Bildungspolitik
An der kurzen Leine

In den letzten Jahren hat eine Vielzahl von international vergleichenden Schülerleistungsstudien wie IGLU oder PISA das Thema „Bildung“ wieder ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Auch die jährliche Bildungsberichterstattung der OECD zu zentralen Kenngrößen der Bildungssysteme findet starken Widerhall. Beklagt werden der Bildungsrückstand, die soziale Ungleichheit der Bildungschancen und die vergleichsweise niedrigen öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland.

Als grundlegenden Parameter für die Entwicklung des Bildungswesens verraten die Höhe und Entwicklung der Bildungsausgaben, in welchem Umfang öffentliche Haushalte, Unternehmen, private Organisationen und private Haushalte in das Bildungswesen investieren. Im internationalen Vergleich der öffentlichen Bildungsausgaben in den Jahren 1990 bis 2003 finden sich starke Hinweise darauf, dass sie je nach sozialpolitischer Priorität in harter Finanzierungskonkurrenz zu sozialpolitischen Feldern wie der Renten- oder der Arbeitsmarktpolitik stehen.

Der internationale Vergleich zeigt ebenso, dass das Bildungswesen in Deutschland am kurzen Zügel gehalten wird. Mittelausstattung und Finanzierungsbedingungen sind im Vergleich zu anderen OECD-Staaten besonders ungünstig. Angesichts des drohenden Fachkräftemangels und der Notwendigkeit, Bildungsreserven zu erschließen (vgl. auch die Artikel von S. 42 ff und S. 48 ff) sind Qualitätsverbesserungen im deutschen Bildungswesen und eine bessere finanzielle Ausstattung unabweisbar.

Magere Bilanz der deutschen Bildungsausgaben

Die Bildungsausgaben der OECD-Staaten unterscheiden sich zum Teil deutlich. Der Indikator „Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)“ misst den Anteil des Volksvermögens, den die Staaten in ihr Bildungswesen investieren. Gemessen an diesem Indikator fällt die Bilanz der deutschen Bildungsausgaben vergleichsweise mager aus (vgl. Abb. 1). Während die USA, die skandinavischen Staaten und Südkorea hohe Bildungsausgaben tätigen, rangierte Deutschland 2003 an 20. Stelle und lag mit 5,3 Prozent unterhalb des OECD-Durchschnitts (5,9 %).

Im Vergleich zu Deutschland investieren wirtschaftlich schwächer entwickelte Staaten wie etwa Polen, Ungarn, Portugal oder Mexiko auffällig mehr in ihr Bildungswesen. Auch die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten weisen überdurchschnittliche Bildungsausgaben auf, die sich vor allem mit den hohen öffentlichen Bildungsausgaben in diesen Ländern erklären lassen. Die USA und Südkorea dagegen erreichen ihre Spitzenstellung dank ihrer hohen privaten Bildungsausgaben.

Obwohl Bildung ein zukunftorientiertes Politikfeld par excellence darstellt, halten sich die öffentlichen Haushalte in Deutschland mit ihren Investitionen in Humankapital sehr zurück. Die niedrigen öffentlichen Quoten (4,4%) können hierzulande nur zum Teil durch die privaten Bildungsausgaben (0,9%) kompensiert werden, die vor allem auf das Engagement der Unternehmen in der dualen Berufsausbildung zurückzuführen sind.

