

Zur Entwicklung und Bedeutung der Bildungsausgaben in Deutschland

Für die wirtschaftlichen Perspektiven Deutschlands sind die Ausbildung der Heranwachsenden und die spätere Weiterbildung von großer Bedeutung. Der überwiegende Teil der Bildungsausgaben wird von der öffentlichen Hand geleistet. Aber auch die Unternehmen und private Organisationen sind an der Finanzierung beteiligt. Nach dem schlechten Abschneiden Deutschlands in der von der OECD initiierten PISA-Vergleichsstudie ist die Effektivität des Bildungssektors verstärkt in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Dabei wird oft gefordert, die staatlichen Bildungsausgaben auszuweiten. Wegen der ohnehin schon sehr hohen Staatsquote und Haushaltsdefizite in Deutschland erscheint dies freilich nur über eine Umschichtung der Ausgaben möglich. Die Ergebnisse der PISA-Studie und weiterer Analysen deuten darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen der Höhe der Bildungsausgaben und den Leistungen der Schüler und Studierenden weniger eng ist, als oftmals vermutet wird. Eine wichtige Aufgabe dürfte es deshalb auch sein, das Bildungssystem effizienter zu gestalten. Im Übrigen wird die demographische Entwicklung mit rückläufigen Schülerzahlen für eine Entlastung im Bildungsbereich sorgen. Im Folgenden soll vor dem Hintergrund dieser Probleme eine Bestandsaufnahme der Bildungsausgaben vorgenommen werden.

*Duale
Ausbildung
fördert
Qualifizierung
der
Arbeitskräfte*

Im internationalen Vergleich ist das Bildungswesen in Deutschland nicht zuletzt durch das System der dualen Ausbildung in Betrieb und Schule geprägt. Vor allem dank dieses Ansatzes haben derzeit über 80 % der 25- bis 64-Jährigen in Deutschland einen höheren als den Pflichtschulabschluss. Hier belegt Deutschland im internationalen Vergleich einen der vorderen Plätze. In der Altersgruppe von 25 bis 34 Jahren fällt das Ergebnis im Hinblick auf die Verbreitung von qualifizierteren Bildungsabschlüssen allerdings etwas ungünstiger aus. Insgesamt gelten aber die deutschen Arbeitskräfte auch wegen des dualen Ausbildungssystems als gut qualifiziert. Dies stellt einen positiven Standortfaktor dar.

*Internationale
Leistungs-
vergleiche*

Allerdings wird die Ausbildungsqualität in letzter Zeit häufig kritisiert. So kam es vor allem seitens der Wirtschaft immer wieder zu Klagen über Fähigkeitsmängel von Schulabgängern. In jüngerer Zeit wurden internationale Leistungsvergleiche zu den Schulfähigkeiten durchgeführt, an denen sich auch Deutschland beteiligte. Die TIMS-Studie zu den mathematisch-naturwissenschaftlichen Kenntnissen¹⁾ hatte bereits erste Schwächen aufgedeckt. Als alarmierend wurde dann aber das Abschneiden bei der im Frühjahr 2000 durchgeführten PISA-Studie empfunden.²⁾ Zielgruppe dieser Untersuchung waren 15-Jährige, die in vielen Ländern bereits das Ende der Pflichtschulzeit erreicht hatten. Neben den Lesefähigkeiten wurden auch die Leistungen in Mathematik und Naturwissenschaften anhand eines Fragenkatalogs eingehend untersucht. Unter den 32 teilnehmenden Ländern erreichte Deutschland – bei

allerdings erheblichen Unterschieden zwischen den Bundesländern – nur einen Platz in der unteren Hälfte. Neben dem schlechten Durchschnittsergebnis der deutschen Schüler fiel besonders die große Streuung der Leistungen auf, die in keinem Land stärker ausgeprägt war. Eine Folge davon ist, dass mit etwa einem Fünftel ein sehr hoher Anteil von Schülern nicht die Anforderungen der zweiten von fünf Leistungsstufen erfüllte und damit als Risikogruppe im Hinblick auf den weiteren beruflichen Werdegang eingestuft werden muss. Für die Leistungen erwies sich dabei das familiäre Umfeld der Schüler als besonders bedeutsam. Neben Jugendlichen mit Migrationshintergrund schnitten auch die Kinder aus bildungsferneren Schichten weit unterdurchschnittlich ab.

Bei der anschließend durchgeführten IGLU-Studie, die die Lesefähigkeiten am Ende der Grundschulzeit untersuchte,³⁾ erzielten die deutschen Schüler ein günstigeres Ergebnis. Während die Durchschnittsleistung im oberen Drittel der gegenüber der PISA-Studie allerdings etwas abweichenden Teilnehmerländer lag, blieb die Streuung begrenzt. Auch die Herkunft der Kinder war weniger bedeutsam. Mit diesem Befund wurden zwar einige Ergebnisse der PISA-Studie relativiert. Gleich-

1 Vgl. zu den Ergebnissen der „Third International Mathematics and Science Study“: J. Baumert et al. (1997), TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Befunde, Opladen.

2 „Programme for International Student Assessment“. Vgl. hierzu: C. Artelt et al. (2001), PISA 2000. Zusammenfassung zentraler Befunde, Max-Planck-Gesellschaft für Bildungsforschung, Berlin.

3 „Internationale Grundschul-Leseuntersuchung“. Vgl. hierzu: W. Bos et al. (2003), Erste Ergebnisse aus IGLU, <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/IGLU/kurz-end.pdf>, Hamburg.

wohl erscheint eine Verbesserung des Bildungssystems in Deutschland dringend erforderlich, auch wenn die Ergebnisse nahe legen, den Blick etwas stärker auf die weiterführenden Schulen zu richten.

*Beteiligung
an Hochschul-
bildung*

Neben der Qualität der Ausbildung wird auch die geringe Beteiligung an höheren Bildungsgängen kritisiert. So weisen unter anderem die OECD-Untersuchungen für Deutschland einen weit unterdurchschnittlichen Anteil von Studierenden aus. Daraus wird vor allem die Forderung abgeleitet, der Zugang zu den Hochschulen in Deutschland müsse erleichtert und damit erweitert werden, um Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft langfristig zu sichern. Allerdings muss hier auch berücksichtigt werden, dass in Deutschland nicht zuletzt auf Grund der dualen Ausbildung umfangreiche Bildungsmöglichkeiten außerhalb der Hochschulen bestehen. Angesichts der Fähigkeitsmängel, die Hochschullehrer bei vielen Studierenden beklagen, sowie der hohen Abbruchquoten und des relativ späten Eintritts in die Erwerbstätigkeit erfordert eine Ausweitung des Zugangs zur Hochschulbildung auch eine Verbesserung der schulischen Vorbereitung und des Angebots der Universitäten.

