

Weiß, Manfred

Bildungsfinanzierung

formal und inhaltlich überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:

formally and content revised edition of the original source in:

Pädagogik (Weinheim) 66 (2014) 7-8, S. 75-79



Bitte verwenden Sie beim Zitieren folgende URN /
Please use the following URN for citation:
urn:nbn:de:0111-pedocs-129045

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

1. Einleitung

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes hängt maßgeblich von der Leistungsfähigkeit seines Bildungswesens ab. Die Sicherung dieser strategischen Schlüsselposition durch eine angemessene Ressourcenausstattung stellt bei einem grundsätzlich bestehenden Spannungsverhältnis zwischen benötigten und verfügbaren Mitteln eine dauerhafte Herausforderung dar. Mit der Proklamation einer „Bildungsrepublik“ und einer „Qualifizierungsinitiative“ auf dem Bildungsgipfel im Oktober 2008 hat sich die Politik zur Priorisierung des Bildungsbereichs bekannt, konkretisiert u. a. durch den Beschluss, bis 2015 den Anteil der öffentlichen und privaten Mittel für Bildung und Forschung auf 10% (Bildung: 7%) des Bruttoinlandsprodukts anzuheben. Dieses Ziel ist in erreichbare Nähe gerückt. Das heißt freilich nicht notwendigerweise, dass damit ein Finanzmittelaufkommen verfügbar ist, das ausreicht, die Vielzahl der für erforderlich erachteten Ausbau- und Reformmaßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zu verwirklichen.

2. Was wird für Bildung ausgegeben und wer finanziert die Ausgaben?

Bildungsprozesse umfassen alle Lebensabschnitte und finden an den unterschiedlichsten Orten statt: in der Familie, in frühkindlichen Einrichtungen, in Schulen und Hochschulen sowie außerhalb von Bildungseinrichtungen in Betrieben und non-formalen Lernorten (z. B. Jugendverbänden, Horten, Vereinen, Kirchen, Freizeiteinrichtungen). Nicht alle Bildungsaktivitäten lassen sich (derzeit) monetär erfassen. Für die wichtigsten Bereiche liegen Informationen über die finanzielle Ressourcenausstattung vor, zusammengefasst im *Bildungsfinanzbericht*. Er wird seit 2008 jährlich vom Statistischen Bundesamt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) erstellt. Er ist Bestandteil des zwischen Bund und Ländern nach Artikel 91b Abs. 2 des Grundgesetzes vereinbarten Bildungsmonitoring. Fortgeführt werden damit – auf einer neuen konzeptionellen und methodischen Basis – Arbeiten der 2007 im Rahmen der Föderalismusreform aufgelösten Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Die im Bildungsfinanzbericht zusammengestellten Daten stammen aus verschiedenen amtlichen und nichtamtlichen Quellen und werden für Zwecke der nationalen und internationalen Berichterstattung aufbereitet (z.B. um bildungsfremde Leistungen bereinigt oder vervollständigt). Zur Schließung von Datenlücken führt das Statistische Bundesamt gelegentlich Sondererhebungen durch. Diskontinuierlich erhobene Daten werden jährlich fortgeschrieben (vgl. im Einzelnen Statistisches Bundesamt 2014, S. 13 ff.).

Die Darstellung der Finanzmittelausstattung des Bildungswesens folgt für die nationale Berichterstattung der Abgrenzung des *Bildungsbudgets*, dessen Struktur am Konzept des Lebenslangen Lernens ausgerichtet ist. Es umfasst als gewichtigsten Teil die Ausgaben für formale Bildungseinrichtungen nach internationaler Abgrenzung (ISCED-Klassifikation): Kindergärten, Schulen, Berufsbildung, Hochschulen. Als nationale Ergänzung werden zudem Ausgaben für non-formale Bildungsangebote berücksichtigt (u. a. betriebliche Weiterbildung, Volkshochschulen, Krippen, Horte, Jugendarbeit). Bei der Berechnung des Bildungsbudgets werden als Ausgaben erfasst: Personalausgaben (einschließlich Beihilfen und Sozialversicherungsbeiträgen), Sachaufwand und

Investitionsausgaben. Bei den Personalausgaben wird aus Gründen der Vergleichbarkeit das kameralistische Prinzip durchbrochen und für die *aktuell tätigen* beamteten Lehrpersonen fiktive Sozialbeiträge für die Altersversorgung den Gehaltskosten zugeschlagen. Internationalen Vorgaben folgend werden im Bildungsbudget auch die öffentlichen Ausgaben für die *Förderung von Bildungsteilnehmern* (BAföG, Kindergeld für volljährige Bildungsteilnehmer, Berufsausbildungsbeihilfe), die Ausgaben für *Schülerbeförderung* sowie bildungsrelevante *Ausgaben privater Haushalte außerhalb von Bildungseinrichtungen* (z.B. für Nachhilfe und Lernmittel) berücksichtigt. Nicht enthalten sind im Bildungsbudget Abschreibungen, Finanzierungskosten, Ausbildungsvergütungen, Personalausfallkosten der Teilnehmer an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Versorgungszahlungen für die ehemaligen Beschäftigten des Bildungsbereichs (vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S. 32).

