der Bildungsstufen miteinander konkurrieren, so lässt sich feststellen, dass im Schulbereich das Verteilungsmuster der Bildungsausgaben nicht das gesellschaftliche Prestige der einzelnen Schultypen widerspiegelt: Die Sonderschulen verursachen mehr Ausgaben je Schulplatz als alle anderen Schultypen, die Hauptschulen sind im Vergleich zu den Realschulen deutlich ausgabenintensiver, die Vollzeitformen der beruflichen Schulen erhalten – zumindest galt dies 1999 für die Berufsfachschulen - je Platz mehr Bildungsausgaben als Gymnasien und

Gesamtschulen. Die Erklärung für die Unterschiede der Bildungsausgaben liefern, wie schon am Beispiel der Sonderschulen gezeigt, überwiegend die unterschiedlichen Klassenfrequenzwerte. Diese Frequenzwertunterschiede mit ihren Konsequenzen für die Bildungsausgaben je Schulplatz können – wie im Beispiel der Sonderschulen – Ergebnis der Setzung pädagogisch begründeter Rahmenbedingungen sein, sie können aber auch – wie im Beispiel der Hauptschulen – Ergebnis einer gar nicht intendierten Entwicklung sein: Die Abwendung der Eltern und Schüler von diesem Schultyp hat an den Hauptschulen zu ausgesprochen günstigen Frequenzwerten geführt (2002: Hauptschule 21,9; Realschule 26,8; Gesamtschule (Sekundarstufe I) 26,1; Gymnasium (Sekundarstufe I) 26,8) und damit dazu beigetragen, dass die Ausgaben je Schülerplatz an dieser Schule im Vergleich mit denen anderer Schultypen in der Sekundarstufe I hoch sind – obwohl ihre Lehrer niedriger eingestufte Gehälter und höhere Unterrichtsverpflichtungen haben.

Während sich also bei einer punktuellen Betrachtung der Jahresausgaben je Bildungsplatz ergibt, dass die Ausgaben je Platz mit dem Alter der Heranwachsenden steigen und dass die Ausgabenverteilung nicht durchgängig die in der öffentlichen Wahrnehmung privilegierenden Bildungswege bevorzugt, ändert sich das Bild bei einer Betrachtung kumulierter Ausgaben für die unterschiedlichen Bildungswege. Dies soll an ausgewählten Bildungskarrieren gezeigt werden. Wenn man (wie in Tabelle 7) unterschiedliche, aber für das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem typische Bildungs- und Ausbildungskarrieren daraufhin vergleichend untersucht, welche öffentlichen Ausgaben für sie aufgewendet werden, so ergibt sich das folgende Bild:

Betrachtet werden im folgenden fünf typische Karrieren, die im Anschluss an die allen gemeinsame Kindergartenzeit die vierjährige Grundschule besuchen, und die dann unterschiedliche Wege gehen: den „Uni plus“ benannten Weg über das neunjährige Gymnasium, eine (auf zweieinhalb Jahre verkürzte) Berufsausbildung im dualen System und ein Studium in der Regelzeit (fünf Jahre); den „Uni“ genannten Weg, der ohne zwischengeschaltete Berufsausbildung nach fünf Jahren direkt zum Hochschulexamen führt; drei weitere Wege, die nach einem mittleren Bildungsabschluss (sechs Jahre in der Sekundarstufe I) auf einen Berufsbildungsabschluss zielen – und zwar über eine zweijährige vollzeitschulische Ausbildung in öffentlichen Schulen („öffentlich Vollzeit“), über eine Ausbildung im dualen System mit einer teilzeitschulischen Komponente („öffentlich Teilzeit“ – dreieinhalb Jahre) und über eine vollzeitschulische Ausbildung in privaten (und zumeist gebührenpflichtigen) Berufsschulen („privat Vollzeit“). Die öffentlichen Ausgaben, die für die Teilnehmer dieser fünf Bildungskarrieren geleistet werden, sind so ermittelt, dass die Verweilzeiten in den einzelnen Phasen des Bildungssystems mit den Ausgaben je Schüler und

Jahr, die dort anfallen, multipliziert werden. Die auf diese Weise sich ergebenden Gesamtausgaben für die einzelnen Karrieren stellen einen Näherungswert an die tatsächlich im Durchschnitt je Bildungsweg erforderlichen öffentlichen Ausgaben dar. Sie vernachlässigen insbesondere, dass sich die Ausgaben im Verlauf der Jahre der jeweils erfassten Bildungskarriere verändern und dass bei den längeren Bildungswegen höhere Kindergeldzahlungen und stärkere steuerliche Entlastungen für die Familien der Bildungsteilnehmer bzw. für diese selbst anfallen.

Das Ergebnis dieses Rechengangs macht trotz der enthaltenen Vereinfachungen darauf aufmerksam, dass die Betrachtung der kumulierten Ausgaben den Eindruck einer, was die öffentlichen Ausgaben für die Plätze in konkurrierenden Bildungswegen der unterschiedlichen Bildungsstufen angeht, egalisierenden Ausgabenpolitik aufhebt. Wenn man die beiden quantitativ gewichtigsten Karrieren nebeneinander stellt, den Weg, der im Anschluss an das Abitur zum Universitätsabschluss führt („Uni“), und den, der nach einer zehnjährigen Schulzeit den Abschluss einer Ausbildung im dualen System bietet („öffentlich Teilzeit“), so ergeben sich öffentliche Ausgaben von 100.800 Euro auf der einen und von 51.750 Euro auf der anderen Seite – ohne Berücksichtigung der unterschiedlich lang gewährten steuerlichen Vergünstigungen und ohne Veranschlagung des unterschiedlich lang gezahlten Kindergeldes. Die Ausbildungsvergütungen, die die Auszubildenden im dualen System erhalten, werden hier nicht in die Betrachtung einbezogen, da diese Vergütung ja nicht aus den öffentlichen Haushalten, sondern durch die Ausbildungsbetriebe erfolgt. Die Bedeutung dieser beachtlichen Privilegierung der ‚höheren‘ Bildungswege durch die öffentlichen Bildungsausgaben wird deutlich, wenn die insgesamt günstigeren Lebensperspektiven der Absolventen der höher qualifizierenden Bildungswege in die Betrachtung einbezogen werden.

1.6 Was Andere anders machen: Ein Blick ins Ausland

Das bisher ausgebreitete Tableau der Bildungsausgaben in Deutschland lässt sich auf der Grundlage seiner Einordnung in vergleichbare Daten anderer Länder schärfer betrachten und analysieren. Deshalb sollen im Folgenden – die Darstellung abschließend – zu ausgewählten Bereichen entsprechende Daten aus dem Ausland präsentiert werden. Dies ist möglich, da die OECD seit einigen Jahren mit ihrer jährlich erscheinenden Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick – OECD Indikatoren“ (zuletzt: Paris 2005) Informationen zu den Bildungssystemen der OECD-Mitgliedstaaten (darunter alle Mitgliedsländer der Europäischen Union) vorlegt. Die dort versammelten Daten haben – unbeschadet der weiter bestehenden Kritik an Teilbereichen - im Verlauf der Veröffentlichungen der letzten Jahre in der Mehrheit

der präsentierten Bereiche eine Qualität erreicht, die es erlaubt, sie als Grundlagenmaterial für vergleichende Analysen heranzuziehen. Dies gilt auch für den Bereich der Bildungsausgaben. Aus der Fülle vergleichbarer Aspekte der Bildungsausgaben werden die Teilbereiche herausgegriffen und hier präsentiert, in denen es in Deutschland Ausprägungen der Ausgabengestaltung gibt, die deutlich von denen anderer Länder abweichen und die daher die Diskussion über Bildungsausgaben – gleichsam durch den verfremdenden Blick – anregen können. Dies sind die Bereiche ‚Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts‘, ‚Bildungsausgaben nach Ausgabenarten‘, ‚Verteilung der Bildungsausgaben auf die unterschiedlichen Stufen des Schulsystems‘ sowie ‚Ausgaben je Studienplatz und je Studierenden über die gesamte Studiendauer‘.