*Bildung als
wichtiger
öffentlicher
Aufgaben-
bereich*

Die zitierten Schwachstellen und Kritikpunkte haben auch zu Forderungen nach höheren staatlichen Ausgaben für die Bildung geführt. Der Weg zu im internationalen Vergleich besseren Bildungsergebnissen dürfte freilich komplexer sein. Allgemeine Übereinstimmung besteht jedoch darin, dass das Angebot von Bildungsleistungen beziehungsweise die Schaffung von Rahmenbedingungen für

eine erfolgreiche Ausbildung einer der zentralen Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand ist. Damit wird nicht nur die Chancengleichheit in der Gesellschaft gefördert, sondern es werden auch die Wachstumsbedingungen verbessert.

Der Gesamtumfang der Bildungsausgaben in Deutschland

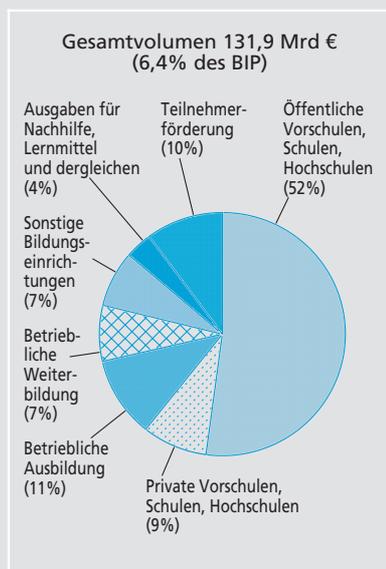
Die Messung der Ausgaben für Bildungszwecke erweist sich als komplexe Aufgabe. Zunächst ist zu klären, wie weit der Bildungsbegriff zu fassen ist. Üblicherweise werden neben den Schulen auch Kindergärten einbezogen, selbst wenn deren Bildungsauftrag in Deutschland relativ eng begrenzt ist. Bei den Hochschulen werden zumindest die Aufwendungen der medizinischen Einrichtungen ausgeblendet, die auf Patientenbehandlung zurückzuführen sind. Die für Forschung und Entwicklung eingesetzten Ressourcen werden dagegen nicht einheitlich zugeordnet. Unterschiedlich erfasst werden auch die Aufwendungen für die betriebliche Aus- und die Weiterbildung sowie die von öffentlichen Haushalten geleisteten Mittel zur Bestreitung der Lebenshaltung der Bildungsteilnehmer.

*Unterschied-
liche
Abgrenzung
des Bereichs
Bildung...*

Außerdem gibt es verschiedene Ansätze zur Abgrenzung der Ausgaben. So werden bei dem oft verwendeten Grundmittelkonzept die von den Gebietskörperschaften in diesem Aufgabenbereich von privater Seite erzielten Einnahmen abgezogen. Im häufig zu Grunde gelegten Ausweis der Finanzstatistik werden die Belastungen aus der Gesundheits- und Altersversorgung für die in den alten Bundes-

*... und des
verwendeten
Ausgaben-
begriffs*

Aufteilung der Ausgaben des Bildungsbudgets im Jahr 2001



Quelle: Statistisches Bundesamt.
Deutsche Bundesbank

ländern zumeist beamteten Lehrkräfte nicht dem betreffenden Aufgabengebiet zugeordnet, sondern davon getrennt erfasst. Für eine umfassende Betrachtung der Haushaltsbelastung durch die Bildungspolitik im jeweiligen Jahr müssen hier deshalb Umgruppierungen und Zuschläge für fiktive Rentenversicherungsbeiträge vorgenommen werden.

*Bildungsbudget
als
umfassendes
Konzept*

Das umfassendste nationale Erhebungskonzept ist das vom Statistischen Bundesamt regelmäßig ausgewiesene Bildungsbudget.⁴⁾ Es unterscheidet zwischen einer Durchführungs- und einer Finanzierungsbetrachtung. Bei der Durchführungs-betrachtung wird ausgewiesen, wie viele Mittel für den jeweiligen Bildungszweck ausgegeben werden, während in der Finanzierungsbetrachtung zusätzlich nach der Herkunft des Geldes (vom öffent-

lichen bzw. privaten Sektor oder vom Ausland) aufgegliedert wird. Derzeit liegen zur Durchführung Zahlen bis zum Jahr 2001 vor; die Angaben zur Mittelherkunft reichen erst bis zum Jahr 2000.

Im Jahr 2001 betragen die nach diesem Erhebungskonzept ausgewiesenen Bildungsaufwendungen 132 Mrd € oder 6,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Der größte Teil davon entfiel (wie das nebenstehende Schaubild zeigt) mit 3,3% des BIP auf das öffentliche und mit 0,5% des BIP auf das private Schulsystem (einschl. Vor- und Hochschulen).⁵⁾ Bedeutsam waren mit 1,2% des BIP auch die unmittelbar berufsbezogenen Aufwendungen im Rahmen der betrieblichen Aus- und Weiterbildung. Der Rest verteilte sich (wie die Tabelle auf S. 61 im Einzelnen ausweist) auf die Förderung von Bildungsteilnehmern (z. B. Bundesausbildungsförderung und Unterhaltsgeld der Bundesanstalt für Arbeit), Kindergeld für Bildungsteilnehmer ab 19 Jahren sowie sonstige Bildungsausgaben.

*Höhe und
Struktur der
Bildungs-
aufwen-
dungen...*

Seit 1995 – dem ersten Jahr, für das Daten nach dem nun verwendeten Erhebungskonzept ausgewiesen werden – sind die gesamten Bildungsaufwendungen zwar um 12 Mrd €

*...sowie
Entwicklung*

⁴ Eingeschlossen sind hier auch die Weiterbildung, bildungsbezogene Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, im Rahmen der Jugendhilfe geleistete entsprechende Aufwendungen, von Privaten für Lernmittel aufgewendete Beträge und Ausgaben der öffentlichen Haushalte für den Unterhalt der Bildungsteilnehmer. Den Beamtenbezügen werden Beihilfezahlungen sowie fiktive Beiträge für die gesetzliche Rentenversicherung und für die Zusatzversicherung zugeschlagen. Andererseits werden Forschungsausgaben der Bildungseinrichtungen herausgerechnet.