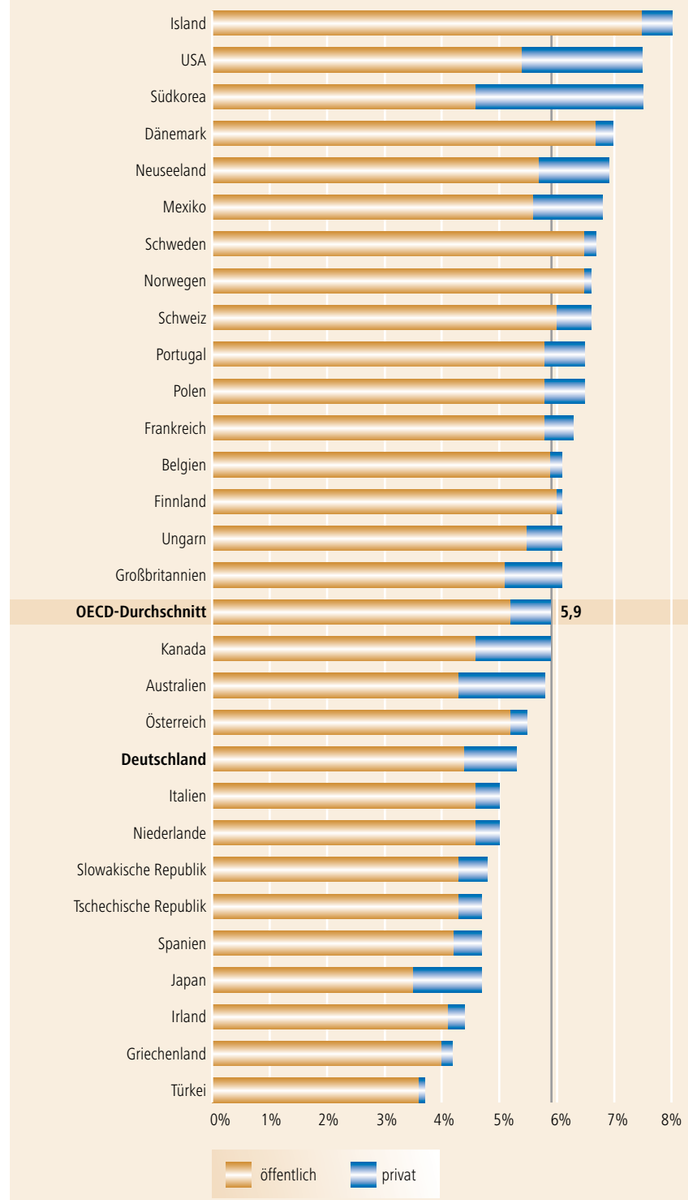
Vernachlässigte Bildungsbereiche

Der Vergleich der Bildungsausgaben pro Schüler (vgl. die Tabelle auf Seite 30) zeigt nicht nur Deutschlands magere Bilanz, sondern auch die ungleiche Verteilung der Mittel. Besonders wenig Geld erhalten im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten die Grundschulen und der Sekundarbereich bis zur 10. Klasse. Nur 4.624 Dollar pro Schüler gab Deutschland 2004 für die Grundschulen aus und lag damit mit mehr als 800 Dollar unterhalb des OECD-Durchschnitts (5.450 Dollar). Ebenfalls unterhalb des OECD-Durchschnitts (6.560 Dollar) findet man mit 5.627 Dollar pro Schüler Deutschlands Ausgaben für den unteren Sekundarbereich. Leicht über dem OECD-Mittelwert (11.254

Abbildung 1

Öffentliche und private Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) für das Jahr 2003

- Anteile in Prozent -



Quelle: OECD, Education at a Glance, Paris, 2006.

©IAB

Dollar) liegen mit 11.594 Dollar pro Studierendem die deutschen Investitionen im Hochschulbereich.

Die Kindergärten und Grundschulen, in denen die Basis für den Bildungserfolg gelegt wird, erhalten also in Deutschland im Vergleich zur Sekundarstufe II und den Universitäten weniger Geld. Die Länder, die in den PISA-Studien vergleichsweise gut abschneiden, investieren dagegen stärker in den Primarbereich und in die Ganztagsschulen des Sekundarbereichs.

Tabelle

Bildungsausgaben pro Schüler in ausgewählten OECD-Ländern (in US-Dollar)

	Elementarbereich	Grundschule	Sekundarstufe I	Sekundarstufe II	Postsekundäre nichttertiäre Bildung	Tertiärer Bereich
Finnland	4.069	5.321	8.608	6.654	k.A.	12.047
Deutschland	4.865	4.624	5.627	10.232	10.097	11.594
Niederlande	5.497	5.836	7.556	6.271	5.723	13.444
USA	7.755	8.305	9.156	10.105	k.A.	24.074
OECD-Durchschnitt	4.508	5.450	6.560	7.582	4.439	11.254

Quelle: OECD, Education at a Glance, Paris, 2006.

Staat-Mark-Arbeitsbeziehungen

Die Ergebnisse der statistischen Analysen zeigen, dass die Höhe und Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben mit den Staat-Markt-Arbeitsbeziehungen in den OECD-Staaten erklärt werden können. Zur Operationalisierung wird als Indikator für das Ausmaß des staatlichen Engagements bei der Lösung gesellschaftlicher wie individueller Probleme die öffentliche Sozialleistungsquote herangezogen.

