

Heiner Barz (Hrsg.)

Handbuch Bildungsfinanzierung

Heiner Barz (Hrsg.)

Handbuch Bildungsfinanzierung



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Monika Mülhausen

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16185-3

Inhalt

Heiner Barz
Vorwort9

Einführung: Finanzierung von Bildung

Heiner Barz
Bildungsfinanzierung: Aktualität, Grundlagen, Unschärfen15

Dieter Dohmen
Das deutsche Bildungsbudget: Grundbegriffe, Eckdaten und Erweiterungen29

Bildungsfinanzierung: Ideologie, Tradition, Innovation

Christian Werner
Nutzen und Notwendigkeit ökonomischer Perspektiven auf Bildung.....43

Tabea Raidt
Ökonomische Perspektiven auf Bildung – Beobachtungen zu deutschen Widerständen51

Iris Pfeiffer, Simone Kaiser und Manon Rani Sharma
Bildungsfinanzierung neu denken! Alternative Modelle der Bildungsfinanzierung.61

Ludger Wößmann
Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive:
Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz?73

Birgitt A. Cleuvers
Gender Budgeting in der Bildungsfinanzierung87

Christoph Ehmann
Bildungsfinanzierung: Politische Zuständigkeiten und soziale Benachteiligungen99

Bildungsfinanzierung im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen

Elisabeth Zwick

Von Pfründen zu Drittmitteln: Bildungsfinanzierung aus historischer Sicht
Beispiel der Universitäten 113

Stefan Hummelsheim und Dieter Timmermann

Humankapital und Bildungsrendite – Die Perspektive der Wirtschaftswissenschaften 123

Gisela Färber

Bildungsfinanzierung – eine staatliche Aufgabe? Die Perspektiven der Finanz-
und der Verwaltungswissenschaft 135

Heiner Barz

Bildung und Ökonomisierungskritik – Die Perspektive der Erziehungswissenschaften 145

Rainer Geißler und Sonja Weber-Menges

Bildungsungleichheit – Eine deutsche Altlast. Die bildungssoziologische Perspektive 155

Manfred G. Schmidt

Bildungspolitik – Perspektiven der Politikwissenschaft 167

Johann Peter Vogel

Bildungsfinanzierung aus der Perspektive des Bildungsrechts 177

Finanzierung einzelner Bildungsbereiche in der Bundesrepublik Deutschland

Kathrin Bock-Famulla

Finanzierung der Elementarbildung 191

Yvonne Brückner und Claudia Böhm-Kasper

Finanzierung des allgemeinbildenden Schulwesens 201

Frank Ziegele

Hochschulfinanzierung 213

Florian Kainz und Rudolf Tippelt

Finanzierung beruflicher Bildung 225

Stefan Hummelsheim und Sabine Weiß

Finanzierung von Weiterbildung 237

Bernd Eisinger, Dirk Randoll und Peter K. Warndorf

Privatschulfinanzierung 249

Jens Pothmann und Thomas Rauschenbach

Finanzierung der Jugendbildung jenseits von Schule und Beruf.....261

Susanne Keuchel

Zur Finanzierung von kulturellen Bildungsangeboten – Zwischen den Stühlen
oder eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe.....273

Gerhard Besier

Finanzierung kirchlicher Bildung.....287

Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland nach Kostenträgern

Frieder Wolf

Beiträge privater Haushalte.....307

Michael Hüther und Dirk Werner

Beiträge der Wirtschaft317

Dajana Baum

Beiträge von Verbänden und Kirchen zur Bildungsfinanzierung.....329

Frieder Wolf

Beiträge staatlicher Stellen.....341

Internationale Perspektiven

Andreas Schleicher

Bildungsinvestitionen im internationalen Vergleich.....355

Reinhold Sackmann

Globalisierung und Kommerzialisierung von Bildungsmärkten –
Stand und Perspektiven367

Sabine Weiß und Sylva Liebenwein

Bildungsfinanzierung durch internationale Organisationen381

Stefan C. Wolter

Privatwirtschaftliche Finanzierung beruflicher Erstausbildung391

Andreas Schleicher

Studiengebühren und -subventionen im internationalen Vergleich.....401

Interfaces: Themen an der Schnittstelle von Ökonomie und Bildung

<i>Heiner Barz</i> Bildungsmarketing	415
<i>Walter Schöni</i> Bildungscontrolling.....	429
<i>Dieter Dohmen</i> Bildungsgutscheine zwischen Theorie und Empirie	443
<i>Ruth Kamm</i> Anreizstrukturen in der Finanzierung von Hochschullehre.....	455
<i>Birgitt A. Cleuvers</i> Bildungsfundraising – private Mittelbeschaffung als Zukunftskonzept?	467
<i>Christian Werner und Eberhard Steiner</i> Hochschulbildung als Geschäftsfeld?	479
<i>Bernd Kriegesmann</i> „Weiterbildungsindustrie“: Geschäftsmodell ohne Geschäftsgrundlage?	491
<i>Karsten Baum</i> Steuerrecht und Bildungsfinanzierung	501
 Support	
<i>Stefan Hummelsheim</i> Supportstrukturen: Studiengänge – Institutionen – Ressourcen.....	517
Autorinnen und Autoren	529
Stichwortregister	535

Vorwort

I.