⁵ Bei den Aufwendungen der privaten Bildungseinrichtungen dominiert mit rd. zwei Dritteln der vorschulische Bereich.

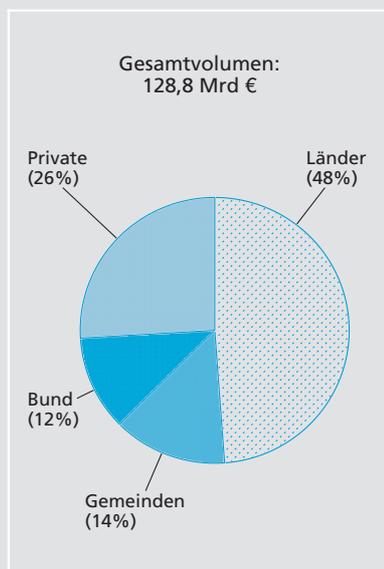
Bildungsbudget nach durchführenden Institutionen

Position	in Mrd €			in % des BIP		
	1995	2000	2001	1995	2000	2001
Ausgaben für den Bildungsprozess						
Öffentliche Vorschulen, Schulen, Hochschulen	64,6	67,4	68,7	3,6	3,3	3,3
Vorschulische Erziehung ¹⁾	4,8	4,3	4,4	0,3	0,2	0,2
Allgemeinbildende Schulen	41,8	43,6	44,3	2,3	2,2	2,1
Berufliche Schulen ²⁾	7,6	8,2	8,4	0,4	0,4	0,4
Hochschulen ³⁾	10,4	11,3	11,6	0,6	0,6	0,6
Private Vorschulen, Schulen, Hochschulen	9,6	11,0	11,3	0,5	0,5	0,5
Vorschulische Erziehung ¹⁾	6,2	7,0	...	0,3	0,3	...
Allgemeinbildende Schulen	2,4	2,7	...	0,1	0,1	...
Berufliche Schulen ²⁾	0,9	1,1	...	0,0	0,1	...
Hochschulen ³⁾	0,2	0,2	...	0,0	0,0	...
Betriebliche Ausbildung	12,5	13,9	14,1	0,7	0,7	0,7
des öffentlichen Bereichs	1,0	1,0	...	0,1	0,0	...
des nichtöffentlichen Bereichs	11,5	12,9	...	0,6	0,6	...
Betriebliche Weiterbildung insgesamt ⁴⁾	8,9	9,6	9,8	0,5	0,5	0,5
Sonstige Bildungseinrichtungen ⁵⁾	9,0	9,6	9,8	0,5	0,5	0,5
Ausgaben von Schülern und Studierenden für Nachhilfe, Lernmittel und dgl.	4,2	4,6	4,7	0,2	0,2	0,2
Ausgaben für den Bildungsprozess zusammen	108,7	116,1	118,5	6,0	5,7	5,7
Förderung von Bildungsteilnehmern ⁶⁾						
Bildungsförderung durch Gebietskörperschaften	4,3	4,4	5,0	0,2	0,2	0,2
Schülerförderung	1,9	2,1	...	0,1	0,1	...
Förderung der Studierenden	2,4	2,3	...	0,1	0,1	...
Zuschüsse an Weiterbildungsteilnehmer	0,0	0,0	...	0,0	0,0	...
Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit	5,6	5,2	5,2	0,3	0,3	0,3
Kindergeld für Bildungsteilnehmer ab 19 Jahren	0,9	3,1	3,1	0,0	0,2	0,2
Förderung von Bildungsteilnehmern zusammen	10,9	12,6	13,4	0,6	0,6	0,6
Bildungsbudget insgesamt	119,6	128,8	131,9	6,6	6,4	6,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des BMBF. — 1 Kindergärten (ohne Kinderhorte), Vorklassen, Schulkindergärten; Ergebnisse durch Privatisierung von Kindergärten u. U. verzerrt. — 2 Einschl. Fachschulen, Berufsakademien, Schulen des Gesundheitswesens. — 3 Ohne Ausgaben für die Krankenbehandlung, Forschung und Entwicklung. — 4 Ohne an die Teilnehmer gezahlte Arbeitsentgelte. — 5 Hierunter fallen z.B. Einrich-

tungen der Jugendarbeit, Zuschüsse an private Einrichtungen der Erwachsenenbildung sowie der Bundesanstalt für Arbeit an private überbetriebliche Aus- und Weiterbildungsstätten sowie die Beamtenausbildung. — 6 Zahlungen der öffentlichen Haushalte an Bildungsteilnehmer zur Lebenshaltung auf Zuschuss- oder Darlehensbasis (brutto), einschl. BAFöG-Darlehen der Deutschen Ausgleichsbank und Ausgaben der Studentenwerke.

Finanzierungsanteile am Bildungsbudget im Jahr 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt.
Deutsche Bundesbank

oder jahresdurchschnittlich 1½ % ausgeweitet worden, ihre Relation zum BIP hat jedoch leicht um 0,2 Prozentpunkte abgenommen. Ausschlaggebend hierfür war ein Rückgang bei der vorschulischen Erziehung und den allgemein bildenden Schulen im öffentlichen Bereich um 0,3 Prozentpunkte, während die Zahl der Bildungsteilnehmer insgesamt noch zugenommen hat. Die Relation der übrigen „Bildungsblöcke“ zum BIP blieb weitgehend konstant.

Mittelherkunft

Wie das oben stehende Schaubild zeigt, steuerte der Staat im Jahr 2000 mit 95 Mrd € fast drei Viertel zum gesamten Bildungsbudget bei. Die private Finanzierung dominierte praktisch nur im Rahmen der betrieblichen Aus- und Weiterbildung. Selbst bei den privaten Bildungseinrichtungen übernahmen

die öffentlichen Haushalte noch fast zwei Drittel der dort angefallenen Kosten.

