

AUSGABEN FÜR BILDUNG

Die Unterfinanzierung des deutschen Bildungswesens

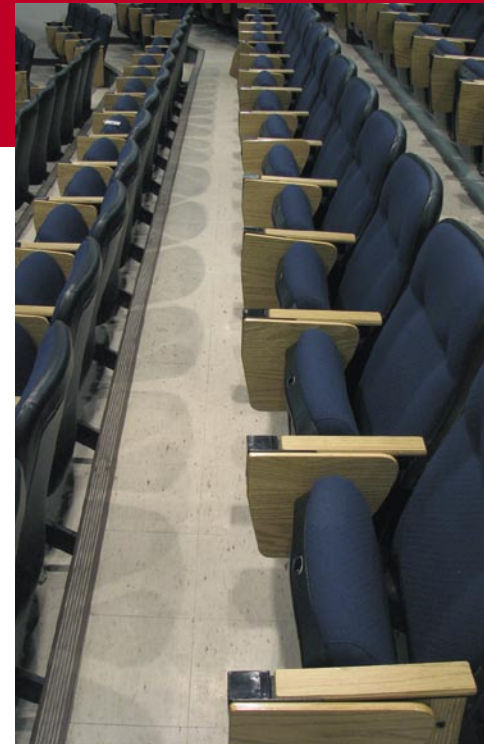
Leidet Bildung in Deutschland Not? Ja, sagt die OECD; nein, behauptet das Institut der deutschen Wirtschaft – mit einer fragwürdigen Begründung.

Andreas Schleicher, der „Bildungspapst“ der OECD, brachte es auf den Punkt: „Langfristig muss Deutschland mehr Geld in Bildung investieren“ (Wirtschaftswoche, 13. Mai 2006).

» Organisation for Economic Co-operation and Development. In der OECD sind insgesamt 30 Industrieländer zusammengefasst. (www.oecd.org)

Er ist nicht der einzige: Immer wieder wird hierzulande eine generelle Unterfinanzierung des Bildungswesens beklagt. Auch die Gewerkschaft Erziehung

und Wissenschaft (GEW) stellte auf ihrem Gewerkschaftstag 2005 massiven Nachholbedarf fest und forderte daher eine Erhöhung der entsprechenden Ausgaben um etwa 30 Prozent. Randolph Rodenstock, Präsident der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), konstatierte: „Wenn wir das Bildungssystem wirklich zukunftsfähig machen wollen, müssen wir etwa 27 Mrd. Euro mehr ausgeben.“ (Financial Times Deutschland, 1. Juni 2006) Politikerinnen und Politiker stimmen diesem Ansinnen in ihren Sonntagsreden zwar meist zu und konzedieren gebetsmühlenhaft, wie wichtig Bildung für die Gesellschaft sei. Allein, es geschieht nichts. Verschiedene Erhebungen weisen nach, dass die deutschen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich allen-



falls durchschnittlich sind. Die Bildungsbudgets der öffentlichen Haushalte stagnieren oder gehen sogar zurück.

Nun hat sich ein weiterer Akteur – das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) – mit einer Studie in die Debatte eingeschaltet. Dieser streitet die so genannte „Unterfinanzierungsthese“ des deutschen Bildungswesens rundweg ab. („Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland“, Köln 2006)

Was ist davon zu halten?

Das Bildungsbudget		
	Ausgaben 2004	
	In Mrd. Euro	In % des BIP
A: Bildungsprozess	121,7	5,5
Öffentliche und private Schulen, Vorschulen, Hochschulen insgesamt	81,9	3,7
Betriebliche Ausbildung im Rahmen der dualen Bildung	13,5	0,6
Betriebliche Weiterbildung der Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, Gebietskörperschaften	10,3	0,5
Sonstige Bildungseinrichtungen	10,8	0,5
Ausgaben von Schüler/innen und Studierenden für Nachhilfe, Lernmittel und dergleichen	5,1	0,2
B: Förderung von BildungsteilnehmerInnen	12,3	0,6
A + B: Bildungsbudget	134,0	6,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Im Fokus, April 2006, S. 6

Das Bildungsbudget – Begriffsklärung und zeitliche Entwicklung in Deutschland

Wer sich mit den Ausgaben für Bildung beschäftigt, merkt schnell, dass es verschiedene Auffassungen, Angaben und Indikatoren sowie unterschiedliche Konzepte für die Bewertung von Bildungsinvestitionen gibt. Die folgenden Ausführungen sollen Klarheit darüber schaffen, wie die Zahlen einzuordnen sind – und erste Indizien für die „Unterfinanzierungsthese“ liefern.