Das Gewicht, das öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland gegeben wird, wurde über den Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt gemessen. In der aktuell gebräuchlichen Abgrenzung des Bildungsbudgets im engeren Sinne lag der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt bei öffentlich getragenen Ausgaben bei 4,9 % (vgl. Tab. 2) und bei den öffentlich und privat getragenen Ausgaben bei 6,4 % (vgl. Tab. 1). Bei der Einordnung dieser Daten in das internationale Spektrum ergeben sich für diese beiden Indikatoren leicht modifizierte Werte, da die Zuordnung von Ausgaben zum Bildungsbudget international anders als in Deutschland erfolgt. International werden die Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung (Position A 40 in den Tabellen 1 und 2) ebenso wenig wie die Förderung von Bildungsteilnehmern durch die Bundesanstalt für Arbeit (Position B 20 in den Tab. 1 und 2) zum Bildungsbudget gerechnet. Andererseits zählen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in den Hochschulen in der internationalen Ausgabenstatistik zum Bildungsbudget (Position C 14 in den Tab. 1 und 2). Aufgrund dieser Verschiebungen ergeben sich für Deutschland in der OECD-Statistik (vgl. Tab. 8) Anteilswerte der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 4,4 % (öffentliche Bildungsausgaben) bzw. von 5,3 % (Bildungsausgaben insgesamt). Mit diesen Werten liegt Deutschland bei den öffentlichen Bildungsausgaben – gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt – deutlich unter dem Mittelwert aller OECD-Länder (5,1 %) und bei den Bildungsausgaben aus privaten und öffentlichen Quellen, bei denen sich ein OECD-Ländermittelwert wegen des Fehlens einzelner Länderwerte nicht problemlos bestimmen lässt, gleichfalls deutlich unterhalb des Durchschnittswertes der meisten OECD-Länder (5,8 %). Bei dem Vergleich der Anteile der öffentlichen Bildungsausgaben fällt auf, dass gerade auch vergleichbar entwickelte Länder mit einem – je Einwohner in kaufkraftbereinigten US-Dollar berechneten – vergleichbaren Bruttoinlandsprodukt (Deutschland: 26.700) wie zum Beispiel Österreich (30.100), Dänemark (30.000), Finnland (27.800), Frankreich (27.500) oder Schweden (28.200) höhere Werte

aufweisen und dass Deutschland seine Position gegenüber der Mehrheit dieser Länder auch bei der Einbeziehung der privaten Quellen nicht nennenswert verbessern kann. Wenn Deutschland seine öffentlich getragenen Bildungsausgaben im Jahr 2002 auf den – was den Anteil am Bruttoinlandsprodukt angeht - internationalen Durchschnittswert von 5,1 %, also um 0,7 Prozentpunkte höher liegend, hoch gefahren hätte, dann hätten 2002 knapp 15 Milliarden Euro mehr für Bildung zur Verfügung gestanden.

In einem weiteren Bereich, bei der Aufteilung der Bildungsausgaben auf Ausgabenarten, fallen die deutschen Werte im Konzert internationaler Daten auf (vgl. Tab. 9): Einerseits deckt sich die Aufteilung der deutschen Bildungsausgaben (im Primar- und Sekundarbereich sowie im postsekundären, nicht-tertiären Bereich) auf laufende Ausgaben (92,3 %) und auf investive Ausgaben (7,7 %) nahezu mit den Durchschnittsdaten der OECD-Länder. Andererseits weicht das Land bei der Aufteilung der laufenden Ausgaben auf Personalausgaben und auf sächliche Ausgaben deutlich vom internationalen Durchschnitt ab. Deutschland gibt 85,4 % seiner laufenden Ausgaben für Personal und 14,6 % für sächliche Aufgaben aus. Die durchschnittlichen OECD-Vergleichswerte liegen bei 81,0 % bzw. bei 19,0 %. In Finnland werden sogar nur 66,0 % der laufenden Ausgaben für Personal und 34,0% für andere (sächliche) Ausgaben aufgewendet. Konkret bedeutet dies, dass in Deutschland – im internationalen Vergleich – deutlich geringere Ausgabenanteile zum Beispiel für Lehr- und Lernmittel verausgabt werden. Der hohe Anteil der Personalausgaben schlägt sich jedoch weniger in einer quantitativ guten Ausstattung der Schulen mit Lehrpersonal, sondern mehr in – international gesehen – überdurchschnittlich hohen Gehältern nieder. Im Sekundarbereich I zum Beispiel erhält ein deutscher Lehrer nach 15 Jahren Dienstzeit ein Jahresgehalt von knapp 47.165 US-Dollar (Kaufkraftparität). Er wird dabei nur noch von seinen Kollegen in der Schweiz übertroffen – der Mittelwert der OECD-Länder liegt bei 33.345 US-Dollar (Kaufkraftparität). Genauere Analysen darüber, wie sich die Lehrergehälter in den einzelnen Vergleichsländern in die Gehaltsstruktur – insbesondere in die anderer akademisch qualifizierter Berufsgruppen – einordnen, stehen noch aus.

International gesehen kann es- ähnlich wie es weiter oben auch für Deutschland gezeigt wurde - nahezu als Normalfall gelten, dass die Ausgaben je Schüler mit ihrem Alter ansteigen: Die OECD dokumentiert in ‚Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren 2005‘ für das Jahr 2002 Daten (vgl. Tab. 10), die belegen, dass im Durchschnitt aller OECD-Länder die Ausgaben je Schulplatz für die Sekundarstufe II im Verhältnis zu denen für die Primarstufe 134% ausmachen. In Deutschland werden dagegen für die Sekundarstufe II 217% der Ausgaben aufgebracht, die für die Primarstufe aufgewendet werden. Diese Daten, auf die sich in Deutschland Umverteilungsdebatten (von der Sekundarstufe II zur Primarstufe) stützen,

sind allerdings hoch irreführend: Sie beziehen für die deutschen Werte der Sekundarstufe II die Nettoausgaben, die die Ausbildungsbetriebe je Auszubildenden leisten, ein. Wenn man die daraus abgeleiteten Fehlschlüsse vermeiden will, dann müsste man auf Ausgabenwerte für die gymnasiale Oberstufe zurückgreifen. Die dazu erforderlichen Werte werden aber nicht berichtet, da die Ausgaben je Schüler im gymnasialen Bereich nur für die beiden Sekundarstufen zusammengefasst ausgewiesen werden. Daher müssen ersatzweise die verfügbaren Werte für die Fachgymnasien herangezogen werden. Dies erscheint zulässig: Das Fachgymnasium stellt mit seiner dreijährigen Dauer und seiner Mischung von Grund- und Leistungskursen einen Schultyp dar, der der gymnasialen Oberstufe – sieht man von seinen fachspezifischen Schwerpunktsetzungen ab – sehr verwandt ist. Dies gilt auch für seine personelle Ausstattung: 2002 betrug im Bundesdurchschnitt die Schüler/Lehrer-Relation der Fachgymnasien 13,6, die der gymnasialen Oberstufe 12,6. Die je Schüler bzw. Schülerin erteilten Unterrichtsstunden lagen bei den Fachgymnasien mit 1,64 dicht bei dem Wert der gymnasialen Oberstufe (1,71). Die Ausgaben für Fachgymnasien liegen also, das machen diese Daten deutlich, dicht bei denen für die gymnasiale Oberstufe. Man darf also die Kosten je Schüler des Fachgymnasiums ersatzweise für den nicht verfügbaren Wert der gymnasialen Oberstufe heranziehen und in Beziehung zu den Ausgaben je Schüler im Grundschulbereich setzen. Dann sieht man, dass 1999 (nur für dieses Jahr bestehen für die Fachgymnasien Angaben zu den Ausgaben je Schüler) die Ausgaben für die gymnasiale Oberstufe in der Gestalt der Fachgymnasien mit (nach Angaben des Statistischen Bundesamtes) 5.624 Euro 164% der Ausgaben, die 1999 in Deutschland für die Grundschule aufgewendet wurden (3.426 Euro – wiederum nach Angaben des Statistischen Bundesamtes) ausmachen. Diese gegenüber dem von der OECD für die Sekundarstufe II für Deutschland referiertem Wert realistische Angabe lässt sich noch auf andere Weise erhärten: Die je Schüler erteilten Unterrichtsstunden in der gymnasialen Oberstufe (2002: 1,71 Stunden) machen 137% des entsprechenden Wertes in der Grundschule (2002: 1,25) aus. Da die Grundschullehrer geringere Gehälter beziehen und mehr unterrichten und da die sächlichen ebenso wie die investiven Ausgaben im Gymnasium höher als in der Grundschule sind, ist es hoch plausibel, dass die Ausgaben je Schüler im Gymnasium oberhalb von 137% der Ausgaben je Schüler in der Grundschule liegen. Also kann zusammenfassend gesagt werden: Der hier ermittelte Wert von 164% beschreibt den Unterschied der Ausgaben je Schüler zwischen Gymnasium und Grundschule einigermaßen realistisch, er liegt immer noch deutlich, wenn auch nicht so stark, wie die OECD-Daten es suggerieren, über dem OECD-Ländermittelwert. Mit dieser Ausgabensteigerung auf 164%, die – wie gesagt - immer noch oberhalb der OECD-Marke von 134 % liegt, zahlt Deutschland den Preis dafür, dass es im Vergleich zu zahlreichen

OECD-Ländern sehr kleine allgemein bildende Oberstufen hat. Um in den relativ schmalen Jahrgängen der gymnasialen Oberstufe wenigstens ein Mindestmaß von Differenzierung zu ermöglichen, sind im internationalen Vergleich kleinere Kursfrequenzen und dadurch vergleichsweise hohe Ausgaben erforderlich. In den allgemein bildenden Oberstufen lassen sich international vergleichbare Ausgaben nur durch Abtrennung der Oberstufen oder durch starke Abstriche an den Differenzierungsmöglichkeiten erreichen.