Die öffentlichen Mittel wurden im Jahr 2000 zu fast zwei Dritteln von den Ländern zur Verfügung gestellt, die insbesondere für den größten Kostenblock, nämlich das Lehrpersonal, aufzukommen haben. Im Kernbereich der Kindergärten, Schulen und Hochschulen lag ihr Anteil sogar bei vier Fünfteln. Auf die Gemeinden entfiel knapp ein Fünftel der öffentlichen Mittel des Bildungsbudgets. Dabei hatten die für den laufenden Unterhalt von Gebäuden und für Investitionen im Schulbereich verausgabten Mittel das größte Gewicht. Ein weiterer kommunaler Schwerpunkt sind die vorschulischen Einrichtungen. Die Aufwendungen des Bundes, auf den knapp ein Sechstel der öffentlichen Mittel entfiel, konzentrieren sich auf die sonstigen Bildungseinrichtungen, die über die Bundesanstalt für Arbeit finanzierte Kurse anbieten, und die Förderung von Bildungsteilnehmern, zu der der Bund fast zwei Drittel beitrug.

Länder als wichtigster Träger der Bildungsausgaben

Längerfristige Entwicklungstendenzen

Für eine Analyse der längerfristigen Entwicklung muss auf eine – gegenüber den Zahlen des Bildungsbudgets – engere Abgrenzung (gemäß der Finanzstatistik) zurückgegriffen werden, die im Wesentlichen den eigentlichen Schul- und Hochschulbereich umfasst.⁶⁾ Im

Abgrenzung und Grundtendenz

⁶⁾ Diese Daten werden auch im Rahmen des Bildungsfinanzberichts der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung verwendet. Sie sind nach dem Grundmittelkonzept abgegrenzt. Zusetzungen für die Altersversorgung der Beamten werden hier nicht vorgenommen.

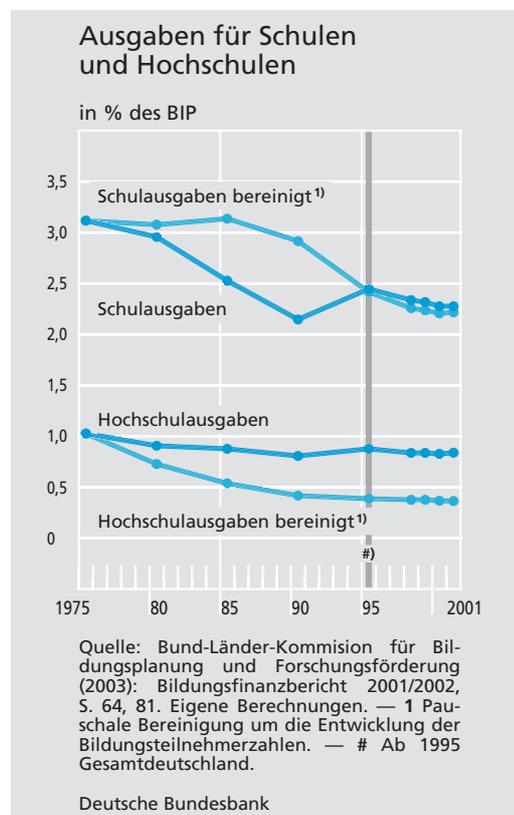
Schulbereich wird die langfristige Entwicklung dieser Ausgaben stark durch den Rückgang der Geburtenzahlen geprägt. Im Hochschulbereich deuten die Daten auf eine im Zeitverlauf eher geringere Mitteldotierung hin. Insgesamt verringerte sich der nach diesem Konzept abgegrenzte Anteil der Ausgaben für Schulen und Hochschulen am BIP von 4,2 % im Jahr 1975 (im früheren Bundesgebiet) auf 3,2 % im Jahr 2001 (in Gesamtdeutschland).

Ausgaben für Schulen von 1975 bis 1990...

Der Anteil der Ausgaben für allgemein bildende und berufliche Schulen am BIP sank von 3,1% im Jahr 1975 auf 2,2 % im Jahr 1990. Dieser Rückgang erklärt sich vor allem durch die starke Abnahme der Schülerzahlen in dieser Zeit. Ausgehend von 8,6 Millionen im Jahr 1960 hatte die Schülerzahl im damaligen Bundesgebiet gegen Mitte der siebziger Jahre mit gut 12 Millionen ihren Höchststand erreicht und zu einer deutlichen Aufstockung der Bildungsausgaben geführt. Danach wurde der Rückgang der Geburtenzahlen durch die nur noch moderate Ausweitung der Bildungsbeteiligung an den weiterführenden Schulen nicht mehr ausgeglichen, so dass zum Ende der achtziger Jahre lediglich 9 Millionen Schüler unterrichtet wurden. Bereinigt um den Rückgang der Schülerzahl waren die Ausgaben für Schulen bis 1990 denn auch nur leicht auf 2,9 % des BIP gesunken.

... und danach

Nach der deutschen Vereinigung erhöhte sich die unbereinigte Quote der von öffentlichen Haushalten getragenen Mittel für Schulen wieder auf 2,5 % des BIP im Jahr 1995. Hierzu trug auch ein merklicher Anstieg der Schülerzahlen in den alten Bundesländern auf knapp 9 ½ Millionen bei. In dieser Zeit kamen



nämlich Kinder der geburtenstarken Jahrgänge der frühen sechziger Jahre in das schulpflichtige Alter. Auch in den neuen Bundesländern nahm der Schülerbestand zunächst noch kräftig zu. Hier dürfte zusätzlich die Umstellung des Schulsystems zu einer höheren Bildungsbeteiligung geführt haben. Insgesamt stiegen in dieser Zeit die Schülerzahlen deutlich stärker als die Relation der Schulaufwendungen zum BIP.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Schulen am BIP wieder leicht gesunken. Er liegt seit 1998 bei 2,3 %. Ausschlaggebend hierfür war, dass der Einbruch der ostdeutschen Geburtenzahlen nach der Vereinigung ab 1996 den Zustrom in die dortigen Schulen dämpfte. Gegenüber dem Höchststand von gut 3 Mil-



tionen Schülern im Jahr 1996 war bis 2001 schon eine Abnahme um ein Fünftel zu verzeichnen, die sich zunächst auf die Primarstufe konzentrierte und hier bereits zu einem erheblichen Anpassungsbedarf geführt hat. In den alten Bundesländern nahmen die Schülerzahlen dagegen weiter zu, so dass sie in Deutschland insgesamt seitdem noch einmal leicht gestiegen sind.