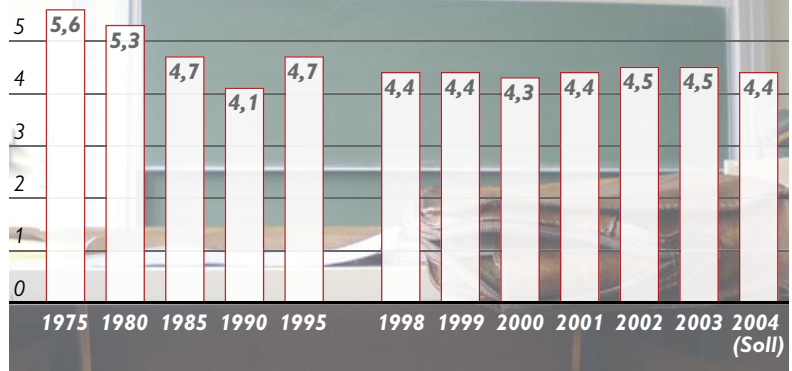
Das Statistische Bundesamt fasst die „Ausgaben für den Bildungsprozess“ sowie die „Ausgaben für die Förderung von Bildungsteilnehmern“ unter dem Begriff „Bildungsbudget“ zusammen. Wurden 2002 noch private und öffentliche Bildungsausgaben in Höhe von 135,5 Mrd. Euro getätigt, waren es 2004 nur noch 134 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von 6,4 auf sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). 2003 stammten 75,6 Prozent dieser Ausgaben aus den öffentlichen Haushalten. Der öffentliche Anteil des Bildungsbudgets betrug demnach 4,7 Prozent des BIP.

Die Aufteilung des Bildungsbudgets nach den finanzierenden Bereichen ist in der nebenstehenden Tabelle abgebildet. Demnach wird der Löwenanteil der öffentlichen Ausgaben von den Ländern übernommen (64 Prozent); auf den Bund entfallen 16 Prozent und auf die Kommunen 20 Prozent.

Will man die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben begreifen, muss man die Zeitrei-

Öffentliche Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung
 (ohne Kultur, kirchliche Angelegenheiten)

Anteil am BIP in Prozent



Quelle: BLK, Bildungsfinanzbericht 2003/2004, Heft 131-II, S. 44

hen des Statistischen Bundesamtes berücksichtigen. Abweichend vom erwähnten Bildungsbudget werden hier die so genannten „Grundmittel“ der öffentlichen Haushalte betrachtet. (Längere Zeitreihen liegen nur für das Bildungsbudget nach einer älteren Definition vor: Grundmittel ohne Zusetzungen für Versorgung und Beihilfen der Beamten, ohne Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) und ohne Kindergeldleistungen

für 18- bis 25-jährige Bildungsteilnehmer/innen, aber mit öffentlichen Ausgaben für hochschulinterne Forschung.)

Es wird ersichtlich, dass der BIP-Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben von 1975 bis 1998 um rund 20 Prozent zurückgegangen ist. Seitdem stagnieren die öffentlichen Ausgaben für Bildung. Ebenfalls gesunken sind in den letzten Jahren die „Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner“: Waren dies 1995 noch 1.032 Euro pro Kopf, belief sich der Betrag (preisbereinigt, also unter Berücksichtigung der Inflation) im Jahr 2004 nur noch auf 991 Euro.