Die Politik der akzentuierten Ausgabensteigerung parallel zum Aufstieg von Bildungsstufe zu Bildungsstufe findet auch international im Hochschulbereich ihre Fortsetzung: Auch bei den Ausgaben je Studienplatz im Bereich der mindestens dreijährigen Studiengänge (in Deutschland sind dies alle Studiengänge an Fachhochschulen und Universitäten) liegt das Land mit seinem Durchschnittswert von 11.860 US-Dollar (vgl. Tab. 11) in der Europäischen Spitzengruppe. (Der Unterschied dieser Ausgaben je Studienplatz zu dem in Tab. 6 mitgeteiltem Wert von 13.670 EURO erklärt sich zu einem Teil durch die in der internationalen Berichterstattung gegenüber der innerdeutschen Berichterstattung andere Definition der Hochschulausgaben, zum Teil dadurch, dass nicht mit aktuellen Wechselkursen, sondern mit Kaufkraftparitäten von Euro in US-Dollar umgerechnet wird.) Die Akzentuierung der Ausgabenpolitik zu Gunsten der Studierenden, die darin zum Ausdruck kommt, wird noch deutlicher, wenn die kumulierten Ausgaben für eine Bildungskarriere in einer Hochschule betrachtet werden (vgl. wiederum Tab. 11): Frankreich mit Ausgaben je Studienplatz in Höhe von 9.132 US-Dollar gegenüber 11.860 US-Dollar in Deutschland gibt bei einer durchschnittlichen Verweildauer im Hochschulbereich von 5,3 Jahren 48.453 US-Dollar (Kaufkraftparität) für den einzelnen Studierenden von Beginn bis zum Examen seines Studiums aus, die Deutschen mit der Durchschnittsverweildauer von 6,5 Jahren geben für jeden Studierenden bis zum Examen 77.089 US-Dollar (Kaufkraftparität) aus.

So macht der Blick auf die deutschen Bildungsausgaben aus der international vergleichenden Perspektive auf wichtige deutsche Besonderheiten aufmerksam: Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstands dem Aufgabenfeld Bildung; Deutschland konzentriert seine Bildungsausgaben stärker als andere Länder auf Personalausgaben – und dies weniger zu Gunsten eines großen Personalvolumens und mehr zu Gunsten vergleichbar günstiger Gehälter; Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die im Schul- und Hochschulbereich ältere Bildungsteilnehmer – erheblicher als dies in anderen Ländern geschieht – bevorzugt; und schließlich: Deutschland streckt seine Bildungsausgaben über – international gesehen – eher lange Phasen der Biographie seiner Bildungsteilnehmer.

2. Höhere Bildungsausgaben in Deutschland: notwendig und schwer erreichbar zugleich

Der zuletzt unternommene Ausflug in den Bereich des internationalen Vergleichens hat im Kern auf zwei deutsche Besonderheiten aufmerksam gemacht: Die Bedeutung von Bildung, soweit diese sich am Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ablesen lässt, ist in Deutschland eher gering. Und: Die Grundsätze, nach denen in Deutschland Bildungsausgaben auf Ausgabenarten ebenso wie auf unterschiedliche Bildungsstufen verteilt werden, weichen von international üblichen Mustern ab. Ob sie dem Ziel, viele Menschen optimal zu bilden und auszubilden, am besten gerecht werden, ist zumindest nachfragewürdig. Vor dem Hintergrund zu knapper und möglicherweise falsch eingesetzter Ressourcen sollen im folgenden zentrale Argumente für erhöhte Anstrengungen im Bildungsbereich (und das heißt auch: für eine Steigerung des Ressourceneinsatzes) vorgetragen werden (2.1). Daran werden sich Hinweise darauf anschließen, dass es den einzelnen Bundesländern Deutschlands unterschiedlich schwer fallen wird, ihre Bildungsausgaben zu steigern (2.2).

2.1 Von der Notwendigkeit steigender Bildungsausgaben

Aus der Fülle der Argumente, die begründend angeführt werden, wenn es um eine Steigerung der Bildungsausgaben geht, ragen drei deutlich hervor. Diese drei Argumente beziehen sich auf die Bereiche der Qualifikationsnachfrage, der demographischen Entwicklung und der soziostrukturellen Verschiebungen.

Den Industrieländern wird die unqualifizierte Arbeit ausgehen

Der französische Ökonom Daniel Cohen liefert in seiner Studie zur Globalisierung („Fehldiagnose Globalisierung“) eine kluge Analyse der erwartbaren Entwicklung der Nachfrage nach beruflichen Qualifikationen. Die Furcht der Industrieländer, Globalisierung könne zur Deindustrialisierung ihrer Wirtschaft führen, teilt Cohen nicht. Seine Analyse der sektoriellen Zusammensetzung des Außenhandels entwickelter Industrieländer führt ihn dazu festzustellen: „Die Industrialisierung des Südens treibt den Norden, wie jedermann sehen kann, zu einer Spezialisierung des Exports auf High-Tech-Erzeugnisse...Zwar müssen Jahrhunderte alte Industrien wie die Textil-, Bekleidungs-, Schiffbau- und Schwerindustrie unter dem Druck des Südens schließen. Doch andererseits befinden sich neue Industriezweige und neue Fähigkeiten – Hochgeschwindigkeitszüge, Computerprogramme und dergleichen mehr – im Aufwind...“ (1998, S. 67).

Gleichwohl ist in dieser eher optimistisch gestimmten Einschätzung des Prozesses der Globalisierung, die uns Cohen bietet, ein schwerwiegendes und – wie sich zeigen wird – ein für die Bildungssysteme folgenreiches Problem enthalten. Dies kann am Beispiel des

deutschen Außenhandels deutlich gemacht werden: Im Jahr 2004 hatte Deutschland einen Außenhandelsüberschuss von 156,6 Milliarden Euro erwirtschaftet. Dies ist ein beeindruckender Beleg dafür, dass die Einbindung der deutschen Wirtschaft in den Prozess der Globalisierung keine Arbeitsplätze vernichtet, sondern dass sie den Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze in Deutschland verlangsamen hilft. Gleichwohl verschärft die internationale Verflechtung den stetigen Prozess der Umstrukturierung bei der Nachfrage nach Arbeitskräften: Eine genauere Analyse der deutschen Außenhandelsströme zeigt nämlich, dass in die exportierten Güter in einem wachsenden Umfang qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeit eingeht (so beträgt 2004 der Exportüberschuss im Maschinenbau 55,2 Milliarden Euro), während die importierten Güter im höheren Maße mit geringer qualifizierter Arbeit erstellt werden (einen Importüberschuss von 32,7 Milliarden Euro verzeichnet Deutschland z.B. bei Erdöl und Erdgas - 2004).

Für die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes bedeutet dies, dass sich die Nachfrage nach solchen Erwerbstätigen erhöhen wird, die in Fachhochschulen und Hochschulen, in anspruchsvollen Bildungsgängen der beruflichen Vollzeitschulen oder in hoch qualifizierenden Bereichen des Dualen Systems ausgebildet werden, während die nach unqualifizierter Arbeit weiter und stärker noch sinken wird. Damit beschleunigt der Prozess der Globalisierung eine Entwicklung, die seit der Verknüpfung von Industrialisierung, Arbeitsteilung und Internationalisierung im Gang ist: Mehr und mehr geht den Gesellschaften entwickelter Länder nicht die Erwerbsarbeit schlechthin, wohl aber einfache Erwerbsarbeit aus. Cohen konstatiert in diesem Zusammenhang eine Aufteilung der Erwerbstätigen in Globalisierungsgewinner und Globalisierungsverlierer. Er formuliert: „Die Arbeit unterliegt einem Prozess wachsender Professionalisierung, der sämtliche Handlungsträger, die sich nicht in ihn eingliedern können, an den Rand der Gesellschaft drängt“ (1998, S. 89). Er hält es für wahrscheinlich, „dass die unqualifizierten Arbeiter in den reichen Ländern zu den Verlierern der Übergangszeit gehören, die mit aller Gewalt über sie hinein bricht – eine Zeit, in der die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit abrupt zusammenbricht.“ (1998, S. 101) Dass Cohen dabei von einer bereits eingetretenen Gegenwart spricht, belegt ein Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten Deutschlands. Bei einer Quote von im Jahr 2002 insgesamt 10,2 % waren 22,6 % derer, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten, arbeitslos. Von denen, die eine abgeschlossene Hochschulausbildung vorweisen konnten, waren ‚nur‘ 3,7 % ohne Erwerbsarbeit (BMBF 2004, S. 414 f.).