Die dem Bildungsbudget zugrunde liegende Berechnungsmethodik orientiert sich im Wesentlichen an internationalen Vorgaben. Sie hat im Zeitablauf Modifikationen erfahren, um die Qualität der nationalen und internationalen Finanzberichterstattung zu verbessern. Als „amtliches Verfahren“ hat sie den Vorteil der Verbindlichkeit. Weiterreichende methodische Änderungen, wie sie etwa die Länderfinanzseite zum Teil für notwendig erachtet (vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S. 19), haben sich bislang ebenso wenig durchsetzen können wie einer anderen Logik folgende Konzepte einer erweiterten „Bildungsfinanzierungsgesamtrechnung“ (Dohmen 2010).

Die Finanzmittelausstattung des Bildungswesens nach dem Bildungsbudget

Wofür werden die Mittel verwendet? („Durchführungsbetrachtung“)

2010 beliefen sich die Ausgaben für den Bildungsbereich insgesamt auf 173,1 Mrd. Euro. Mit 131,6 Mrd. Euro entfallen davon über drei Viertel auf Ausgaben für Bildungseinrichtungen des formalen Bildungswesens. Die von privaten Haushalten getätigten bildungsrelevanten Ausgaben außerhalb von Bildungseinrichtungen betragen 5,6 Mrd. Euro. 14,3 Mrd. Euro gaben die öffentlichen Haushalte für die Förderung von Bildungsteilnehmern aus. Für non-formale Bildungsangebote weist das Bildungsbudget in der nationalen Erweiterung insgesamt 21,7 Mrd. Euro aus; davon entfallen 10 Mrd. Euro auf die betriebliche Weiterbildung.

Hier Abb. Bildungsbudget

Differenziert nach *Bildungsbereichen* zeigt sich folgende Ausgabenverteilung: Von den auf sie insgesamt entfallenden 129,3 Mrd. Euro (einschl. Schülerbeförderung) standen 60,2 Mrd. Euro (46,6%) für allgemeinbildende Bildungsgänge zur Verfügung, 19,2 Mrd. Euro (14,8%) für berufliche Bildungsgänge (darunter 10,6 Mrd. Euro für die betriebliche Ausbildung im Dualen System), 32,6 Mrd. Euro (25,2%) für Hochschulen (darin enthalten sind 12,7 Mrd. Euro für die Hochschulforschung) und andere tertiäre Bildungsgänge (z. B. Fachschulen) und 15,1 Mrd. Euro (11,7%) für den Elementarbereich (Kindergärten, Vorschulklassen, Schulkindergärten). Mit 2,2 Mrd. Euro (1,7%) schlagen die Ausgaben für Schülerbeförderung zu Buche. Die Finanzseite legt Wert auf die Feststellung, dass die im Bildungsbudget den Personalausgaben zugeschlagenen fiktiven Sozialbeiträge für die beamteten Lehrpersonen (s. o.) in Höhe von 8,8 Mrd. Euro die Summe der 2010 tatsächlich gezahlten Versorgungsbezüge (15 Mrd. Euro) deutlich unterschreitet.

Woher stammen die Mittel? („Finanzierungsbetrachtung“)

Rund vier Fünftel der gesamten Bildungsausgaben (137,8 Mrd. Euro) wurden 2010 aus den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert. Das restliche Fünftel entfällt auf den privaten Bereich (private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck, Unternehmen), der 34,7 Mrd. Euro beisteuerte, und das Ausland mit 0,6 Mrd. Euro. Keine Berücksichtigung findet dabei die Tatsache, dass sowohl Unternehmen als auch Privathaushalte die von ihnen getätigten Bildungsausgaben steuermindernd geltend machen können, d. h. diese zum Teil vom Staat refinanziert werden. Dessen faktischer Finanzierungsanteil ist also höher zu veranschlagen als im Bildungsbudget ausgewiesen. Mangels belastbarer international vergleichbarer Daten wurde auf eine Korrektur verzichtet. Schätzungen für Deutschland gehen von einem fiskalischen Effekt durch Steuervergünstigen für Unternehmen in der Größenordnung von 810 Mio. Euro aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S. 108). Dieser tendenziellen Unterschätzung des öffentlichen Finanzierungsbeitrags stehen auf der anderen Seite Lücken bei der Erfassung privater Bildungsausgaben gegenüber, z. B. der Aufwendungen privater Haushalte für Weiterbildung und der von ihnen an die Träger frühkindlicher Bildung gezahlten Beiträge.

Die Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Gemeinden differieren, je nachdem, ob Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden oder nicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S. 29). Unter Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs ergibt sich folgendes Bild: Mit 90,1 Mrd. Euro leisten die Länder, in deren Zuständigkeit die kulturellen Aufgaben des Staates fallen („Kulturhoheit der Länder“), den höchsten Finanzierungsbeitrag (65,4%), gefolgt von den Gemeinden mit 26,2 Mrd. Euro (19,0%); auf den Bund (einschließlich Bundesagentur für Arbeit) entfallen 21,6 Mrd. Euro (15,6%).