Die Quoten für die öffentlichen Bildungsausgaben fallen höher aus, wenn die öffentliche Hand bei der Lösung gesellschaftlicher und individueller Probleme eine größere Rolle spielt. Dabei kann man zwischen den Quoten der öffentlichen Bildungsausgaben und der Sozialleistungen eine positive Beziehung feststellen. Dies deutet daraufhin, dass der Auf- und Ausbau des Sozialstaates in den OECD-Staaten mit dem Auf- und Ausbau des Bildungssektors einhergeht.

Der generelle Trend „Höhere Sozialausgabenquoten = höhere öffentliche Bildungsausgabenquoten" (vgl. Abbildung 2) gilt jedoch nicht für alle Wohlfahrtsstaaten. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten weisen auf beiden Feldern hohe Quoten auf. Die öffentlichen Bildungsausgaben sind in diesen Ländern sogar höher, als es ihre Sozialleistungen vermuten lassen. In Relation zu ihren niedrigen Sozialausgaben haben die USA eine relativ hohe Quote öffentlicher Bildungsausgaben, so dass die USA als „schlanker Wohlfahrtsstaat" oberhalb der sogenannten Regressionsgeraden liegen. Deutschland findet man dagegen unterhalb dieser Geraden. Es gibt somit in Relation zu seinen Sozialleistungen weniger für Bildung aus öffentlichen Mitteln aus.

Dabei ist Sozialpolitik nicht gleich Sozialpolitik. Eine konsumptive Sozialpolitik legt den Schwerpunkt vor allem auf eine großzügige und nachgelagerte Absicherung gegen soziale Risiken wie Alter oder Arbeitslosigkeit. Eine investive Sozialpolitik dagegen richtet ihr Augenmerk auf die Familien und die aktive Arbeitsmarktpolitik. Dies macht einen erheblichen Unterschied – auch für die öffentlichen Bildungsausgaben.

Drei Länder im Vergleich

Folgt man Esping-Andersen, der die Wohlfahrtsstaaten der OECD in sozialdemokratische, konservative und liberale Wohlfahrtsstaaten einteilt, so spiegeln die in einem Land vorherrschenden sozial- und bildungspolitischen Prioritäten jeweils deren Ausgabenmuster. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Quoten für die öffentlichen Bildungs- und Sozialausgaben in Schweden, Deutschland und den USA zwischen 1990 und 2003. Wie man sieht, bestimmen die Konzepte der Sozial- und Bildungspolitik auch die Höhe und Entwicklung der Bildungsausgaben.

Die angelsächsischen und nordeuropäischen Staaten sehen die Sozial- und Bildungspolitik stärker als Einheit, während in den kontinentaleuropäischen Staaten – allen voran in Deutschland – zwischen beiden Bereichen strikt getrennt wird. Im Vergleich dieser drei Industrieländer wird der unterschiedliche finanzpolitische Spielraum für das Bildungswesen deutlich.

Die liberalen Wohlfahrtsstaaten

Die angelsächsischen bzw. „liberalen" Wohlfahrtsstaaten investieren wenig ins Soziale, jedoch viel in die Bildungspolitik, rechnet man die privaten Bildungsausgaben hinzu.

Die Einheit von Bildungs- und Sozialpolitik lässt sich in den angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten auch daran ablesen, dass unter „social policy" sowohl „Bildung" als auch „Soziale Sicherung" verstanden wird. Im Ergebnis wurde die Zurückhaltung in der Sozialpolitik durch den Ausbau von Bildungsangeboten kompensiert.

Die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten

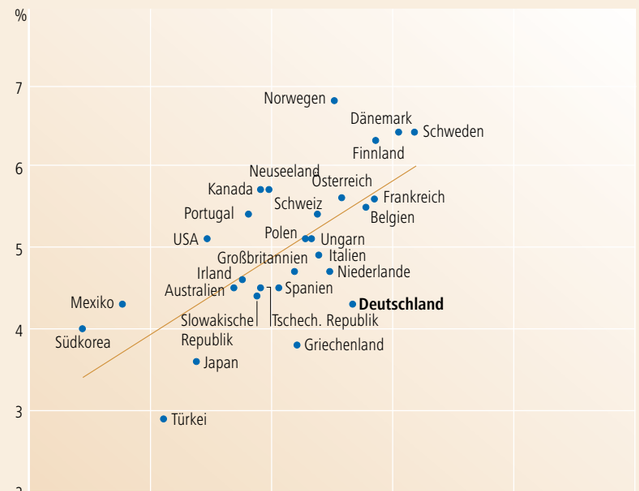
Die skandinavischen bzw. „sozialdemokratischen" Wohlfahrtsstaaten weisen im internationalen Vergleich hohe Sozialausgaben und hohe öffentliche Bildungsausgaben auf. In ihren Arbeitsbeziehungen setzen diese Staaten stärker auf staatliche Lösungen. Das in den skandinavischen Staaten vorherrschende Staatsverständnis legt die Hauptverantwortung für die soziale Sicherung wie für die Ausbildung in die Hände des Staates. Dieses Staatsverständnis wurde durch die Tradition staatlicher Bildungseinrichtungen und die langjährige Vorherrschaft der Sozialdemokratie geprägt.

Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten orientieren ihre Sozialpolitik stärker an den Bedürfnissen der jüngeren Generationen. Dementsprechend zeichnen sie sich aus durch höhere Ausgaben für Familien und eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie durch höhere öffentliche Bildungsausgaben. Bildung gilt in diesen Ländern als ein probates

Abbildung 2

Zusammenhang zwischen den öffentlichen Bildungsausgaben und den Sozialausgaben

- Durchschnittliche Ausgaben in Prozent des BIP, 1990 bis 2002 -



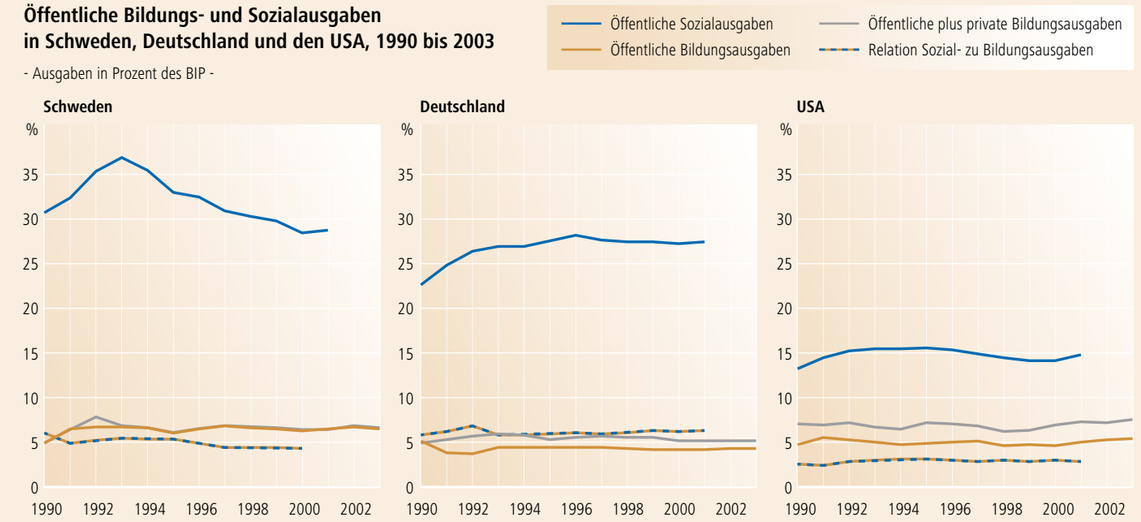
Quelle: OECD: Education at a Glance, Paris, verschiedene Jahrgänge; OECD, Social Expenditure Database, Paris. R2 = 0.46.

© IAB

Abbildung 3

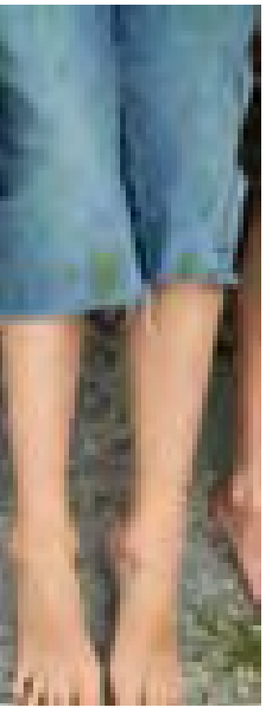
Öffentliche Bildungs- und Sozialausgaben in Schweden, Deutschland und den USA, 1990 bis 2003

- Ausgaben in Prozent des BIP -



Quelle: OECD: Education at a Glance, Paris, verschiedene Jahrgänge; OECD, Social Expenditure Database, Paris.