Angesichts der Perspektive eines anhaltenden Verschwindens von Arbeitsplätzen für gering und gar nicht Ausgebildete kann Deutschland es sich überhaupt nicht leisten, jährlich fast 15% eines Altersjahrgangs ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung in das Arbeitsleben zu

entlassen. Auch wird das Land große Anstrengungen unternehmen müssen, all denen, die in den vergangenen Jahren ohne hinreichende schulische und berufliche Qualifikationen das Bildungssystem verlassen haben, Qualifikationsangebote zu machen. Alles, was darauf abzielt, das Bildungsniveau der früheren und der künftigen Absolventen der Schulen, der Hochschulen und aller Wege der nicht akademischen Ausbildung zu heben, und insbesondere die Ansätze, die geeignet sind, die Zahl der abschluss- und ausbildungslosen Jugendlichen zu verringern, sind als Zukunftsinvestition zu betrachten.

Mittel- und langfristig wird Deutschlands Wirtschaft von demographisch bedingter Knappheit gezeichnet sein

Dies gilt umso mehr, als Deutschlands demographische Perspektiven von schrumpfenden Bevölkerungszahlen geprägt sind. Folgt man der so genannten ‚mittleren Variante‘ der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland, so wird in den Jahren bis 2030 von heute an die Zahl der im Prinzip erwerbsfähigen Menschen, also die der 20- bis unter 65jährigen, von derzeit mehr als 51 Millionen um etwa 5 Millionen auf unter 46 Millionen absinken. In dieser Gruppe der potenziell Erwerbstätigen verschieben sich zudem auch noch die Altersgewichte: Während derzeit nur 30% unter ihnen älter als 50 Jahre sind, werden dies im Jahr 2030 bereits 37% sein. Die Gruppe der künftig Erwerbsfähigen wird also insgesamt kleiner und im Durchschnitt auch älter sein als heute. Diese Annahmen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung werden allerdings so nur eintreten, wenn das Land – wie im Durchschnitt der letzten Jahre – weiterhin einen jährlichen Einwanderungsüberschuss von etwa 200.000 Menschen zulässt.

Diese demographische ‚Schrumpfung‘ ist in Deutschland regional sehr unterschiedlich ausgeprägt: Tabelle 12 macht die hier angesprochene Perspektive der Bevölkerungsverkleinerung für Deutschland insgesamt und für seine 16 Länder gesondert durch einen Vergleich der Ende 2003 unter Einjährigen mit den zum gleichen Zeitpunkt Neunzehnjährigen regionalspezifisch deutlich: Die Daten für Deutschland insgesamt zeigen, dass die Zahl der Einjährigen derzeit bei nur noch 76,1% der Zahl der Neunzehnjährigen liegt. Ein Blick auf die Länderdaten macht darüber hinaus deutlich, dass es ausgesprochen länderspezifische Ausprägungen der damit verbundenen demografischen Perspektive gibt. In den neuen Bundesländern gehen die Jahrgangsbesetzungen auf um 50% zurück; lediglich Sachsen weist mit 56,6% einen deutlich höheren Wert auf. In den alten Bundesländern sind Werte zwischen 67,6% (Saarland) und 86,2% (Schleswig-Holstein) zu beobachten.

Vor dem Hintergrund dieser demographischen Schrumpfung und des Älterwerdens der Bevölkerung gewinnen Überlegungen an Gewicht, die nicht nur auf das Vermeiden von Ausbildungslosigkeit und zu geringen Qualifikationen abzielen, sondern die darüber hinaus

geeignet sind, die Zahl der Erwerbstätigen, derer also, die aus der Gruppe der potenziell Erwerbsfähigen tatsächlich eine Erwerbsarbeit aufnehmen wollen, zu erhöhen. Zu den darauf abzielenden Maßnahmen zählen:

die Ausweitung vorschulischer Betreuungs- und Bildungsangebote – mit dem Doppelziel der frühen und besseren Förderung aller Schülerinnen und Schüler sowie der Ermöglichung von Erwerbsarbeit für Mütter und Väter gleichermaßen (67% der Frauen, aber 84% der Männer sind derzeit in Deutschland erwerbstätig, bei den Männern und Frauen mit einer akademischen Qualifikation liegen die Vergleichswerte bei 83% bzw. bei 92%.)

der Ausbau ganztägiger Schulangebote: mit den Zielen der stärkeren Förderung aller Schüler und Schülerinnen und ebenfalls der Ermöglichung der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern sowie

die Verkürzung von Bildungszeiten mit dem Ziel, die Zahl der Erwerbsjahre im Verlauf eines Lebens zu erhöhen,

Diese Ziele: die Verkürzung der Bildungszeiten, der Ausbau ganztägiger Angebote und die Ausweitung der Angebote von Krippen- und Kindergartenplätzen erfordert die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Erreichen dieser quantitativ beschriebenen Zielsetzungen nicht erkauft werden soll mit qualitativen Verschlechterungen!

Der Anteil der Kinder aus bildungsfernen Schichten an der Gesamtheit der Kinder wird deutlich zunehmen

Die schon heran gezogene zehnte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung geht in der hier herangezogenen Referenzprognose von einem jährlichen Wanderungsüberschuss von etwa 200.000 aus. Über den Zeitraum von 2003 bis 2030 bedeutet dies eine Zuwanderung von 5,6 Millionen Menschen. Diese Zuwanderer sind bei der gegenwärtigen Zusammensetzung der Migrationspopulation selbst eher den bildungsfernen Schichten zuzurechnen. Auch deren Kinder lernen in unseren Schulen unter den erschwerten Bedingungen, die Kinder der Minoritäten ebenso wie Kinder der sozialen Unterschicht antreffen. Verstärkt wird dies durch einen wachsenden Anteil der Kinder, die zwar ohne eine Migrationsgeschichte, aber gleichwohl aus bildungsfernen Schichten stammen. Wir wissen aus qualifikationsspezifischen Analysen, dass aus der Gruppe der Frauen im Alter von 38 bis 43 Jahren, die eine universitäre Ausbildung abgeschlossen haben, 36,7%% kein Kind bekommen haben, während dies für ‚nur‘ 16,1% der Frauen dieses Alters gilt, die einen Hauptschulabschluss haben (Scharein/Unger BiB-Mitteilungen 2/2005, S. 12). Beides zusammen, die hohen Zuwanderungszahlen eher gering qualifizierter Migranten und die höheren Anteile der Geburten von Müttern mit geringerer schulischer und beruflicher Qualifikation, führt dazu,

dass der Anteil der Kinder aus Familien, die den schulischen Weg ihrer Kinder weniger günstig beeinflussen können, zunehmen wird.

Die PISA-Studie mit ihren Ergebnissen zur Bildungsbenachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund und von Kindern aus bildungsfernen Familien weist uns darauf hin, dass eben diese jungen Menschen besonders häufig am Ende ihrer Schullaufbahn der Risikogruppe zuzurechnen sind, jener Gruppe, deren schulisch erworbenen Kompetenzen für eine zukunftsfähige Berufsausbildung kaum reichen. Vor dieser Perspektive muss Deutschland nicht im resignativem Nichtstun verharren: Zahlreiche Länder aus aller Welt zeigen uns, dass es schulische und gesellschaftliche Arrangements gibt, in denen Kinder mit Migrationsgeschichte ebenso wie Kinder der unteren sozialen Schichten erfolgreicher als in Deutschland lernen. Dies ist nicht allein durch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen erreichbar – aber eben auch nicht ohne erhöhte Bildungsausgaben.

1.2 Zur Steigerung der Bildungsausgaben: Länderspezifische Perspektiven

Die hier knapp zusammengetragenen Aspekte der qualifikationsspezifischen Nachfrage nach Erwerbstätigen, der demographischen Verknappung und der besonderen Hindernisse, die das deutsche Schulsystem dem Lernen der Kinder mit Migrationsgeschichte und aus Familien, die ihrerseits nur über weniger qualifizierte Schul- und Berufsausbildung verfügen, erfordern gesteigerte Anstrengungen auf allen Stufen des Bildungssystems. Diese Anstrengungen können sich nicht allein auf einen gesteigerten Ressourceneinsatz beschränken, sie kommen aber ohne erhöhte Bildungsausgaben kaum aus. Dies bedeutet, dass Deutschland mit seinen Bildungsausgaben beginnen muss, den beschriebenen Rückstand gegenüber dem Durchschnitt aller OECD-Länder und erst recht gegenüber den Spitzenreitern unter ihnen hat, aufzuholen.

Dieser erforderliche Nach- und Aufholprozess wird den deutschen Ländern unterschiedlich schwer fallen: Tabelle 13 kann diese Feststellung mit den drei Indikatoren ‚Bruttoinlandsprodukt je Einwohner‘, ‚Nettokreditaufnahme je Einwohner‘ und ‚Schuldenstand je Einwohner‘ untermauern:

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist das Maß der wirtschaftlichen Leistungen eines Landes, es drückt seinen Wohlstand aus. Das BIP umfasst die Summe aller in einer Volkswirtschaft produzierten und zu Marktpreisen bewerteten Güter und Dienstleistungen. Der Blick auf die Werte des BIP je Einwohner belegt das Ausmaß der innerdeutschen Ausdifferenzierung: Auch wenn man von den – aus den im folgenden Absatz erläuterten Gründen – verzerrten Werten Hamburgs und Bremens absieht, finden wir Länder, die mit Werten zwischen 17.000 und 18.000 Euro je Einwohner weniger als 70% des bundesdeutschen Durchschnittswertes von knapp 26.000 Euro erreichen (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt,

Thüringen und Sachsen) und andere, die wie Hessen, mit knapp 32.000 über 123% des Durchschnittswertes erreichen.