Bei Betrachtung der einzelnen Bildungsbereiche zeigen sich deutliche Unterschiede in der Struktur der Lastenverteilung (Statistisches Bundesamt 2014, S. 29). Allgemeinbildende Bildungsgänge werden fast vollständig öffentlich finanziert: Mit 78,4 % übernehmen dabei die Länder den weitaus größten Finanzierungsbeitrag, auf die Gemeinden entfallen 15,3% (privater Bereich 3,3%, Bund 3%). Einrichtungen im Tertiärbereich wurden 2010 zu 82,3% aus öffentlichen Haushalten finanziert (Länder 64,5%, Bund 17,8%), 15,3% beträgt der Anteil des privaten Bereichs. Einen höheren Beitrag steuern private Quellen im Elementarbereich (23,5%) und insbesondere in der beruflichen Bildung (41,1%) bei. Im Elementarbereich beläuft sich der öffentliche Finanzierungsanteil auf 76,5% (Gemeinden 41,5%, Länder 35%). An der Finanzierung beruflicher Bildungsgänge ist die öffentliche Hand mit 58,9% beteiligt (Länder 29%, Bund 18,1%, Gemeinden 11,8%).

3. Bewertung der Finanzsituation

Die Bewertung der durch das Bildungsbudget und verschiedene Indikatoren (Bildungsbudget/Bruttoinlandsprodukt, Bildungsbudget/öffentlicher Gesamthaushalt, Bildungsausgaben/Bildungsteilnehmer u. ä.) abgebildeten Finanzsituation stützt sich gewöhnlich auf folgende Informationen: (a) den Zeitvergleich der Finanzsituation, ggf. unter Berücksichtigung von Veränderungen der „Bildungsbevölkerung“ (*ipsativer Maßstab*), (b) den Vergleich zwischen Regionen/Staaten (z. B. Bundesländern Ost/West, EU-/OECD-Staaten), orientiert an verschiedenen Bezugsnormen (z. B. EU21-Durchschnitt, OECD-Durchschnitt) (*vergleichsgruppenbezogener oder sozialer Maßstab*) und (c) den Vergleich mit konkreten Zielvorgaben: direkt bezogen auf die Finanzausstattung (z. B. Bildungsausgabenanteil am BIP) oder bezogen auf den zur Erreichung von Sachzielen erforderlichen (zusätzlichen) Finanzmittelbedarf – solche Informationen lieferte in der Vergangenheit der „Bildungsgesamtplan“ der BLK, Zahlen zu einigen aktuellen Ausbau-

und Reformzielen liegen aus verschiedenen Modellrechnungen vor (z. B. Klemm 2009, Dohmen/Fuchs 2009, Prognos AG 2006) (*kriteriumsorientierter Maßstab*).

(a) *Entwicklung des Bildungsbudgets und der öffentlichen Bildungsausgaben*

2010 wurden 173,1 Mrd. Euro für Bildung (in der Abgrenzung des Bildungsbudgets) ausgegeben, 1995 waren es 125,4 Mrd. Euro. Das entspricht einem realen Zuwachs von etwa 24%. Gemessen am *BIP* lag der Anteil des Bildungsbudgets 2010 mit 6,9% leicht über dem Anteil von 1995 (6,8%). Die in der Finanzstatistik ausgewiesenen *öffentlichen Bildungsausgaben* sind von 75,9 Mrd. Euro im Jahr 1995 auf 112,1 Mrd. Euro im Jahr 2012 gestiegen (+ 47,7%, real 30,3%). Bezogen auf den *Gesamthaushalt* von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben von 13,9% (1995) auf 19,8% erhöht. Dieser Bedeutungszuwachs des Bildungsbereichs zeigt sich allerdings nicht beim Anteil am *BIP*, der sich gegenüber 1995 (4,1%) kaum verändert hat (2012: 4,2%). *Je Einwohner* sind die öffentlichen Bildungsausgaben von 930 Euro (1995) auf 1.368 Euro (2012) gestiegen, was einem realen Zuwachs von rund 30% entspricht. Deutlicher fällt der Anstieg aus, wenn man die Bildungsausgaben auf die (rückläufige) „*Bildungsbevölkerung*“, die Gruppe der unter 30-Jährigen, bezieht: Wurden 1995 2.573 Euro pro Kopf aufgewendet, so waren es 2012 4.507 Euro (real + 54,6%). Die daran sichtbar werdende Verbesserung der Ressourcenausstattung zeigt sich auch bei den gängigen Indikatoren der inputbezogenen Bildungsqualität, den öffentlichen Ausgaben je Bildungsteilnehmer. Die nach der Methodik des Bildungsbudgets berechneten *öffentlichen Ausgaben je Schüler* sind im Durchschnitt von 4.300 Euro (1995) auf 5.800 Euro (2010) gestiegen. Die nur unterdurchschnittliche Anpassung der Ausgaben an den demographischen Rückgang der Schülerzahlen in den neuen Bundesländern hat dazu geführt, dass dort die Ausgaben je Schüler gegenüber 1995 (3.700 Euro) stärker gestiegen sind und mittlerweile mit 6.800 Euro (2010) ein Niveau erreicht haben, das deutlich über dem der Flächenländer West (2010: 5.600 Euro) liegt und sogar noch das der Stadtstaaten (2010: 6.700) übersteigt.