*Rückwirkungen
auf den
Arbeitsmarkt
für Lehrer*

Die skizzierte Entwicklung führte auch zu erheblichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt für Lehrkräfte, auf die der größte Teil der Bildungsausgaben entfällt. Nach der vorangegangenen kräftigen Aufstockung der Lehrerschaft kam es seit Beginn der achtziger Jahre zu einem Einbruch bei den Neueinstellungen an öffentlichen Schulen (vgl. oben stehendes Schaubild). So wurden im Jahr

1988 mit gut 6 500 Pädagogen vier Fünftel weniger eingestellt als noch 1980. Da die Ausbildung von Nachwuchslehrkräften langsamer zurückging, fanden zwischen 1983 und 1988 rein rechnerisch lediglich zwei Fünftel aller Absolventen des Vorbereitungsdienstes eine Beschäftigung als Lehrer an öffentlichen Schulen. Zwischen 1991 und 1998 pendelten die Einstellungszahlen um 15 000. Danach stiegen sie sprunghaft auf fast 31 000 im Jahr 2001. Dies ist nur zu einem kleineren Teil auf die zuletzt in Reaktion auf die gestiegenen Schülerzahlen in vielen westdeutschen Ländern neu geschaffenen Stellen zurückzuführen. Wichtiger ist der Ersatzbedarf, der sich nach der Einstellungswelle in den siebziger Jahren nun stark vergrößert hat und noch einige Jahre hoch sein wird. So wurden 2001 mit fast 16 000 gut doppelt so viele Lehrer pensioniert wie noch 1993. Auch die zunehmende Teilzeittätigkeit von Lehrkräften steigerte in den letzten Jahren den Einstellungsbedarf, ohne dass damit eine Kapazitätsausweitung verbunden gewesen wäre. Nach vielen Jahren mit hoher Lehrerarbeitslosigkeit könnte der sich abzeichnende Einstellungsbedarf in den nächsten Jahren sogar zu Engpässen führen.

Die den Hochschulen zur Verfügung gestellten Mittel sind zwar seit 1975 nominal kräftig gewachsen, in Relation zum BIP ist ihr Gewicht aber von 1,1% auf 0,9% im Jahr 2001 zurückgegangen. Die Studierendenzahlen haben sich in dieser Zeit von gut 0,8 Millionen auf fast 1,9 Millionen mehr als verdoppelt. Eine Verknüpfung der Entwicklung der Hochschulmittel mit den Eingeschriebenenzahlen hat allerdings nur eine beschränkte Aussage-

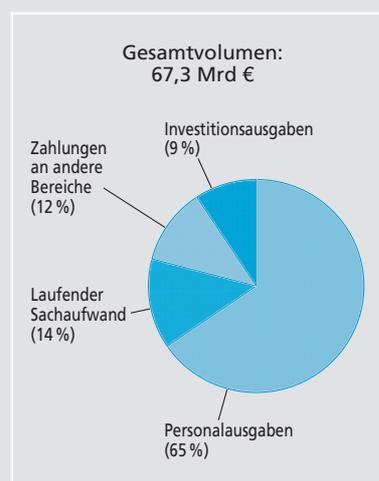
*Ausgaben für
Hochschulen*

kraft. So könnte eine überdurchschnittliche Zunahme der Langzeitstudierenden, die faktisch kaum Bildungsleistungen, sondern eher andere Vergünstigungen für Eingeschriebene in Anspruch nehmen, das Bild etwas verzerren.⁷⁾ Angesichts der erheblichen Unterschiede in den Ausbildungskosten zwischen den verschiedenen Studiengängen dürften zudem Zugangsbegrenzungen für „teure“ Fächer wie etwa die Medizin bei gleichzeitigem kräftigen Zustrom in den kostengünstigeren Fächern eine Verringerung des durchschnittlichen Mittelbedarfs bewirkt haben. Außerdem sind die (von den Studierendenzahlen unabhängigen) Forschungsaufwendungen in die Ausgaben nach dieser Abgrenzung einbezogen.

Zusammensetzung der Bildungsausgaben...

Über die langfristige Entwicklung hinaus ermöglichen die finanzstatistischen Daten auch einen Blick darauf, aus welchen Ausgabenarten sich die Aufwendungen für Schulen und Hochschulen zusammensetzen (vgl. nebenstehendes Schaubild). Bei einem Gesamtvolumen von 67 Mrd € (ohne Zusetzungen für die Alterssicherung der Beamten) im Jahr 2000 dominierten die Personalausgaben mit einem Anteil von 65 %. Im Schulsektor lag dieser mit 74 % sogar noch deutlich höher. Die Beiträge der laufenden Sachaufwendungen und der Zahlungen an andere Bereiche, mit denen vor allem die Personal- und sonstigen laufenden Kosten von privaten oder ausgliederten Einrichtungen finanziert werden, beliefen sich auf 14 % beziehungsweise 12 %. Auf die Investitionen – insbesondere in Bauten – entfielen lediglich 9 %.

Öffentliche Schul- und Hochschulaufwendungen*) nach Ausgabenarten im Jahr 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen. — * Unmittelbare Ausgaben, das heißt ohne Zahlungen an öffentliche Haushalte.

Deutsche Bundesbank

Hier zeigt sich beispielhaft, dass es problematisch ist, die Qualität der Staatsausgaben im Hinblick auf deren Einfluss auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum allein an der Höhe des Anteils der Investitionsausgaben zu messen. So ist der wachstumsfördernde Charakter eines erheblichen Teils der in den Budgets als investiv klassifizierten Ausgaben zumindest fraglich. Dies gilt zum Beispiel für Beteiligungen, Darlehen und Investitionszuschüsse des Staates, die oftmals eher Subventionscharakter haben und zu allokativen Verzerrungen führen, aber auch für Sachinvestitio-

... und qualitative Struktur der Staatsausgaben

⁷ Für die Zeit von 1993 bis 2001 errechnet sich aus den Zahlen des Bildungsfinanzberichts 2001/2002 der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ein um drei Zehntel höherer jahresdurchschnittlicher Anstieg der nominalen Pro-Kopf-Ausgaben, wenn man nur die auf Grund ihrer Fachstudienzeit noch prinzipiell BAFöG-Anspruchsberechtigten berücksichtigt.

nen in das so genannte Konsumvermögen.⁸⁾ Andererseits stellt ein gewichtiger Teil der laufenden Ausgaben des Staates besonders auf der Ebene der Bundesländer Investitionen in das Humankapital dar, die für das längerfristige Wachstum der Volkswirtschaft von großer Bedeutung sind.