Bei der Bewertung der Hamburger und Bremer Werte des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner muss eine Berechnungsmodalität berücksichtigt werden: Das Bruttoinlandsprodukt einer Region wird auch von Menschen erwirtschaftet, die nicht in dieser Region leben, die Berechnung des BIP je Einwohner dividiert dieses Bruttoinlandsprodukt aber nur durch die Zahl derer, die in dieser Region wohnen. Insbesondere im Fall der Stadtstaaten Bremen und Hamburg führt dies wegen der hohen Zahl täglich einpendelnder Erwerbstätiger dazu, dass das auch von diesen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt ausschließlich auf die Einwohner Bremens bzw. Hamburgs ‚umgelegt‘ wird.

Eine ähnliche Spreizung treffen wir auch bei der Nettokreditaufnahme (Schuldenaufnahme abzüglich Schuldentilgung) je Einwohner seitens der öffentlichen Haushalte (der Länder und Gemeinden) an: Insbesondere die beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ‚starken‘ Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg, aber auch Sachsen, bleiben mit ihrer Neuverschuldung weit hinter den bundesdurchschnittlichen Werten zurück. Zugleich bleiben die übrigen neuen Bundesländer im Durchschnitt (Thüringen) bzw. überschreiten den Durchschnitt – im Falle Mecklenburg-Vorpommerns sehr deutlich. Aber auch einzelne der alten Bundesländer sowie die Stadtstaaten Berlin und Bremen verschulden sich überdurchschnittlich. Die Länder, die bei der Neuverschuldung unterdurchschnittliche Werte erreichen, sind in der Regel – Hamburg bildet da eine Ausnahme – auch die, die beim Schuldenstand je Einwohner unterdurchschnittlich abschneiden. Umgekehrt sind die Länder mit hoher Neuverschuldung zugleich die mit bereits hohen Schuldenlasten.

Wenn man die hier ausgebreiteten ‚Wohlstandsdaten insgesamt betrachtet, so zeigt sich, dass die Republik, was ihren regional anzutreffenden Wohlstand und damit ihre Fähigkeit, in Zukunftsaufgaben zu investieren, angeht, mehr und mehr auseinander driftet. Die neuen Länder – Sachsen ist da im Bereich der Altschulden und der Neuverschuldung eine Ausnahme – verharren in ihrer unterdurchschnittlichen Situation, die alten Bundesländer, ohne die Stadtstaaten, teilen sich mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen in eine überdurchschnittlich wohlhabende Ländergruppe und, abgestuft, in eine Gruppe, die mit ihren Werten zwischen den neuen und den ‚reichen‘ alten Bundesländern pendelt. Die Stadtstaaten bilden ein diffuses Bild: teils mit überdurchschnittlichen BIP-Werten und überdurchschnittlicher Verschuldung, teils mit unterdurchschnittlichen BIP- und überdurchschnittlichen Verschuldungswerten; das, was sein Bruttoinlandsprodukt angeht,

reichere Hamburg sucht durch seine Haushaltspolitik nach einem Ausweg aus der Altverschuldung.

Das Gefälle hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärke und hinsichtlich der haushaltspolitischen Handlungsspielräume, das wir zwischen den Bundesländern finden, spiegelt sich in der Struktur der Länderfinanzausgleichsdaten (vgl. Tabelle 14). Während die eher starken Länder Hessen, Baden-Württemberg und Bayern sowie Hamburg als ‚Geberländer‘ auftreten (Nordrhein-Westfalen gerät da in die ‚Nullzone‘), sind alle übrigen Bundesländer ‚Nehmerländer‘: Die Quellen ihrer Ausgleichszahlungen, die sie empfangen, sind Leistungen der Geberländer und zusätzlich Bundesergänzungszuweisungen. Ein Blick auf die Daten des Finanzausgleichs zeigt, dass ein Abbau des Länderfinanzausgleichs – wie es einige Bundesländer anstreben - die wohlhabenden Länder noch weiter zukunftsfähig machen und die Länder mit geringem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und/oder mit hohen Verschuldungsdaten weiter von einer zukunftsorientierten Entwicklung abkoppeln würde.

3. Reformmaßnahmen: Die Ausgabenseite

Die Bildungsausgaben, die insgesamt und insbesondere von den öffentlichen Haushalten zu tragen sein werden, entwickeln sich in einer doppelten Abhängigkeit: Zum einen werden sie bestimmt durch die demographische Entwicklung, die die Kinder-, Schüler- und Studierendenzahlen beeinflusst, zum anderen durch politische Maßnahmen, die ausgabensteigernd oder auch –mindernd wirken können. Im folgenden sollen zuerst ganz kurz die Einflüsse der demographischen Entwicklung skizziert werden. Danach erst werden einzelne Reformmaßnahmen vorgestellt und in ihrer Bedeutung für die Ausgabenentwicklung eingeschätzt. Für beide Teile dieses Abschnitts orientiert sich die Darstellung an dem Zieljahr 2015. Für dieses Jahr wird die demographische Entwicklung unter Bezugnahme auf die Daten des Jahres 2002 vorgestellt, für dieses Zieljahr werden auch Ausgabenschätzungen präsentiert, die gleichfalls auf das Bildungsbudget des Jahres 2002 Bezug nehmen.

3.1 Die Folgen der demographischen Entwicklung

Die Entwicklung der Kinder-, Schüler- und Studierendenzahlen ist in den kommenden Jahren deutschlandweit – wenn auch im Osten des Landes stärker als im Westen – durch den Rückgang der Geburtenzahlen, der derzeit weiter anhält, geprägt (vgl. dazu noch einmal Tabelle 12). Was dies für das deutsche Bildungssystem bedeutet, wird in Tabelle 15 zusammenfassend – gestützt auf die 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter Deutschlands und auf die einschlägigen Prognosen der KMK - dargestellt:

Die Zahlen der Kinder im Krippenalter gehen von 2002 bis 2015 auf 94,4% zurück.

Stärker noch verringern sich im gleichen Zeitraum die Zahlen der Drei- bis unter Sechsjährigen, also der Kinder, die einen Kindergarten besuchen: auf 88,9%.

Die Zahl der Schüler der allgemein und berufsbildenden Schüler verringert sich in den Jahren von 2002 bis 2015 um 1,7 Millionen auf 86,3%.

Lediglich die Zahl der Studierenden aller Hochschultypen gemeinsam wird – wenn man unterstellt, dass 80% der Studienberechtigten ein Studium aufnehmen werden – um fast 400.000 auf 120,4% steigen.

Wenn einzig diese Variablen die Entwicklung des Bildungssystems beeinflussen würden und wenn ansonsten keine Veränderungen zu erwarten wären, würden die Bildungsausgaben im Vorschul- wie im Schulbereich bis 2015 deutlich sinken, im Hochschulbereich zugleich steigen und wegen des höheren Gewichts der Bereiche Vorschule und Schule insgesamt sinken. Das Ausmaß einer ‚ceteris paribus-Annahme‘, die ausschließlich demographische Entwicklungen nachvollzöge, wird in den entsprechenden Abschnitten der folgenden Ausführungen jeweils deutlich werden. Dabei wird zugleich deutlich werden, dass eine Verringerung der Zahlen derer, die im Bildungssystem lernen, nicht zu einer Verringerung des Ausgabenniveaus führen darf, da dann schwerwiegende Qualitätsmängel des deutschen Bildungssystems perpetuiert werden.

3.2 Einsparpotenziale

Bevor in den folgenden Abschnitten die Ausgaben, die einzelne der vorgeschlagenen Maßnahmen erfordern, quantifiziert dargestellt werden, muss darauf verwiesen werden, dass unser Bildungssystem an vielen Stellen Einsparpotenziale bietet, deren Nutzung allerdings sehr grundsätzliche Entscheidungen im Bildungssystem voraussetzen würde. Auch wenn im Rahmen dieser Expertise eine Quantifizierung dieser Potenziale nicht geleistet werden kann (dies würde vorab umfangreiche Einzelstudien erfordern), soll exemplarisch auf Felder hingewiesen werden, in denen Ausgabenminderungen ohne qualitative Abstriche, im Einzelfall auch mit qualitativem Zugewinn erreichbar sind. Dies gilt z.B.

im Bereich der Klassenwiederholungen, deren pädagogischer Ertrag kaum gegeben ist, die aber erhebliche Ressourcen binden,

im Bereich der gymnasialen Oberstufe, in dem der Anspruch, auch in kleinen Oberstufen ein breiteres Differenzierungsangebot zu machen, im Vergleich mit Ländern mit isolierten Oberstufenschulen erhebliche Personalstellen bindet,

im Bereich des doppelten Durchlaufens von Bildungsangeboten der Sekundarstufe II, in der ein beachtlicher Teil der Schülerinnen und Schüler erst die gymnasiale

Oberstufe, dann die Teilzeitberufsschule und dann erst die Hochschule besuchen, sowie

im Bereich der Hochschulen, in dem die langen Studienzeiten vielfach eine Ressourcenverschwendung darstellen.