(b) *Deutschlands Position im internationalen Vergleich*

Bei der Bewertung der Finanzsituation unseres Bildungswesens wird immer wieder kritisch herausgestellt, dass Deutschland im Vergleich mit den anderen OECD- und EU-Staaten gemessen an seiner Wirtschaftskraft deutlich weniger Mittel aufwendet: Während Deutschland 2010 5,3% seines *BIP* für Einrichtungen des formalen Bildungswesens ausgab, waren es im OECD-Durchschnitt 6,3% und im EU21-Durchschnitt 5,9%. Zu berücksichtigen sind dabei allerdings Unterschiede im Anteil der „*Bildungsbevölkerung*“. Lag dieser 2010 im Durchschnitt der OECD-Staaten bei 38,8%, so betrug er in Deutschland lediglich 30,7%. Aussagekräftiger ist daher der Vergleich der *Ausgaben je Bildungsteilnehmer*. Bezogen auf alle Bildungsstufen (Primar- bis Tertiärbereich) wurden 2010 von Deutschland 10.200 US-Dollar (kaufkraftbereinigt) ausgegeben. Dieser Betrag liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 9.300 US-Dollar und dem U21-Durchschnitt von 9.200 US-Dollar. Dahinter stehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Bildungsbereichen. Überdurchschnittlichen Aufwendungen im Elementarbereich in Höhe von 7.900 US-Dollar (OECD: 6.800 US-Dollar, EU21: 7.100 US-Dollar) stehen unterdurchschnittliche Ausgaben im Primarbereich und im Sekundarbereich I gegenüber: Im Primarbereich beliefen sich die Aufwendungen je Schüler 2010 in Deutschland auf 7.100 US-Dollar; im OECD-Durchschnitt wurden 8.000 US-Dollar ausgegeben, im EU21-Durchschnitt 8.300 US-Dollar. Im Sekundarbereich I gab Deutschland 2010 8.700 US-Dollar aus, die OECD-Staaten durchschnittlich 8.900

US-Dollar und die EU21-Staaten 9.500 US-Dollar. Im Sekundarbereich II sorgen die hohen Ausgaben für die duale Ausbildung dafür, dass Deutschland mit 11.200 US-Dollar bei den teilnehmerbezogenen Ausgaben deutlich über dem Durchschnittswert der OECD (9.300 US-Dollar) und der EU21-Staaten (9.500 US-Dollar) liegt. Ein ähnliche Bild zeigt sich im Tertiärbereich: Deutschland gab 2010 je Studierenden 16.100 US-Dollar aus, die OECD-Staaten durchschnittlich 13.500 US-Dollar, die EU21-Staaten 12.900 US-Dollar. Dieser Vorsprung schrumpft allerdings erheblich, wenn die Ausgaben für Forschung und Entwicklung eliminiert werden: Die Ausgaben je Studierenden belaufen sich dann nur noch 9.800 US-Dollar (OECD: 9.300 US-Dollar, EU21: 8.300 US-Dollar).

Aufschlussreiche Informationen liefert der internationale Vergleich auch über die *Verteilung der Finanzierungslasten* auf öffentliche und private Quellen (vgl. OECD 2012, Tab. B3-1 und B3-2, S. 257-59). Bezogen auf alle Bildungsbereiche stammten 2009 in Deutschland 85% der Mittel aus öffentlichen Quellen und 15% aus privaten. Das entspricht in etwa dem OECD-Durchschnitt (84/16%), größer fällt der Unterschied zum Durchschnitt der EU21-Staaten aus (89,5/10,5%). Auffallende Abweichungen vom internationalen Benchmark zeigen sich zum Teil bei den einzelnen Bildungsbereichen: Während im Elementarbereich in Deutschland mit 29,8% ein erheblich höherer Finanzierungsanteil aus privaten Quellen (private Haushalte) bestritten wird als im Durchschnitt der OECD-Staaten (18,3%) und EU21-Staaten (11,7%), fällt der private Finanzierungsanteil im Tertiärbereich mit 15,6% deutlich unterdurchschnittlich aus (OECD: 30%, EU21: 21,4). Im Primar-, Sekundar- und postsekundären, nicht tertiären Bereich weist Deutschland mit 12,4% einen überdurchschnittlichen privaten Finanzierungsanteil auf (OECD: 8,8%, EU21: 6,3%), eine Folge des von Unternehmen finanzierten betrieblichen Teils der Dualen Ausbildung.