Die Bildungsausgaben im internationalen Vergleich

*Probleme eines
internationalen
Ausgaben-
vergleichs*

Für internationale Vergleiche bietet sich als Datenquelle vor allem die OECD an, die regelmäßig die Bildungsausgaben untersucht.⁹⁾ Allerdings unterscheidet sich die dort verwendete Abgrenzung in einigen Punkten von den zuvor dargestellten nationalen Ansätzen.¹⁰⁾ Da das Erhebungskonzept in den letzten Jahren weiterentwickelt worden ist, erlaubt überdies der Vergleich mit Vorjahren nur begrenzte Rückschlüsse. Auch sind die OECD-Daten in ihrer Aussagekraft nicht zuletzt dadurch eingeschränkt, dass die Schulsysteme in den einzelnen Staaten unterschiedlich organisiert sind und eine in allen Ländern einheitliche Datenerfassung wohl noch nicht ganz sichergestellt ist.¹¹⁾ Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass ein Vergleich der Höhe der Ausgaben in Relation zum BIP allein nur begrenzt auf die tatsächlich erbrachten Bildungsleistungen schließen lässt. Die Aussagekraft wird nicht zuletzt durch unterschiedliche Vergütungsniveaus der Lehrkräfte sowie einen divergierenden Anteil der Bevölkerung im bildungsrelevanten Alter begrenzt.

Insgesamt beliefen sich die Ausgaben für Bildungseinrichtungen in Deutschland nach

dem OECD-Konzept im Jahr 2000 auf 5,3 % des BIP. Das Niveau des Jahres 1995 wurde um einen halben Prozentpunkt unterschritten. Damit lagen die Bildungsaufwendungen in Deutschland im Jahr 2000 um 0,1% des BIP unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die von den öffentlichen Haushalten bereitgestellten Mittel blieben mit 4,3 % des BIP um einen halben Prozentpunkt hinter dem internationalen Durchschnitt zurück. Der private Sektor trägt also einen überdurchschnittlichen Teil der Bildungsausgaben in Deutschland. Dies ist vor allem auf das gut ausgebaute duale System der Berufsausbildung zurückzuführen, in dem die Betriebe die Kosten für die praktische Unterweisung der Auszubildenden übernehmen.

Diese Besonderheit zeigt sich auch bei der Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Bildungsstufen.¹²⁾ Hier lässt der internationale Vergleich deutliche Unterschiede in der Schwerpunktsetzung erkennen. So sind in Deutschland die Ausgaben im Elementarbereich, der die als Bildungseinrichtungen klassifizierten Kindergärten umfasst, mit 0,6 % des

*Vergleich der
Ausgaben
insgesamt...*

*... und für die
einzelnen
Bildungsstufen*

⁸ Vgl. hierzu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht, April 1999, S. 29 ff.

⁹ Vgl. zu den verwendeten Zahlen: OECD (2003), Bildung auf einen Blick, Paris.

¹⁰ Vor allem sind die Aufwendungen für Weiterbildung und im Rahmen der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit aus der Betrachtung ausgenommen. Andererseits werden die von den Hochschulen für Forschung und Entwicklung eingesetzten Ressourcen den Bildungsausgaben zugerechnet.

¹¹ So fallen die Ausgaben von Schulen deutlich höher aus, wenn sie zusätzlich zu den Bildungs- auch noch Betreuungs- und Verpflegungsleistungen anbieten.

¹² Die Zuordnung der Mittel auf die einzelnen Bildungsabschnitte bereitet freilich mitunter Schwierigkeiten. So werden etwa in Deutschland von zahlreichen Schulen Unterrichtsleistungen auf mehreren Bildungsstufen erbracht.

BIP deutlich höher als im OECD-Durchschnitt, was vor allem an dem mit einem Drittel der Aufwendungen bedeutenden Anteil nicht-staatlicher Mittel liegt. Dagegen wird für die Primar- und Sekundarstufe I, die fast ausschließlich staatlich finanziert werden, mit 2,1% ein relativ niedriger Wert verzeichnet. In der um spezielle Fachschulen erweiterten Sekundarstufe II, die auch die berufliche Ausbildung einschließt, erreicht Deutschland hingegen infolge des relativ hohen Finanzierungsbeitrages des privaten Sektors mit 1,4% des BIP wieder den Vergleichswert der OECD-Länder. Auf den tertiären Bildungsbereich, der insbesondere die Hochschulen umfasst, entfielen 2000 Ausgaben in Höhe von 1,0% des BIP im Vergleich zu 1,3% des BIP im Länderdurchschnitt.

*Einfluss der
Zahl der
Bildungs-
teilnehmer*

Ein solcher Ausgabenvergleich blendet freilich wichtige Unterschiede bei zentralen Einflussgrößen der Bildungsnachfrage aus. Hier ist zunächst der Anteil von Personen im bildungsrelevanten Alter von Bedeutung, das in der OECD-Untersuchung auf fünf bis 29 Jahre angesetzt wird. Dieser lag im Jahr 1999 in Deutschland um ein Sechstel unter dem Durchschnitt der OECD-Länder.¹³⁾ Von erheblichem Einfluss ist weiterhin der Anteil der Bildungsnachfrager innerhalb der Altersgruppen nach dem Ende der Pflichtschulzeit. Hier übertrifft Deutschland im Schulbereich den Vergleichswert, während der Tertiärbereich einen deutlichen Rückstand aufweist. So nahmen im Jahr 2001 in Deutschland 32% eines Altersjahrgangs ein mindestens dreijähriges Studium an Hochschulen auf, während im OECD-Mittel eine Quote von 47% erzielt wurde.