© IAB



Mittel zur Herstellung von Chancengleichheit. Sie genießt deshalb einen höheren Stellenwert als die kompensierende Sozialpolitik in den kontinentaleuropäischen Staaten, deren Beitragsfinanzierung die Statusunterschiede der Versicherten aufrecht erhält.

Die konservativen Wohlfahrtsstaaten

In den kontinentaleuropäischen bzw. „konservativen" Wohlfahrtsstaaten findet man ein Ausgabenmuster, das der transferintensiven kompensierenden Sozialpolitik einen hohen Stellenwert einräumt und gleichzeitig die öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen niedrig hält. Im Falle Deutschlands können die familienpolitischen Traditionen mit ihrer strikten Trennung zwischen Erziehung und Bildung erklären, warum sich die öffentlichen Haushalte bei der Finanzierung der Vorschulerziehung und des Primarbereichs derart zurückhalten.

Die skandinavischen und angelsächsischen Länder legen dagegen mehr Wert auf eine enge Kopplung von Bildung und Erziehung sowie eine intensive frühkindliche Förderung. Dort fließt ein überdurchschnittlicher Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben in den Vorschul- und Primarbereich. Deutschland investiert dagegen überdurchschnittlich viel in die späteren Bildungsphasen, allen voran in den Sekundarbereich II und in die berufliche Ausbildung im dualen System.

Das deutsche Problem

Während etwa in Schweden seit Mitte der 1990er Jahre ein deutlicher Abwärtstrend der Sozialausgaben zu beobachten ist, verzeichnet Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre eine konstante Quote bei den Sozialleistungen wie bei den Bildungsausgaben. Für die Sozialpolitik gibt Deutschland rund das Sechsfache seiner öffentlichen Bildungsinvestitionen aus, wohingegen Schweden nur das rund Vierfache und die USA das Dreifache aufwenden. Die angelsächsischen Länder investieren mehr Mittel in Bildung als in die Sozialpolitik, während die skandinavischen Länder sowohl in den Ausgaben für die Sozialpolitik wie die Bildungspolitik international Spitzenreiter sind.

Alles in allem verharrt Deutschland auf seinem einmal eingeschlagenen Weg und investiert bei gleichzeitig immer höheren Ausgaben für die Sozialpolitik anhaltend wenig in das Bildungswesen. Das Verhältnis von Bildungs- und Sozialpolitik ist daher in Deutschland insgesamt durch eine Schieflage der Finanzausstattung geprägt. In zukunftsorientierte Politikfelder wie die Familien- oder die Bildungspolitik investiert Deutschland im internationalen Vergleich zu wenig.

Großzügig zeigt sich Deutschland in sozialpolitischen Politikfeldern, die wenig zukunftsträchtig sind, wie etwa in der Alterssicherungspolitik. International vergleichende Studien wie PISA zeigen aber, dass Länder mit einer zukunftsorientierten Staatstätigkeit besser abschneiden als Länder, die wie Deutschland große Summen für den sozialen Konsum aufwenden.

Finanzierungskonkurrenz durch Sozialpolitik

In Zeiten knapper Kassen ziehen die Bildungsausgaben in den Staaten den Kürzeren, die durch eine kompensierende Sozialpolitik gekennzeichnet sind. Wohlfahrtsstaaten, die ein größeres Gewicht auf sozialinvestive Bereiche legen, weisen demgegenüber hohe öffentliche Bildungsausgaben auf. Werden die öffentlichen Ressourcen durch transferintensive öffentliche Sozialversicherungssysteme zunehmend belastet, gerät die Bildungspolitik in starken Wettbewerb um die knappen öffentlichen Mittel.

Die Leistungsempfänger der Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung haben ein großes Interesse am Weiterbestehen der sozialpolitischen Programme und des Versicherungsschutzes. Die autonomen Sozialversicherungsinstitutionen in Deutschland erlauben den Interessenvertretungen der Alterssicherung und der passiven Arbeitsmarktpolitik zudem, ihre Eigeninteressen am Fortbestehen der großzügigen sozialpolitischen Programme durchzusetzen.

Unterdurchschnittlich bis durchschnittlich sind deshalb auch nur die öffentlichen Bildungsausgaben in den Staaten, in denen die sozialpolitischen Transfers besonders hoch ausfallen. Weil diese Zahlungen viele Mittel binden, ist der finanzpolitische Spielraum für eine Ausweitung der öffentlichen Bildungsausgaben begrenzt.