(c) *Finanzsituation und vereinbarte Bildungsziele*

Der auf dem Bildungsgipfel 2008 in Dresden beschlossene Zielkatalog sieht in Bezug auf die Finanzausstattung des Bildungswesens bis 2015 die Anhebung des Anteils der Bildungsausgaben am BIP auf 7% vor. Die Begründung dafür liefern ausgabenintensive Ausbau- und Reformmaßnahmen, auf die sich die Regierungschefs von Bund und Ländern verständigt hatten: die Halbierung der Quote von Schulabgängern ohne Schulabschluss (von 8 auf 4%) und von jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss (von 17 auf 8,5%), den Ausbau der Kindertagesbetreuung (für 35% der Kinder), die Steigerung der Quote der Weiterbildungsbeteiligung (von 43 auf 50%) und der Quote der Studienanfänger (auf 40% eines Altersjahrgangs). Der aktuelle Stand der Zielerreichung zeigt (vgl. Klemm 2013): Bereits 2010 wurde der angestrebte Anteil der Bildungsausgaben am BIP fast erreicht (6,9%). Nach Angaben der Bundesländer stehen 2013/14 über 822.000 Kita-Plätze zur Verfügung. Der Zielwert von 35% betreuter Kinder unter drei Jahren wird damit um über fünf Prozentpunkte übertroffen. Noch deutlicher fällt die positive Abweichung bei der Studienanfängerquote aus: Mit 54,7% (2012) lag sie um 14,7 Prozentpunkte über der für 2015 anvisierten Zielmarke. Dass die Ressourcenausstattung im Hochschulbereich mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten konnte, zeigt sich etwa an den leicht verschlechterten Betreuungsrelationen (vgl. Statistisches Bundesamt 2013, S.22/23). Ein insgesamt positives Bild zeigt auch die Entwicklung der Weiterbildungsbeteiligung, allerdings bei nach wie vor ausgeprägtem „Matthäus-Prinzip“: formal besser Qualifizierte sind überrepräsentiert. Bei den anderen Zielen wurden indes bislang nur Annäherungen erreicht: Der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss hat sich von 8% (2008) auf 5,9% (2012) verringert; über die Hälfte von ihnen haben Förderschulen besucht. Wenn, wie zu erwarten, 2015 die

Zielmarke verfehlt wird, dann dürfte dies kaum einer unzureichenden Finanzausstattung zuzuschreiben sein. Auch die Gründe für die deutliche Überschreitung der Zielmarke beim Anteil der 20- bis 29-Jährigen ohne Berufsabschluss (2012 14,9%) dürften weniger in den Finanzsituation als in der Ineffizienz des „Übergangssystems“ zu suchen sein.

4. Mittelbedarf und -verfügbarkeit: Perspektiven

Für die Einschätzung des zukünftigen *Mittelbedarfs* im Bildungssektor ist zunächst die Entwicklung der bereichsspezifischen Teilnehmerzahlen von Bedeutung. Sie bilden die Basis der vom Statistischen Bundesamt regelmäßig durchgeführten Vorausberechnungen des Personal- und Finanzbedarfs (vgl. aktuell Statistisches Bundesamt 2012). Unter den Annahmen der mittleren Modellvariante (konstante Bildungsbeteiligung, Betreuungsrelationen, Ausgaben je Teilnehmer) ergibt sich folgendes Bild: Im Bereich der *frühkindlichen Bildung* wird der Bedarf an Betreuungsplätzen und dementsprechend der Personalbedarf bis 2018 weiter ansteigen, um dann bis 2025 relativ konstant zu bleiben. Zusätzliche Mittel würden für qualitative Verbesserungen (z. B. günstigere Betreuungsrelationen, höher qualifiziertes Personal) benötigt, wie sie viele Experten für notwendig erachten. Für den *Schulbereich* weist die mittlere Variante 2025/26 einen geringeren Mittelbedarf als Folge des demographisch bedingten Schülerrückgangs aus, der den Personalbedarf allgemein bildender Schulen gegenüber 2010/11 um 16%, den beruflicher Schulen um 23% sinken lässt. Der faktische Rückgang des Personalbedarfs wird freilich aus einer Reihe von Gründen (arbeitsrechtliche Restriktionen, Erhalt wohnortnaher Bildungsangebote mit kleinen, relativ personalintensiven Betriebsgrößen etc.) niedriger ausfallen als der rechnerisch ermittelte, der auf der Annahme einer proportionalen Anpassung des Personalbestands an die Entwicklung der Schülerzahlen basiert. Ob die verbleibende „demographische Rendite“ ausreicht, den Ressourcenbedarf für bildungspolitische Prioritätensetzungen wie den weiteren Ausbau von Ganztagschulen und die Umsetzung der Inklusion in den Schulen zu decken, ist ungewiss. Im *Hochschulbereich* wird die Sicherung eines hinreichend bedarfsgerechten Studienplatzangebots und die Verbesserung der Studienbedingungen – vor allem in den stark nachgefragten Fachrichtungen – auf mittlere Sicht zu einem Anstieg des Finanzmittelbedarfs führen. Erst ab 2018 werden den Projektionen zufolge die Studierendenzahlen und der Personalbedarf allmählich zurückgehen. Die Erweiterung des Hochschulzugangs für Berufstätige und die langfristig anvisierte Stärkung der Hochschulen als Einrichtungen lebenslangen Lernens lassen sich hinsichtlich ihres Ressourcenbedarfs zurzeit noch nicht belastbar abschätzen.