Genauere Aufschlüsse über die Bildungsaufwendungen im internationalen Vergleich liefern deshalb die Ausgaben in Relation zu den Schüler- und Studierendenzahlen. Hierzu weist die OECD Zahlen in kaufkraftbereinigten US-Dollar aus.¹⁴⁾ Über alle Stufen hinweg gesehen lagen im Jahr 2000 in Deutschland die Durchschnittsausgaben je Schüler und Student bei rund 6 850 US-\$ (vgl. hierzu das Schaubild auf S. 68). Das OECD-Ländermittel von knapp 5 750 US-\$ wurde damit deutlich übertroffen. Dieser Vorsprung ist allerdings zu einem guten Teil auf das überdurchschnittliche Gewicht des privaten Sektors bei der Finanzierung vor allem der Berufsausbildung, aber auch der vorschulischen Betreuung zurückzuführen. Aus öffentlichen Haushalten wurden jedoch immerhin gut 5 550 US-\$ je Schüler verausgabt, gegenüber knapp 5 100 US-\$ im Mittel der OECD-Staaten. Dies beruht freilich nicht zuletzt darauf, dass die Lehrgelöhler in Deutschland im internationalen Vergleich relativ hoch sind.

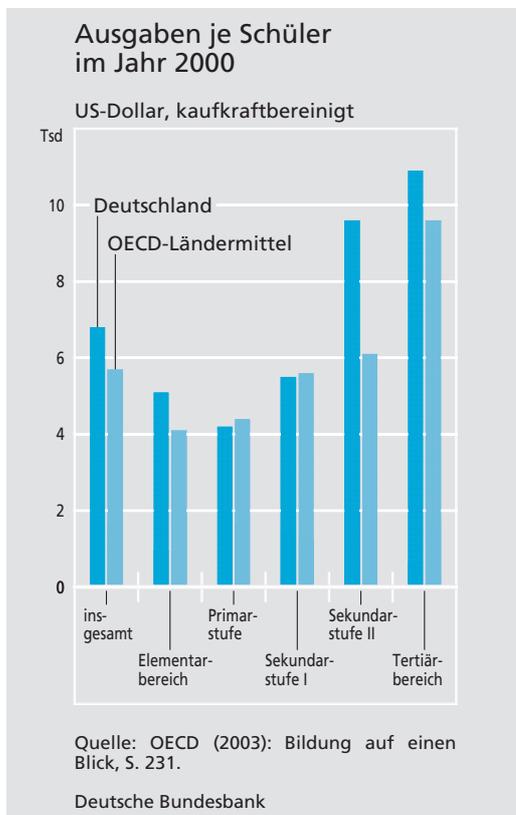
*Ausgaben pro
Bildungs-
teilnehmer
insgesamt, ...*

Auf den verschiedenen Bildungsstufen ergibt sich ein recht differenziertes Bild. So werden im Elementarbereich (für dreijährige und ältere, noch nicht schulpflichtige Kinder) mit fast 5 150 US-\$ erheblich mehr Mittel je Teilnehmer eingesetzt als im OECD-Durchschnitt mit fast 4 150 US-\$. Die Differenz wird praktisch vollständig durch den weit überdurchschnittlichen Anteil der nicht dem Staat zugeordneten Finanzierung (Gebühren der Nut-

*... im
Elementar-
bereich, ...*

¹³ Die Quote der Bildungsausgaben wäre c. p. um einen Prozentpunkt höher, wenn die Altersstruktur der des Länderdurchschnitts entsprechen würde.

¹⁴ Der hier verwendete Warenkorb ist freilich breit angelegt und nicht speziell auf Bildungsaufwendungen ausgerichtet.



zer sowie Ressourcen etwa von Kirchen oder ausgegliederten kommunalen Gesellschaften, die entsprechende Einrichtungen betreiben) erklärt.

... Primarbereich, ...

Im Bereich der Primarstufe, die die ersten vier bis sechs Schuljahre umfasst, wurden dagegen in Deutschland mit 2 200 US-\$ je Schüler 4 % weniger Mittel ausgegeben als im OECD-Durchschnitt. Legt man als Maßstab für die Betreuungsintensität die Schüler-Lehrer-Relation zu Grunde, so kamen im OECD-Durchschnitt im Jahr 2001 auf einen Lehrer 17 Schüler, während es in Deutschland 19,4 Schüler waren. Auch das im Lehrplan der Primarschüler im Alter von sieben bis acht Jahren im Jahr 2001 vorgesehene Pensum von gut 640 Unterrichtsstunden blieb um 14 % hinter dem Ländermittel zurück.

In der Sekundarstufe I lagen die Leistungen in Deutschland (mit Ausgaben pro Schüler von 5 470 US-\$) ebenfalls zurück, wenn auch etwas weniger als im Primarbereich. Dies spiegelt sich auch in der Schüler-Lehrer-Relation wider (15,7 gegenüber 14,5 im OECD-Durchschnitt). Dagegen übertrafen die Ausgaben pro Schüler in der Sekundarstufe II, die neben der gymnasialen Oberstufe insbesondere auch die berufsbildenden Schulen und die innerbetriebliche Ausbildung umfasst, mit knapp 9 630 US-\$ den Durchschnittswert um annähernd 60 %. Dieses Ergebnis ist neben dem Einfluss der Lehrergehälter zu einem erheblichen Teil auf den hohen Finanzierungsbeitrag des privaten Sektors im Rahmen der dualen Ausbildung in Deutschland zurückzuführen.

... Sekundarbereich...

Für den tertiären Bereich, der die gesamte Hochschulausbildung umfasst, deuten die OECD-Daten auf eine recht gute Ausstattung in Deutschland hin. Doch ist hier bei einer Bewertung nicht zuletzt deshalb besondere Vorsicht angebracht, weil die Ausgaben relativ stark von der Wahl des Studienfachs abhängen und in die OECD-Analyse die Ausgaben für Forschung und Entwicklung einbezogen sind. Wegen des weit überdurchschnittlichen Anteils dieser Aufwendungen verzeichneten die deutschen Hochschulen im Jahr 2000 mit 10 900 US-\$ je Studierendem ein Ausgaben-niveau, das das Ländermittel um mehr als 1 300 US-\$ übertraf. Ohne die Forschungsausgaben wurde der Vergleichswert allerdings leicht unterschritten. Gemessen an der Relation Studierende zu Lehrkräften waren die deutschen Hochschulen 2001 mit einem Wert von 12,3 aber besser ausgestattet als im

... und dem tertiären Bereich

OECD-Durchschnitt (16,5), während die durchschnittliche Ausbildungsdauer mit 4,9 Jahren um gut ein halbes Jahr länger ausfiel.