Kommt eine hohe Staatsverschuldung und eine steigende Zinsbelastung hinzu, so verliert die Bildungspolitik im Kampf um die knappen Mittel noch mehr an Boden. Die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch steigende Sozialausgaben als Folge hoher Arbeitslosigkeit und steigender Lebenserwartung sowie durch die Kapitaldienste schlagen sich in einer Unterfinanzierung des deutschen Bildungswesens nieder.

Bildungsfalle Föderalismus

Zwar können die ostdeutschen Bundesländer wegen der immer noch massiven Transfers überproportional hohe Bildungsausgaben tätigen. Der Vergleich der Bildungsausgaben in den Bundesländern zeigt jedoch, dass der Ausgleich regionaler Disparitäten den Finanzierungsspielraum für mehr öffentliche Bildungsausgaben sowohl in den ostdeutschen wie in den westdeutschen Bundesländern begrenzt. Zu befürchten ist, dass die jüngste Föderalismusreform daran nichts ändern wird.

Weil zukünftig ausschließlich die Bundesländer für Bildungspolitik zuständig sind, steigt vielmehr die Gefahr, dass die öffentlichen Bildungsausgaben angesichts des erwarteten Rückgangs der Schülerzahlen weiter gekürzt und die hochverschuldeten Haushalte auf Kosten der Bildung saniert werden. Der Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik erschwert zudem bundesweit angelegte Bildungsreformen wie etwa ein Ganztagsschulprogramm. Die Föderalismusreform gerät damit zur Bildungsfalle.

Arbeitsmarktpolitik fängt im Kindergarten an

Während sich andere Nationen mit Begeisterung zu Wissensgesellschaften wandeln, tut sich Deutschland damit schwer. Die OECD-Bildungsberichte kritisieren seit Jahren, dass Deutschland hinsichtlich der Studienanfänger- und Weiterbildungsquoten deutlich hinter anderen Nationen hinterherhinkt. Hoch ist dagegen in Deutschland mit 20 Prozent bis 25 Prozent der Anteil von Schülern, die nach den PISA-Ergebnissen als „bildungsarm" bezeichnet werden. Deren fehlende Ausbildungsreife verhindert die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben.

Ein Teufelskreis entsteht, der bildungsarme Schüler nicht zu Beitragszahlern im Sozialsystem macht, sondern in „Hartz-IV-Karrieren" teure Versorgungsfälle des Sozialstaates produziert. Gerade ein rohstoffarmes Land wie Deutschland ist aber auf ein hohes Bildungsniveau angewiesen. Deutschland wird den steigenden Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften angesichts des Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials nicht bewältigen können, wenn Reformen im Bildungswesen unterbleiben.

Weil die Schülerzahlen zurückgehen, beschäftigt die Kultus- und Finanzminister derzeit, wie öffentliche Bildungsausgaben gekürzt werden können. Stattdessen sollte dieser Spielraum genutzt werden, um pädagogische Reformprozesse, Fördermaßnahmen, eine bessere Lehrerausbildung oder eine Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation einzuleiten. Zu sehr setzt das deutsche Bildungssystem immer noch auf Selektion, die – zunächst – Kosten spart, und zu wenig auf Förderung, die – zunächst – mehr kostet.

Förderung aber lohnt sich auf lange Sicht. Qualitätsverbesserungen im deutschen Bildungssystem versprechen Einsparungen, da es langfristig weniger Sitzenbleiber, weniger Nachqualifizierung und weniger Studienabbrecher gibt. Wer an der Bildung spart, verweigert Kindern und Jugendlichen Entwicklungs- und Lebenschancen. Daher bekämpft man Arbeitslosigkeit am besten im Kindergarten und in der Grundschule. Bildung muss auch bei uns zum Kern des Wohlfahrtsstaates und einer präventiven Sozialpolitik werden.

Die Autorin

Rita Nikolai ist Referentin bei der Direktorin des IAB.

Für weitere Informationen
rita.nicolai@iab.de

Berichtet werden hier die Forschungsarbeiten des DFG-Projekts „Bildungsausgaben im Vergleich" unter Leitung von Prof. Manfred G. Schmidt am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Neben der Programm- und Finanzierungskonkurrenz gehören zu den Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Bildungsausgaben das Politikerbe, sozioökonomische und demographische Faktoren, der Etatisierungsgrad und die konstitutionelle Vetostruktur. Eine ausführliche Darstellung dieser Ergebnisse findet sich in Nikolai 2006 und Schmidt et al. 2006. Die Verfasserin trägt die alleinige Verantwortung für diesen Artikel.