Rund vier Fünftel der Bildungsausgaben werden aus öffentlichen Haushalten finanziert. Für die Abschätzung der *zukünftig verfügbaren Mittel* im Bildungsbereich gilt ihnen deshalb das Hauptaugenmerk. Mittelfristig stellt sich die Situation einnahmeseitig positiv dar. Nach den letzten Prognosen (November 2013) des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ sollen die Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts von voraussichtlich 620 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf gut 730 Mrd. Euro im Jahr 2018 (+18%) steigen. Die öffentlichen Haushalte profitieren aber nicht nur von der günstigen Konjunktur, sondern auch von den historisch niedrigen Zinsen. Negativ werden sich auf die Haushaltssituation die Umsetzung der „Schuldenbremse“ und – vor allem in den Länderhaushalten – langfristig die hohen Pensionsbelastungen auswirken. Die grundgesetzliche Schuldenbremse schreibt nach einer im einzelnen geregelten Übergangsphase für den Bund ab 2016 den Haushaltsausgleich mit einer auf maximal 0,35% des BIP begrenzten Nettokreditaufnahme vor, für die Länder ab 2020 ein generelles Neuverschuldungsverbot (Ausnahmen: Naturkatastrophen, schwere Rezession).

Die den Ländern gewährten Freiheitsgrade bei der Umsetzung der Verfassungsregel erlauben zwar eine unterschiedlich restriktive Handhabung der Verschuldung; doch werden alle Länder zu mehr oder weniger umfangreichen Ausgabenanpassungen gezwungen sein. Das wird vor allem die personalintensiven Aufgabenbereiche treffen, machen doch die Personalkosten bis zu 50% der Landesetats aus. Darauf deuten der zum Teil begonnene Personalabbau und die in einzelnen Ländern vorgenommene oder in Erwägung gezogene (rechtlich fragwürdige) Begrenzung der Beamtengehälter hin. Einen Bedeutungszuwachs erfahren dürften diese Maßnahmen auch für die Kompensation der beträchtlichen Pensionslasten, die langfristig auf die Länderhaushalte zukommen werden. Schätzungen zufolge wird 2040 ein Viertel der Steuereinnahmen durch Pensionszahlungen gebunden sein. Unklar ist zurzeit noch, welche finanziellen Auswirkungen die anstehende Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund Ländern und Gemeinden für den Bildungsbereich haben wird. Die Aufhebung des – ökonomisch unsinnigen – Kooperationsverbots durch eine Verfassungsreform ist im Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD nicht vorgesehen. Eine finanzielle Mitwirkung des Bundes im Bildungsbereich wird deshalb wie in der Vergangenheit (z. B. für den Ausbau der Kinderbetreuung) im Wesentlichen nur über zeitlich befristete Sondervermögen und Fördermaßnahmen möglich sein. Für den Schulbereich, der in den letzten Jahren noch vom Zukunftsinvestitionsprogramm profitierte, sind erst einmal keine Förderprogramme vorgesehen. Eindeutig im Mittelpunkt steht die Verbesserung der Finanzausstattung der Hochschulen. Die Fördermaßnahmen von Exzellenzinitiative, Hochschulpakt und Pakt für Forschung und Innovation sollen fortgeführt werden.

Die für die Zukunft zu erwartende Verschärfung der finanziellen Engpassituation in den öffentlichen Haushalten wird auch im Bildungsbereich verstärkte Anstrengungen erfordern, um eine angemessene Mittelausstattung zu sichern. Die hochrangige Position, die Bildung in der politischen Prioritätenskala auch weiterhin einnehmen dürfte, bedeutet nicht, dass ein zusätzlicher Ressourcenbedarf allein über expandierende Budgets gedeckt werden kann. In den Blick zu nehmen sind deshalb andere strategische Ansatzpunkte der Ressourcensicherung: (a) Mittelumschichtungen innerhalb des Bildungswesens, (b) die Ausschöpfung von Effizienzreserven und (c) die verstärkte Nutzung privater Finanzierungsquellen.

(a) Hinweise darauf, wo die Bildungsausgaben am besten „investiert“ sind, geben bildungsökonomische *Renditeberechnungen* (vgl. Weiß 2012). Der Renditevergleich zwischen Bildungsstufen weist tendenziell die höchsten Netto-Investitionerträge für die frühkindliche Bildung aus, insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Schichten (vgl. Wößmann 2010). Die in der fiskalischen Rendite zum Ausdruck kommenden Erträge für den Staat bestehen aus späteren Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen sowie Einsparungen bei den sozialen Transferzahlungen. Die Differenzierung nach föderalen Ebenen macht deutlich, dass vor allem der Bund vom Ausbau an Betreuungsplätzen profitiert (vgl. Dohmen 2011, S.77 ff.), was dessen stärkere Mitfinanzierung rechtfertigt.