Schlussfolgerungen

*Intensivierung
der Bildung
ohne Anstieg
der Staatsquote*

Vor allem seit dem schlechten Abschneiden der deutschen Schüler in der PISA-Studie wird dem Bildungswesen in Deutschland eine verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet. Wegen der großen Bedeutung, die Investitionen in das Humankapital für das Wirtschaftswachstum zukommt, gehören die Bildungsausgaben in der Tat zu den wichtigsten staatlichen Aufwendungen. Dabei lässt sich eine Verbesserung der Bildungsergebnisse durchaus mit den Bemühungen vereinbaren, durch eine Senkung des Anteils der gesamten Staatsausgaben am BIP eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erreichen. So sollte vor allem die Möglichkeit genutzt werden, durch eine Umschichtung von Ausgaben gegebenenfalls zusätzliche Bildungsmittel bereitzustellen. Mit Blick auf internationale Vergleichsstudien ist festzuhalten, dass eine bloße Ausweitung der Bildungsausgaben nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Schülerleistungen erwarten lässt. Zwar zeigen die Schüler eines Landes mit höheren Bildungsausgaben insgesamt größere Fähigkeiten, doch erklären die Unterschiede in den Aufwendungen nur einen kleinen Teil der beobachteten Leistungsdifferenzen. Auch der Einfluss von Kennzahlen zur Versorgung mit Bildungsleistungen wie etwa Klassengrößen und Umfang der Stundenpläne bleibt begrenzt. Eine Vergleichsstudie hält gar die Schlussfolgerung für vertretbar, „dass sich

bisher für wichtig gehaltene politische Gestaltungsparameter möglicherweise als relativ bedeutungslos für (die) Leistungsentwicklung erweisen.“¹⁵⁾

Zudem ist zu berücksichtigen, dass es durch die anhaltend niedrigen Geburtenziffern in den kommenden Jahren auch in den alten Bundesländern zu einem deutlichen Rückgang der Schülerzahlen kommen wird. Nach der mittleren Variante der jüngsten Bevölkerungsprognose¹⁶⁾ wird in Deutschland im Zeitraum 2001 bis 2010 die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Alter von unter 20 Jahren um 10 % auf 15,5 Millionen abnehmen. In den folgenden zehn Jahren wird es zu einem weiteren Rückgang um gut 6 % kommen. Die Relation zwischen Kindern und Jugendlichen sowie der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (hier vereinfachend definiert als die Gruppe der 20- bis unter 65-Jährigen) wird von 34 % im Jahr 2001 auf gut 30 % im Jahr 2010 und 29 % im Jahr 2020 abnehmen. Dies bedeutet für den Bildungssektor eine Entlastung, die auch Konsequenzen für die Personalpolitik in diesem Bereich hat. Zwar dürften die Umschulung und Weiterbildung einen erhöhten Ressourceneinsatz erfordern, dieser betrifft jedoch größtenteils den privaten Bereich.

Ein Beitrag zu einer Qualitätsverbesserung im Hinblick auf die Bildungserfolge wird auch in einer Förderung des Wettbewerbs unter den

*Demo-
graphische
Entlastung*

*Förderung des
Wettbewerbs
zwischen den
Bildungs-
einrichtungen*

¹⁵ Arbeitsgruppe „Internationale Vergleichsstudie“ (2003), Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Berlin, S. 206.

¹⁶ Vgl. zu den Daten: Statistisches Bundesamt (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, S. 47.

Schulen und Hochschulen gesehen. Internationale Vergleiche legen den Schluss nahe, dass dies positiv wirkt. Dabei kommt der Setzung von vergleichbaren Leistungsstandards und der Evaluation mit anschließender Veröffentlichung der Ergebnisse offenbar eine große Bedeutung zu.¹⁷⁾ Wenn zugleich den Nachfragern von Bildungsleistungen größere Wahlmöglichkeiten eingeräumt und für die Bildungseinrichtungen geeignete Anreizmechanismen geschaffen werden, dürfte dies den „Qualitätswettbewerb“ fördern. Durch Strukturformen könnten in Verbindung mit dem sich abzeichnenden Rückgang der Schülerzahlen Ressourcen freigesetzt werden, um beispielsweise zusätzlichen Mittelbedarf für die oft geforderte Ausweitung der Ganztagsbetreuung und die Förderung von leistungsschwachen Schülern zu decken.

*Bildungs-
beteiligung im
Hochschul-
bereich*

Mit Blick auf die Untersuchungen der OECD wird auch gefordert, die Zahl der Studierenden gezielt zu steigern. Dabei ist freilich zu bedenken, dass die im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlichen Anteile der Studienanfänger an der gleichaltrigen Bevölkerung in Deutschland durch die weiter gefasste berufliche Ausbildung relativiert

werden. Ein um diesen Faktor bereinigter Wert liegt nicht vor. Außerdem ist die Studienanfängerquote in den letzten Jahren bereits deutlich gestiegen. Hierzu könnten auch neue Studiengänge mit einem schneller zu erwerbenden Bachelor-Abschluss beigetragen haben.

Die Ausbildungsqualität könnte bei angespannten öffentlichen Haushalten auch durch eine stärkere Beteiligung der Studierenden an der für sie gegenwärtig weitgehend kostenfreien Ausbildung gesichert oder verbessert werden. Da eine Universitätsausbildung in der Regel beträchtliche Renditen erbringt,¹⁸⁾ erscheint eine stärkere Kostenbeteiligung insbesondere dann vertretbar, wenn durch begleitende Förderprogramme erreicht wird, dass ein Hochschulstudium nicht daran scheitert. In Verbindung mit einer größeren Autonomie würden bei der Hochschule verbleibende Studiengebühren den Wettbewerb der Bildungseinrichtungen fördern.

*Studien-
gebühren und
begleitende
Förder-
programme*

¹⁷ Vgl. zu diesen Ergebnissen eines Vergleichs erfolgreicher Länder: Arbeitsgruppe „Internationale Vergleichsstudie“ (2003), Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten, Berlin, S. 207 ff.

¹⁸ Vgl. hierzu: OECD (2003), Bildung auf einen Blick, Paris, S. 187 ff.