3.3 Die reforminduzierte Entwicklung der Bildungsausgaben

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf solche Reformmaßnahmen und deren Ausgabenkonsequenzen, die auf die im zweiten Abschnitt dieser Expertise dargelegten Probleme Bezug nehmen:

Im vorschulischen Bereich geht es um den Ausbau der Angebote in Krippen, die 100%-Versorgung der Drei – bis unter Sechsjährigen in Kindergärten, den Ausbau der Ganztagsangebote der Kindergärten für 50% aller Kinder dieser Altersgruppe, die Einführung der Gebührenfreiheit im letzten Kindergartenjahr sowie eine Anhebung des Anteils des akademisch qualifizierten Personals in Kindergärten. Diese Maßnahmen zielen gemeinsam auf eine frühe Förderung aller Kinder und auch auf die Schaffung verbesserter Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Väter und Mütter – sofern diese das anstreben.

Im schulischen Bereich geht es darum, die Ganztagsangebote so auszuweiten, dass 50% aller Schüler und Schülerinnen allgemein bildender Schulen entsprechende Angebote erhalten, des weiteren werden die Ausgabenkonsequenzen einer deutlich verstärkten Förderung der Schülerinnen und Schüler, die in der Primar- und Sekundarstufe I der Gruppe der ‚Risikoschüler‘ zugerechnet werden, dargestellt, schließlich wird ermittelt, welche Ausgaben getätigt werden müssten, wenn – angesichts des anhaltenden Ausbildungsplatzmangels – tatsächlich berufsqualifizierende Ausbildungswege im Vollzeitteil der Berufsschulen verstärkt angeboten würden. Diese Reformvorhaben streben an, auch die schwächeren Schüler und Schülerinnen bis zu einem qualifizierenden und zukunftstauglichen Berufsabschluss zu führen und – wiederum – Müttern und Vätern die Aufnahme bzw. das Fortführen einer Erwerbstätigkeit möglich zu machen.

Im Hochschulbereich wird dargestellt, welche Ausgabenkonsequenzen sich aus einer Steigerung des Anteils derer, die ein Hochschulstudium aufnehmen, ergeben und was es für die Ausgabenentwicklung bedeutet, wenn die Relation zwischen Wissenschaftlern und Studierenden, die sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verschlechtert hat, wieder auf das 1980 einmal erreichte Niveau angehoben würde. Diese beiden Maßnahmen könnten dazu beitragen, den Bedarf an hochqualifizierten

Erwerbstätigen, der sich gerade auch angesichts der demografischen Entwicklung ergeben wird, durch eine Steigerung der Studienanfängerzahlen, durch eine insgesamt verbesserte Ausbildung in den Hochschulen und durch eine – zum Teil dem Personalmangel in den Hochschulen geschuldete – Senkung der Studienabbruchsquoten, besser zu decken.

Im Bereich des lebenslangen Lernens wird versucht, die Felder zu benennen, in denen vorrangig Ausgabenanforderungen gesehen werden – also insbesondere in Folge von Maßnahmen, die eine nie erlangte Qualifikation vermitteln helfen, und in Folge solcher Maßnahmen, die auf geänderte Anforderungen einstellen helfen.

Abschließend werden die Ausgabenschätzungen zu den hier genannten Reformmaßnahmen mit den Ausgaben, die sich aus der ansonsten nicht ausgabenwirksamen Weiterführung des Bildungssystems ergeben, zu einem Bildungsbudget für das Jahr 2015 – in Preisen von 2002 – zusammengeführt.

3.3.1 Ausgabenentwicklung im vorschulischen Bereich

Im folgenden werden die Ausgaben vorgestellt, die in Folge einzelner Reformmaßnahmen im vorschulischen Bereich erforderlich werden.

Zum Ausbau des Angebotes von Krippenplätzen

Tabelle 16 zeigt, dass eine Ausweitung der Krippenplätze von einer Versorgungsquote in Höhe von derzeit 8,5% auf 20% im Jahr 2015 zu öffentlich zu tragenden Mehrausgaben in Höhe von 1,2 Mrd. Euro führen würde. Dabei ist darauf zu verweisen, dass Ausgaben in diesem Bereich in Deutschland nicht als Bildungsausgaben verstanden werden und deshalb auch nicht in das Bildungsbudget eingerechnet werden.

Zur Sicherung des Angebotes von Kindergartenplätzen für alle Kinder zwischen drei und sechs Jahren

Derzeit gibt es in Deutschland für 105% aller Kinder im Alter von drei bis unter sechs Kindergartenplätze. Dies ist nicht bedarfsdeckend, da Deutschlands Kinder im Durchschnitt älter als sechseinhalb Jahre sind, wenn sie in die Grundschule eintreten. Angesichts der bundesweiten Bemühungen, das Einschulungsalter vorzuverlegen, wird davon ausgegangen, dass im Jahr 2015 ein Angebot in Höhe der Zahl aller Drei- bis unter Sechsjährigen für den Kindergartenbesuch aller Kinder ausreichen wird. Tabelle 17 belegt, dass ein Erreichen dieser Versorgungssituation bei gleichzeitiger Verringerung der Zahl der Kinder im entsprechenden Alter mit einer Ausgabenminderung in Höhe von 1,3 Mrd. Euro einhergeht.

Zur Verbesserung der Erzieher-Kinder-Relation im Kindergarten

Ausweislich des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Sommer 2005 herausgegebenen ‚Zwölften Kinder- und Jugendberichts‘ liegt die Relation

‚Kinder je Betreuer‘ derzeit in den westlichen Bundesländern bei 1 zu 12,6 und in den östlichen bei 1 zu 13,4, in Deutschland insgesamt bei 1 zu 12,7 (BMFSFJ 2005, S. 331). Im Text des Kinder- und Jugendberichts heißt es dazu: „Nach Vorschlägen und Standards internationaler Expertengremien kann – besonders wenn junge Kinder im Kindergarten stark vertreten sind – ein durchschnittlicher Schlüssel von 1:10 als qualitativ akzeptable Richtgröße angesehen werden.“ (S. 332) Tabelle 18 weist aus, dass eine diesem Standard folgende Verbesserung der Relation einen Personalbedarf von 127% gegenüber der Rechnung mit der aktuell realisierten Relation nach sich ziehen würde und dass daher Mehrausgaben von jährlich etwa 1,9 Mrd. Euro zu erwarten wären.

Zum Ausbau ganztägiger Angebote im Kindergarten

Der Ausbau des Angebots von Ganztagsplätzen von derzeit etwa 30% auf 50% aller Kindergartenplätze würde (vgl. Tabelle 19) Mehrausgaben von 0,6 Mrd. Euro erfordern. Dabei ist unterstellt, dass die Mehrausgaben für Ganztagsplätze auch in den Einrichtungen in privater Trägerschaft im vollen Umfang öffentlich getragen werden.

Zur Einführung der Gebührenfreiheit im letzten Kindergartenjahr

Angesichts der Befunde (so z.B. aus der IGLU-Grundschulstudie), die einen Zusammenhang zwischen dem Kindergartenbesuch und den Grundschulleistungen belegen, und angesichts der hohen Bedeutung, die der vorschulischen Sprachförderung nicht nur, aber insbesondere der Kinder mit Migrationshintergrund zukommt, kann Gebührenfreiheit wenigstens im letzten Kindergartenjahr zu einer Steigerung des Kindergartenbesuchs beitragen. Tabelle 19 zeigt, dass dies ein zusätzliches Ausgabenvolumen von etwa 0,6 Mrd. Euro erfordert.

Einstieg in die Akademisierung des pädagogischen Personals

Wenn Deutschlands Kindergärten im Jahr 2015 mit der angestrebten Personalrelation von 1 zu 10 arbeiten werden, benötigen Sie dann 212.800 Stellen (vgl. Tabelle 18). Der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kindergärten, die über eine (Fach-)Hochschulausbildung verfügen, ist im internationalen Vergleich ausgesprochen gering: Im gesamten Bereich aller Tageseinrichtungen – für Kindergärten allein sind keine Daten dazu publiziert – liegt dieser Anteil derzeit bei 2,6% (berechnet nach BMFSFJ 2005, S. 320). Angesichts der bundesweit eingeleiteten Bemühungen um eine Verstärkung des Bildungsauftrags der Kindergärten (vgl. dazu die Übersicht im ‚12. Kinder- und Jugendbericht‘ – BMSFFJ 2005, S. 314 f.) wird in der hier vorgelegten Berechnung der Bildungsausgaben davon ausgegangen, dass zu den wenigen akademisch (zumeist auf Fachhochschulen) ausgebildeten Beschäftigten der Kindergärten bis 2015 weitere 20 Prozent des gesamten Personals über eine Hochschulausbildung verfügen soll – erworben durch eine Erst- oder durch eine Weiterbildung. Tabelle 21 zeigt, dass dies Mehrausgaben in Höhe von 0,3 Mrd. Euro erfordern würde.