(b) Für die Mittelfreisetzung durch Ausschöpfung von *Effizienzreserven* bieten sich vielfältige Ansatzpunkte. Beispielhaft genannt seien im Schulbereich die – durch die demographische Entwicklung forcierte – Reduktion der unwirtschaftlichen Parallelstrukturen in der Sekundarstufe I und die Einschränkung von Klassenwiederholungen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, S. 67 ff.). Kaum Änderungen erfahren hat bislang indes die faktorielle Mittelverwendung: Sie folgt immer noch dem durch eine überwältigende Forschungsevidenz problematisierten Prinzip des „Mehr desselben“. Augenfälligstes Beispiel dafür ist die bevorzugte

Mittelverwendung zur Verkleinerung der Schulklassen (Rang 106 in der Forschungsbilanz von Hattie). In der beruflichen Bildung werden vor allem im Übergangssystem substanzielle Effizienzverbesserungspotenziale gesehen. Im Hochschulbereich stellen u. a. die nach wie vor hohen Studienabbruchquoten ein noch zu bewältigendes Effizienzproblem dar. Nur partiell sichtbare Erfolge können den im Zuge des „Paradigmenwechsels der Steuerungsphilosophie“ in der Erwartung nachhaltiger Effizienzgewinne im Bildungsbereich implementierten neuen Governancestrukturen – mit dezentraler Ressourcenverantwortung als wesentlichem konstitutiven Element – attestiert werden. Eine auf Effizienzverbesserung zielende wettbewerbsgesteuerte Mittelzuweisung ist in Ansätzen im Hochschulbereich realisiert. Nicht durchsetzen konnten sich dagegen bislang mit derselben Intention propagierte Formen nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung im Schulbereich (Bildungsgutscheine). Zu rechtfertigen ist das mit der keineswegs überzeugenden Befundlage der Forschung (vgl. Weiß 2007).

(c) Die stärkere Nutzung *privater Quellen der Bildungsfinanzierung* liegt international im Trend (vgl. OECD 2013, S. 257). Doch bieten die einzelnen Bildungsbereiche dafür höchst unterschiedliche Voraussetzungen. Im Elementarbereich, der bei uns fast zu einem Viertel privat finanziert wird (vgl. Statistisches Bundesamt 2013, S. 29), geht die Entwicklung tendenziell dahin, die hohe Kostenbeteiligung privater Haushalte zu reduzieren. Im Schulbereich sind die Möglichkeiten einer stärkeren obligatorischen privaten Mitfinanzierung begrenzt. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die – bereits weitgehend ausgeschöpfte – Einschränkung der Lernmittelfreiheit und die Erhebung von Gebühren für die Nutzung zusätzlicher schulischer Dienstleistungen. Einen weiteren Bedeutungszuwachs dürfte indes die fakultative Mittelbereitstellung erfahren (durch Fördervereine, Fundraising, Sponsoring). Dem Konkurrenz-Föderalismus ist es geschuldet, dass im Hochschulbereich die stärkere Beteiligung der Hauptnutznießer der Hochschulbildung, der Studierenden, an der Finanzierung der direkten Kosten durch Einführung von Studiengebühren gescheitert ist – eine auch verteilungspolitisch höchst problematische „Verzichtspolitik“.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld: Bertelsmann.
- Dohmen, D. (2010): Das deutsche Bildungsbudget: Grundbegriffe, Eckdaten, Erweiterungen. In: Barz, H. (Hrsg.): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden, S.29-39.
- Dohmen, D. (2011): Finanzierung und ökonomische Aspekte. In: Wieland, J.; Dohmen, D.: Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 49-126.
- Dohmen, D.; Fuchs, K. (2009): Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen. Berlin: FIBS (FIBS-Forum Nr.44).
- Klemm, K. (2009): Bildungsausgaben im föderalen System – Zur Umsetzung der Beschlüsse des Bildungsgipfels. Berlin (Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Klemm, K. (2013): Fünf Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz. Berlin: DGB.
- OECD (2012): Education at a Glance 2012. Paris.
- OECD (2013): Bildung auf einen Blick 2013. Bielefeld: Bertelsmann.
- Prognos AG (2006): Demographie als Chance. Demographische Entwicklung und Bildungssystem – finanzielle Spielräume und Reformbedarf. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Statistisches Bundesamt (2012): Bildungsvorausberechnung. Vorausberechnung der Bildungsteilnehmerinnen und Bildungsteilnehmer, des Personal- und Finanzbedarfs bis 2025. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013): Hochschulen auf einen Blick. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014): Bildungsfinanzbericht 2013. Wiesbaden.