Diese Daten belegen jedoch noch nicht die Unterfinanzierung des Bildungswesens, sondern bloß die sinkende Wertschätzung der Gesellschaft für das Bildungswesen, worauf auch andere Indikatoren hindeuten: So sind etwa die (um die schwankenden Schüler/innen- und Studierendenzahlen bereinigten) Ausgaben für Schulen seit den 1970er Jahren von drei auf 2,25 Prozent des BIP gefallen und die Ausgaben für Hochschulen von einem auf 0,5 Prozent (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2003).

Bildungsbudget 2002 bis 2004						
	Öffentl.		Privat		Insges.	
	In Mrd. Euro	In % vom BIP	In Mrd. Euro	In % vom BIP	In Mrd. Euro	In % vom BIP
2002	103,0	4,86	32,5	1,54	135,5	6,4
2003	102,2	4,69	33,0	1,51	135,2	6,2
2004	--	--	--	--	134,0	6,0

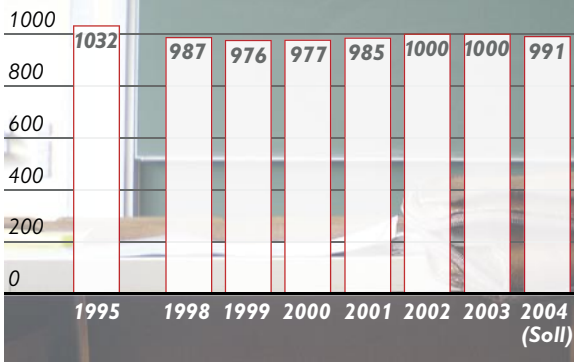
Quelle: Statistisches Bundesamt, Im Fokus, April 2006; Statistisches Jahrbuch 2005

Finanzierungsstruktur des Bildungsbudgets 2003 (in Mrd. Euro)						
	Öffentlich			Privat	Insges.	
	Bund	Länder	Kommunen			
A: Bildungsprozess	9,1	62,7	18,2	90,1	31,9	122
B: Förderung von Bildungsteilnehmer/innen	7,4	2,9	1,8	12,1	1,1	13,1
A + B: Bildungsbudget	16,5	65,6	20,0	102,2	33,0	135,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Im Fokus, April 2006, S. 8

Öffentliche Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung (ohne Kultur, kirchliche Angelegenheiten)

Pro Einwohner/lin (in konstanten Preisen) in Euro



Quelle: BLK, Bildungsfinanzbericht 2003/2004, Heft 131-II, S. 90

Die deutschen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich

Zu den Bildungsausgaben veröffentlicht die OECD jedes Jahr Übersichten, die sich mittlerweile ausgezeichnet für vergleichende Analysen eignen. Da diese Erfassungen einer anderen Logik folgen als die des Statistischen Bundesamtes, weichen die Angaben etwas von den oben genannten Zahlen ab. So werden bei der OECD bspw. die Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung und die Förderung von Bildungsteilnehmern durch die Bundesagentur für Arbeit nicht berücksichtigt. Hinzu kommen jedoch die ins deutsche Bildungsbudget nicht aufgenommenen Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Hochschulen.

Danach lag der Anteil der gesamten Bildungsausgaben am BIP im Jahr 2002 bei 5,3 Prozent. Der Durchschnitt für die OECD-Länder betrug 5,8 Prozent. Spitzenreiter sind Island (7,4 Prozent), USA (7,2 Prozent), Korea und Dänemark (7,1 Prozent). Die Schlusslichter in der OECD-Statistik sind Griechenland (4,1 Prozent) und die Türkei (3,8 Prozent).

Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP betrug in Deutschland 4,4 Prozent. Das OECD-Mittel lag bei 5,1 Prozent. Am oberen Ende: Dänemark und Island mit je 6,8 Prozent sowie Norwegen und Schweden mit je 6,7 Prozent; am unteren Ende: die Türkei mit 3,4 Prozent. (Alle Angaben: OECD: Bildung auf einen Blick, Paris 2005, S. 205.) Diese Zahlen sprechen für sich.