3.3.2 Ausgabenentwicklung im schulischen Bereich

Bevor die Ausgabenwirksamkeit ausgewählter schulischer Maßnahmen dargestellt wird, muss darauf verwiesen werden, dass die Schulausgaben bis 2015 – infolge der demografisch bedingten Verringerung der Schülerzahlen – um 8,0 Mrd. Euro zurückgehen werden (einschließlich der Minderausgaben in Höhe von 0,3 Mrd. Euro für die Schülerförderung – vgl. insgesamt dazu Tabelle 22). Ein eher kleiner Teil dieser Ausgabenminderung wird zwar dadurch aufgebraucht, dass eine Angleichung der Gehälter zwischen den neuen und den alten Bundesländern spätestens 2015 erreicht sein wird. Dann würden die Ausgaben je Schüler (vgl. dazu Tabelle 4) in den neuen und alten Bundesländern, die jetzt bei 4.400 bzw. 4.500 Euro liegen, in heutigen Preisen bundesweit durchschnittlich 4.500 Euro betragen. Mit Blick auf die Tatsache, dass die erwartete Anpassung der Gehälter einhergehen wird mit einer Anpassung der Schüler-Lehrer-Relationen, die im Durchschnitt der neuen Länder derzeit deutlich günstiger als in den alten Ländern ist, wird unterstellt, dass sich die Anpassung der Gehälter und die der Personalrelationen wechselseitig in etwa neutralisieren werden. Tatsächliche Mehrausgaben werden sich aber in Konsequenz der im folgenden vorgestellten Verbesserungen ergeben:

Zum Ausbau ganztägiger Angebote in allgemein bildenden Schulen

Wenn der Anteil ganztägiger Schulplätze von 2002 noch 9,8% auf 50% aller Schulplätze der allgemein bildenden Schulen gesteigert wird, so würde dies im Jahr 2015 Mehrausgaben von 4,6 Mrd. Euro erfordern. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die jährlichen Mehrausgaben für Ganztagschulen die für Halbtagschulen um 30% übersteigen. Genauere Ausgabenbestimmungen lassen sich aufgrund fehlender Grundlagendaten insbesondere im Bereich der Bereitstellung der erforderlichen Räume derzeit nicht vornehmen. Es kann allerdings darauf verwiesen werden, dass der Rückgang der Schülerzahlen an den Schulen mittel- bis langfristig Räume frei setzen wird, die dann ganztagsgerecht umgebaut werden können. Gestützt auf den Schätzwert von 30% weist Tabelle 23 Mehrausgaben von 4,6 Mrd. Euro aus.

Zur Förderung von 'Risikoschülern'

Die internationalen wie auch die nationalen Auswertungen der PISA-Daten haben eindringlich darauf aufmerksam gemacht, dass etwa ein Fünftel der Fünfzehnjährigen nicht über die schulfachlichen Fähigkeiten verfügen, die zum Erlernen zukunftsfähiger Berufe erforderlich sind. Diese Schülergruppe wird in den deutschen PISA-Publikationen als ‚Risikogruppe‘ bezeichnet. Die hier vorgelegte Ausgabenberechnung geht mit Blick auf diese Gruppe junger Menschen davon aus, dass für die Schüler und Schülerinnen, die in der Primar-

und in der Sekundarstufe I gefährdet sind, in diese Risikogruppe ‚hineinzuwachsen‘, zusätzliches pädagogisches Personal zur gezielten Förderung bereit gestellt werden muss. Dazu wurde angesetzt, dass die Schülerplatzausgaben je ‚Risikoschüler‘ das Eineinhalbfache der durchschnittlichen Ausgaben je Schüler in der Primarstufe bzw. in der Hauptschule ausmachen. Diese Ausgabenvermehrung wird allerdings nur dann zu dem erwarteten Erfolg beitragen, wenn sie zur Realisierung pädagogisch angemessener Konzepte der Förderung schwacher Schüler und Schülerinnen genutzt wird. Dieser anspruchsvolle Ansatz erfordert 2015 Mehrausgaben von etwa 2,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 24).

Zur Ausweitung vollzeitschulischer Bildung in der Sekundarstufe II

Die Schwierigkeiten, allen jungen Menschen im Anschluss an ihre Schulzeit eine Möglichkeit zum Erlernen eines Berufes zu bieten, begleiten die jüngere Geschichte der Bundesrepublik. Von den 20- bis unter 25jährigen jungen Erwachsenen verfügen auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts 13,2% über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese etwa 13% befinden sich auch nicht mehr in irgendeinem Ausbildungsweg. Vor dem Hintergrund dauerhafter Randständigkeit dieser jungen Menschen und angesichts der demografischen Verknappung, die Deutschland bevor steht, wird vorgeschlagen und ausgabenmäßig berechnet, die Angebote tatsächlicher beruflicher Qualifizierung in vollzeitschulischer Form von derzeit 33% aller Schüler in den Schulen der beruflichen Bildung auf 50% zu steigern. Dies erfordert Mehrausgaben in Höhe von 1,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 25).

3.3.3 Ausgabenentwicklung im Hochschulbereich

Anders als im Schulbereich wird es in den Hochschulen auch ohne eine Steigerung der Übergangsquoten aus den Schulen in die Hochschulen zu wachsenden Zahlen der dort Lernenden kommen. Mit Blick auf internationale Vergleichsdaten und auf die Bedarfsentwicklung in Deutschland wird in der hier präsentierten Ausgabenberechnung aber davon ausgegangen, dass das sich daraus ergebende Angebot ausgebildeter Akademiker und Akademikerinnen nicht allenfalls dann ausreichen wird, wenn sich die Daten am oberen Rand der von der KMK 2005 gelieferten Prognose der Studienanfänger bewegen werden.

Zur Steigerung der Studienanfängerquoten

Die Prognose der KMK zu den Studienanfängern, Studierenden und Hochschulabsolventen (vgl. den Beleg in der Fußnote von Tabelle 15 sowie die in dieser Tabelle präsentierten Prognosewerte) geht von zwei Varianten der Quoten derer, die als Studienberechtigte tatsächlich ein Studium aufnehmen, aus. Die hier vorgelegte Ausgabenberechnung schließt sich für das Jahr 2015 der höheren Variante an, die mit einer Übergangsquote von 85% arbeitet und die dazu führt, dass 44% der Angehörigen eines Altersjahrgangs im Jahr 2015 ein Studium aufnehmen. Diese Variante (vgl. dazu Tabelle 26) führt zu Mehrausgaben von 4,2

Mrd. Euro. Diese Annahme wie auch die folgenden Berechnungen berücksichtigen nicht die Effekte der Studiengebühren, die in einzelnen Ländern bereits eingeführt bzw. inzwischen beschlossen sind. Derzeit lässt sich dazu keine seriöse Rechnung vorlegen – weder hinsichtlich der erwartbaren Einnahmen noch hinsichtlich der Frage, ob diese Einnahmen zu einer Veränderung des Bildungsbudgets führen werden oder ob sie andere ausfallende Haushaltsmittel ersetzen werden.

Zur Verbesserung der Relation Studierende/wissenschaftliches Personal

Die anhaltende Unterfinanzierung des Hochschulsystems in Deutschland hat dazu beigetragen, dass sich die Relation Studierende je Stelle des wissenschaftlichen Personals kontinuierlich verschlechtert hat: 2002 lag diese Relation bei 15,2 Studierenden je Stelle; 1980 betrug diese Relation noch 13,0 Studierende je Stelle. Zur Verbesserung der Lehre in den Hochschulen ebenso wie zur Verbesserung der fachlichen Betreuung der Studierenden geht die hier angestellte Ausgabenschätzung davon aus, dass im Jahr 2015 die Betreuungsrelation des Jahres 1980 wieder hergestellt sein wird. Dies erfordert Mehrausgaben (vgl. Tabelle 26) von 2,6 Mrd. Euro.

Zu Mehrausgaben für die Förderung der Studierenden

Die zuvor dargestellten Maßnahmen im Hochschulbereich erhöhen ebenso wie die demografische Entwicklung die Zahl derer, die im Jahr 2015 Studierende sein werden. Dies führt zugleich – bei einer konstanten Förderquote – zu einer Erhöhung der zur Förderung Studierender erforderlichen Ausgaben. Für das Jahr 2015 werden dafür Mehrausgaben von 0,6 Mrd. Euro erwartet (vgl. Tabelle 27).