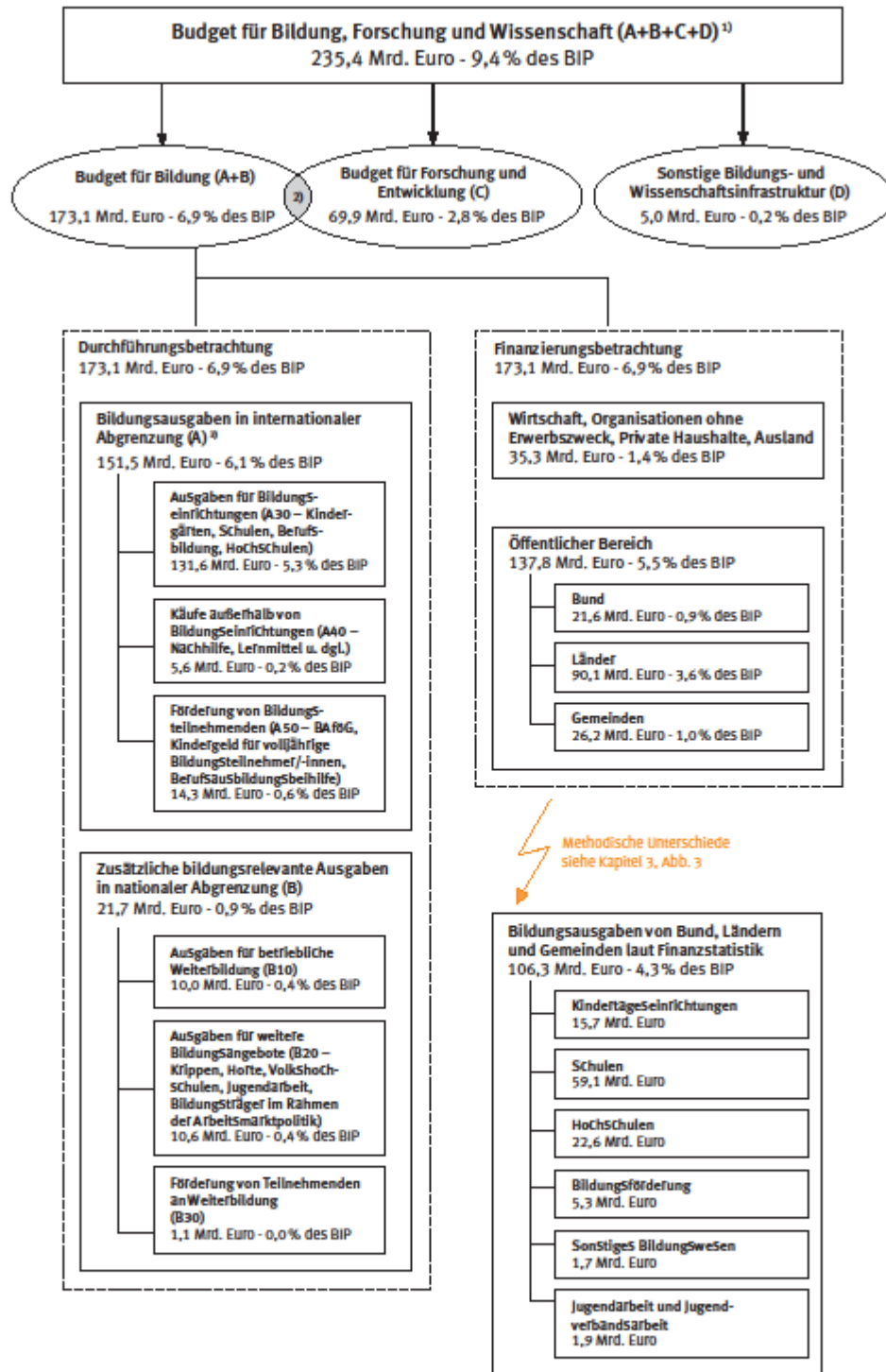
Weiß, M. (2007): Bildungsfinanzierungsmodelle und ihre Umsetzung: Erfahrungen und Ergebnisse. In: Böhm-Kasper, O.; Schuchart, C.; Schulzeck, U.(Hrsg.): Kontexte von Bildung. Münster: Waxmann, S. 93-107.

Weiß, M.(2012): Bildungsökonomie. In: Die Deutsche Schule, 104,3, S. 303-319.

Wößmann, L. (2010): Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? In: Barz, H. (Hrsg.): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden, S. 73-85.

Dr. Manfred Weiß

Professor i. R., assoziierter Wissenschaftler am Deutschen Institut für Pädagogische Forschung (DIPF). E-Mail: m.weiss42@t-online.de



Bei den Summen kann es aufgrund von Rundungen in den Zwischensummen zu Abweichungen kommen.

1) Konsolidiert hinsichtlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung an Hochschulen.

2) Grauer Bereich markiert die Ausgaben für Forschung und Entwicklung an Hochschulen (12,7 Mrd. Euro). Diese Ausgaben werden nach der internationalen Abgrenzung sowohl im Budgetteil A als auch C zugeordnet. Für die Ermittlung des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft (A+B+C+D) ist eine Konsolidierung um diesen Betrag erforderlich.

3) Bildungsprogramme der ISCED.