Wenn Deutschland nur die öffentlichen Bildungsausgaben auf den OECD-Mittelwert anheben wollte, wären dafür 2002 rund 15 Mrd. Euro zusätzlicher öffentlicher Mittel notwendig gewesen (plus 16 Prozent). Um mit Dänemark oder Island gleichzuziehen, hätte der Staat sogar rund 50 Mrd. Euro mehr für Bildung aufwenden müssen (plus 55 Prozent)!

Deutschland nimmt also im internationalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein – und daran ändert sich auch nicht viel, wenn andere Indikatoren wie die Ausgaben pro Einwohner/in, Schüler/in oder Studierenden betrachtet werden.

Auch der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben ist in Deutschland im internationalen Vergleich eher gering: Er stieg von 9,7 Prozent 1995 auf gerade einmal 9,8 Prozent im Jahr 2003. Im selben Zeitraum erhöhte sich der OECD-Durchschnitt von 11,9 auf 12,9 Prozent.

Um die Schwächen des deutschen Bildungssystems zu erkennen, braucht man den OECD-Vergleich zwar nicht unbedingt – aber er macht deutlich, dass das der Bildungsbereich in Deutschland im internationalen Maßstab in der Tat unterfinanziert ist. Andere Länder schaffen es, andere Prioritäten zu setzen: gute Bildung für alle.

Es gibt keine Unterfinanzierung des Bildungswesens – sagt das Institut der deutschen Wirtschaft

In seiner Studie „Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland“ diskutiert das IW angebliche methodische Schwächen der Bildungsbudgeterfassung. Folgende Mängel des deutschen Bildungsbudgets werden dabei im OECD-Vergleich herausgestellt:

- Zukünftige Pensionslasten durch Lehrerinnen und Lehrer seien unzureichend erfasst;
- Steuerersparnisse für häusliche Arbeitszimmer der Lehrerinnen und Lehrer würden im Bildungsbudget nicht berücksichtigt (in anderen Ländern würden die Kosten, die durch die Bereitstellung von Büros in den Schulen entstehen, als Bildungsausgaben erfasst);
- in anderen Ländern entstünden infolge ganztägiger (Unterrichts-)Betreuung keine oder weniger private Ausgaben für Nachhilfe; diese würden unter den öffentlichen Kosten (der Betreuung) verbucht;
- Kosten für die Weiterbildung an Hochschulen gebe es in Deutschland nicht, weil diese Fortbildung noch stark unterentwickelt sei;
- Last, but not least würden die Ausgaben für die Unterbringung von Studierenden in Wohnheimen in der deutschen Abgrenzung für die OECD-Daten nicht erfasst, in anderen Ländern jedoch sehr wohl.

Beim IW kommt man daher zu dem Schluss: „Alles in allem kann vermutet werden, dass die Bildungsausgaben Deutschlands im internationalen Vergleich systematisch und stark unterschätzt werden.“ (S. 22)

Daran anschließend kritisiert das Institut den üblichen Indikator der Bildungsausgaben, der am BIP gemessen wird. Dieser sei abzulehnen, weil hier „weder die Konsequenzen unterschiedlicher Jahrgangsstärken, die in das Bildungssystem eintreten, noch die unterschiedlichen Übertrittsraten zwischen verschiedenen Bildungsstufen“ erfasst würden (S. 23). Daher sei es „dringend geboten, die BIP-Anteilsbetrachtung um einen internationalen Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben im gesamten Bildungsbereich zu ergänzen“ (ebd.). Und hier ergebe sich nach Berechnungen des Instituts – was nicht verwundern kann –, dass die Ausgaben pro Lernenden in allen Bildungsbereichen über dem OECD-Durchschnitt lägen. „Die These einer generellen Unterfinanzierung kann daher – wenn man die Teilnehmerzahlen einbezieht – nicht aufrechterhalten werden.“ (S. 24)

Was ist von dieser Argumentation zu halten?