3.3.4 Ausgabenrelevante Aufgabenbereiche im Feld des Lebenslangen Lernens

In Deutschland verfügten im Jahr 2004 ausweislich der Auswertung des Mikrozensus 2004 von allen 25- bis unter 65-jährigen 17% über keinen beruflichen Bildungsabschluss – bei den Männern lag dieser Wert bei 13%, bei den Frauen bei 20%. Auch in den jüngeren Altersgruppen liegt die Quote derer, die keinen Berufsabschluss haben, vergleichbar hoch: 16% aller 25- bis unter 30jährigen verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung und sind auch nicht in Ausbildungswegen, die dahin führen. Angesichts der in dieser Expertise skizzierten Entwicklung der Qualifikationsnachfrage sind Erwerbspersonen, die keinen Berufsabschluss haben wie auch die, die über einen Abschluss mit solchen Qualifikationen verfügen, die nicht mehr oder nicht mehr in einem hinreichenden Umfang gefragt werden, zu dauerhafter Erwerbslosigkeit oder zur Beschäftigung in prekären Bereichen des Arbeitsmarktes ‚vorverurteilt‘.

Da die Analysen zur Weiterbildungsbeteiligung zeigen, dass gerade die gering Qualifizierten Menschen mit ihrer Teilnahme an Weiterbildung unterrepräsentiert sind und da gerade diese

Erwerbspersonengruppe, wenn sie denn einer Erwerbstätigkeit nachgeht, von den sie beschäftigenden Unternehmen selten bei ihrer Weiterbildung befördert werden, liegt hier ein Aufgabenbereich öffentlicher Bildungsfinanzierung. Angesichts des schwer überschaubaren Bereichs des lebenslangen Lernens kann es im Rahmen dieser Expertise nicht gelingen, eine auch nur einigermaßen belastbare Ausgabenschätzung vorzunehmen. Da aber eine vorsorgende Einplanung öffentlicher Ressourcen für Weiterbildung – nicht zuletzt auch mit Blick auf die demographische Entwicklung in Deutschland – unverzichtbar ist, wird hier so verfahren:

Wenn das öffentlich getragene Bildungsbudget bis 2015 so gesteigert wird, dass der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt dem Niveau des Durchschnitts der OECD-Staaten entspricht (in der OECD-Definition im Jahr 2002: 5,1 %), läge das öffentliche Bildungsbudget dann im Jahr 2015 bei 119,5 Mrd. Euro. Davon würde das Bildungssystem nach Durchführung der bisher beschriebenen Maßnahmen 113,5 Mrd. Euro benötigen (vgl. zu diesen Angaben Tabelle 28). Die Differenz von 6,0 Mrd. Euro bliebe dann ‚frei‘ für eine Steigerung der Ausgaben für lebenslanges Lernen.

3.3.5 Das Volumen des 2015 erforderlichen öffentlichen Bildungsbudgets

Wenn die hier einzeln dargestellten Maßnahmen mit den hier veranschlagten Ausgaben 2015 umgesetzt sein sollten, so würde dann – in Preisen von 2002 – das öffentliche Bildungsbudget bei 113,5 Mrd. Euro liegen (vgl. Tabelle 28). Dies entspräche dann – wiederum bezogen auf die Werte des Jahres 2002 – einem Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 5,4% - gegenüber 4,9% (vgl. Tabelle 2) im Jahr 2002. Dazu kommen weitere 1,2 Mrd. Euro für den Ausbau der Krippen, für eine Maßnahme, die in Deutschland nicht dem Bildungsbereich zugerechnet wird. Diese nur mäßige Steigerung ergibt sich insbesondere dadurch, dass das deutsche öffentliche Bildungsbudget ohne jede Reformmaßnahme, also bei einer Status-quo-Fortschreibung, demografisch bedingt im Kindergartenbereich um 1,3 Mrd. Euro und im Schulbereich um 8,0 Mrd. Euro, also insgesamt um 9,3 Mrd. Euro, schrumpfen würde. Es läge dann bei 93,7 Mrd. Euro an Stelle der 103,0 Mrd. Euro im Jahr 2002 (vgl. Tabelle 2 und Tabelle 28).

Würde man das öffentlich getragene Bildungsbudget auf das Durchschnittsniveau der OECD-Länder anheben, also von 4,4% auf 5,1% des Bruttoinlandsprodukts in der OECD-Berechnungsweise (vgl. Tabelle 8), so ergäbe sich (in Preisen von 2002) eine Steigerung auf 116%, also von 103,0 Mrd. Euro auf 119,5 Mrd. Euro. Eine solche Steigerung auf den OECD-Durchschnitt würde bedeuten, dass das öffentlich getragene Bildungsbudget zusätzlich zu den in der hier vorgelegten Expertise bisher dargestellten Mehrausgaben weitere 6,0 Mrd. Euro

ausweisen würde. Dieses wäre – wie schon dargestellt - der Ausgabenspielraum für verstärkte öffentliche Anstrengungen im Bereich des lebenslangen Lernens.

4. Hinweise für einen Diskurs um neue Steuerungsansätze bei der Finanzierung des Bildungssystems

Wenn Deutschland in den vor uns liegenden zehn Jahren sein Bildungsbudget auf dem hier skizzierten Pfad entwickeln und ausweiten würde, könnte das Land hinsichtlich der Höhe seiner Bildungsausgaben in wichtigen Bereichen seines Bildungswesens den Anschluss an vergleichbar entwickelte Länder zurück gewinnen. Dies dürfte aber nicht darüber hinweg täuschen, dass eine Erhöhung der Bildungsausgaben nicht notwendig auch zu einer Verbesserung der Ergebnisse, die im Bildungssystem erreicht werden, führen muss. Drei auf diese Problematik bezogene Hinweise sollen dies verdeutlichen:

Bundesweit ist die Tendenz zu beobachten, die Kindergartengebühren zumindest für das letzte Kindergartenjahr abzuschaffen. Angesichts der Tatsache, dass nach wie vor ein Mangel an Krippen- und insbesondere an ganztägigen Kindergartenplätzen besteht, ist zu überlegen, ob es nicht besser wäre, sozial gestaffelte Kindergartengebühren beizubehalten und die damit weiter verfügbaren Mittel für eine tatsächlich bedarfsdeckende Ausweitung des Platzangebotes einzusetzen. Genereller geht es dabei um die Frage, ob ein den Erfordernissen qualitativ und quantitativ angemessenes Angebot oder eine finanzielle Entlastung der Familien vorzuziehen ist – immer unter der Voraussetzung der Absicherung sozial schwächerer Familien bzw. sozial schwächerer Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bildungssystems.

Das Einwerben von Mitteln für das Bildungssystem erfolgt grundsätzlich – dies gilt gleichermaßen für öffentliche und private Bildungsausgaben – in Konkurrenz mit den Anforderungen anderer Aufgabenbereiche. Es wird in der Regel verbunden mit dem Versprechen besserer Leistungen, die nur erzielbar seien, wenn die dafür erforderlichen Ausgaben bereitgestellt würden. Der Beleg dafür, den das Bildungssystem in der Vergangenheit immer einmal wieder schuldig geblieben ist, wird in Zukunft stärker eingefordert werden. Das Bildungssystem insgesamt wird sich darauf einstellen müssen, regelmäßiger und umfassender als bisher Rechenschaft über die von ihm erzielten Ergebnisse abzulegen.

Das Gefälle hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärke und der haushaltspolitischen Handlungsspielräume, das sich zwischen den Ländern Deutschlands und auch zwischen den Regionen in den Ländern auftut, wird dazu zwingen, stärker noch als in

der Vergangenheit für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch hinsichtlich der Bildungsangebote – Sorge zu tragen. Es sollte überlegt werden, ob nicht in die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs ein bildungspolitisches Element ‚eingebaut‘ werden muss und ob nicht innerhalb der Länder Ansätze zur ‚positiven Diskriminierung‘ verstärkt eingesetzt werden müssen.

Quellen und Literatur

- BMBF: Grund- und Strukturdaten 2003/04. Bonn/Berlin 2004
- BMFSFJ: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin 2005
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan. 2Bände. Bonn 1973
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: BLK-Bildungsfinanzbericht 2002/03. Bonn 2004
- Cohen, D.: Fehldiagnose Globalisierung. Frankfurt 1998
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. Bonn 2005
- Klemm, K.: Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen. In: Cortina, K. S. u.a.: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung. Reinbek 2003, S. 214 - 251
- KMK: Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Bonn 2005
- KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2003-2020. Bonn 2005
- KMK: Schüler, Klassen. Lehrer und Absolventen der Schulen 1994 bis 2003. Bonn 2005
- KMK: Bericht über die allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland – 2002 und 2003. Bonn 2005
- OECD: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005. Paris 2005
- Rauschenbach, Th. u.a.: Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Berlin 2004
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung: Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. Düsseldorf 1998
- Scharein, M./Unger, R.: Kinderlosigkeit bei Akademikerinnen. In: BiB-Mitteilungen 2/2005, S. 6 – 13
- Spieß, K.C.: Abschätzung des Finanzierungsbedarfs für die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen. Berlin 2001
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2003
- Statistisches Bundesamt (www.destatis.de)
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hrsg.): Bildung neu denken! Das Finanzkonzept. Wiesbaden 2004