Methodische Probleme sind dem Statistischen Bundesamt

und der OECD sehr wohl bekannt. Die Bund-Länder-Konferenz hat zuletzt im Jahr 2005 Vorschläge zur Verbesserung der Bildungsfinanzstatistik vorgelegt (Bund-Länder-Kommission, Heft 128). Bei internationalen Vergleichen stellt sich die Schwierigkeit der Vergleichbarkeit der Daten gewiss immer. Dennoch ist anerkannt, dass die OECD-Daten „nach Reliabilität, Validität und Vergleichbarkeit die relativ besten Informationen zur Finanzausstattung des Bildungswesens in den hier zu untersuchenden Ländern“ sind (Schmidt, Bildungsausgaben im inter- und intransnationalen Vergleich, 2006, S. 16).

Natürlich lassen sich methodische Probleme geltend machen und Verbesserungen einklagen – doch das müsste dann für alle Länder geschehen. Denn wer weiß schon, welche Schwierigkeiten es etwa in Island, Mexiko, Polen oder Frankreich gibt. Seine Argumentation lediglich auf ein Land zu konzentrieren – wie es das Institut der deutschen Wirtschaft tut –, ist schlicht nicht seriös.

Der Frage, welcher Indikator zu wählen wäre, müsste die Überlegung vorangestellt werden, was eigentlich zu messen ist. Die in Relation zum BIP gesetzten Bildungsausgaben geben

Auskunft über die bildungspolitischen Anstrengungen eines Landes. Die bildungspolitische Leistung wird durch die Bildungsausgaben pro Kopf festgestellt. Die OECD hat sich entschieden, die bildungspolitischen Anstrengungen und nicht die Leistungen in ihren Veröffentlichungen herauszustellen. Daran ist nichts Falsches.

Festzuhalten ist: Das Institut der deutschen Wirtschaft ist bemüht, das tatsächliche Bildungsbudget in Deutschland (und nur dort!) – mit Verweis auf methodische Probleme – „höher zu rechnen“. Es fehlen jedoch Hinweise darauf, in welchen Bereichen hierzulande mehr Ausgaben als in anderen Ländern zu verzeichnen sind und wo andernorts eine Untererfassung vorliegt. Für eine seriöse Untersuchung der Methodenprobleme bei der Messung des Bildungsbudgets wäre genau dies aber erforderlich.

Auch wenn die Erfassung der hiesigen Bildungsausgaben mit den Ergänzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft genauer würde – „vergleichbarer“ würde sie nicht. Hier sind die OECD-Daten die einzig seriösen – und diese belegen eindeutig die Unterfinanzierung des deutschen Bildungswesens im internationalen Vergleich.

BILDUNGS AUSGABEN RELATIV ZUM BIP:

„Dies ist ein Indikator für die Bereitschaft eines Landes, einen signifikanten Teil seiner produktiven Ressourcen in die Förderung der Bildung zu investieren. Er misst die bildungspolitischen Anstrengungen. Ein zweiter Indikator misst die tatsächliche Höhe der Ausgaben pro Schüler bzw. pro Student als Gradmesser der bildungspolitischen Leistung eines Staates, unabhängig von der jeweiligen Anstrengung. Die absolute Höhe der Ausgaben pro Schüler ist in starkem

Maße abhängig vom wirtschaftlichen Wohlstand eines Landes. So kann zum Beispiel ein reicher Staat (mit einem relativ hohen BIP pro Kopf) bei vergleichsweise geringer bildungspolitischer Anstrengung (niedrige Ausgabenquote) eine überdurchschnittliche Leistung produzieren.“ (S. 27 f.) (Quelle: Schmidt u. a., Bildungsausgaben im inter- und intransnationalen Vergleich. Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten, 30. März 2006)

Impressum

Herausgeber:

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

Reifenberger Str. 21
 60489 Frankfurt
www.gew.de/bildungsfinanzierung_3.html
 verantwortlich: Ulrich Thöne

Redaktion: Gunter Quaißer

Gestaltung: SAFRAN WORKS, Frankfurt

Bildnachweis:

S. 1 Fred Kuipers, S. 2/S. 3 Nicolas Knille

August 2006