Bildung ist Bürgerrecht und Bildungsfinanzierung die Pflicht des Staates. Auf diese lapidare Formel könnte man die Überzeugung derer bringen, die in Deutschland im Bildungsbe-
reich arbeiten. Auf die Ressourcen, die für Bildung zur Verfügung stehen, gibt es – entsprechend dieser unbefragten Annahme – ein gleichsam begründungsfreies, vorpolitisches Grundrecht. Es ist ein eigenartiges, bisweilen fast mythisch anmutendes Verhältnis. Denn die nähere Ausgestaltung der Bedingungen, die konkrete Beschaffenheit der Kanäle, auf denen die Transferströme ins Bildungssystem gelangen, wurde kaum je thematisiert. Meist wurde einfach nur gefordert. Mehr Geld für Bildung. Mehr für die Universitäten. Mehr für die Kindergärten. Mehr für die Schulen. Mehr für die Krippen und Kitas. Mehr für die Erwachsenenbildung. Woher der Staat die Finanzmittel nehmen sollte – darüber mussten sich Bildungspraktiker und Erziehungswissenschaftler keine Gedanken machen. Sie hatten gleichsam schon durch die Berufswahl das Recht auf ihrer Seite. Ob Deutscher Hochschul-
lehrerverband (DHV) oder Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) – auch die Standesorganisationen und Berufsverbände beschränkten sich jahrzehntelang weitgehend darauf, vom Staat pauschal mehr Geld für Bildung zu fordern. Obwohl das nicht immer direkt ausgesprochen wird, so klingen doch implizit allenthalben bis heute problematische Unterstellungen durch. Dass der Staat z.B. nur bei den Unternehmen und den Reichen mehr Steuern eintreiben müsse; dass man die Etats für Verteidigung oder Polizeikräfte nur umzuverteilen brauche; dass man im Verwaltungsapparat, bei den Abgeordnetendiäten oder bei den Repräsentationskosten der Regierungen einsparen solle – und schon sind die zusätzlichen Mittel da, die man für eine Erhöhung der Bildungsausgaben fordert.

Derartige Einschätzungen geraten in jüngerer Zeit in die Defensive. *Erstens* stellt die Realgeschichte sie in Frage, denn die staatlichen Finanzströme sind tendenziell gerade in den traditionellen Bildungsbereichen Schule, Hochschule und Erwachsenenbildung wo nicht direkt rückläufig, so doch auf alle Fälle neu strukturiert, wenigstens teilweise an Leistungskriterien und Zielvereinbarungen geknüpft und durch private Aufwendungen ergänzt. Stichworte wie Studiengebühren oder Rückzug des Staates aus der Weiterbildung (deutlich spürbar z.B. bei der Bundesagentur für Arbeit) umreißen diese Tendenzen. *Zweitens* belegt die bildungsökonomische Forschung der letzten Jahre immer deutlicher, dass weniger die absolute Höhe der finanziellen Aufwendungen (pro Schüler, pro Klasse, pro Unterrichtseinheit) für die Leistungsfähigkeit eines Bildungssystems entscheidend ist, sondern vielmehr die Art und Weise der Verteilungsmechanismen. Ob das Geld mit der Gießkanne verteilt wird, oder ob Zuwendungen über Leistungsbewertungs- und Anreizsysteme sowie gekoppelt an sozioökonomische und soziokulturelle Parameter zur Berücksichtigung der Rahmenbedingungen, d.h. also leistungsbezogen und anforderungsabhängig gewährt werden – davon hängt es in viel größerem Maße ab, als von der bloßen Höhe der Geldbeträge, ob Bildungseinrichtungen effizient arbeiten. *Drittens* gibt es inzwischen durchaus gelingende Beispiele von (übrigens nicht nur privatwirtschaftlich verfassten) Bildungsanbietern, die sich ganz oder teilweise über Teilnahme-

gebühren finanzieren, die zeigen, dass mit gutem Bildungsmarketing, mit qualitativ hochwertigen Angeboten und manchmal auch über Sozial-Sponsoring oder Bildungs-Fundraising durchaus auch bei sinkender „Staatsquote“ im Bildungsbereich Zukunftsperspektiven gegeben sind. Der anhaltende Privatschulboom ist nur ein Stichwort. *Viertens* ist in der neuen Bildungsreformdebatte erfreulicherweise die finanzielle Dimension nicht mehr ausgeklammert oder auf (unrealistische) Forderungskataloge reduziert. Vielmehr finden sich seit der Jahrtausendwende durchaus breitere Bemühungen, Finanzierungsfragen en detail zu problematisieren und Expertisen mit neuen Ideen und Strukturmodellen zu erstellen. Genannt seien hier stellvertretend die entsprechenden Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FIBS), der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, des Instituts der Deutschen Wirtschaft oder der von der Bundesregierung eingesetzten Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“.¹

II.

Dass der Bildungsbereich trotz aller in den letzten Jahren zu verzeichnenden Anleihen aus Industrie und Dienstleistung sowie aus der Betriebswirtschaft immer ein Sektor mit einer gewissen Eigengesetzlichkeit bleiben wird, und nicht jede Geschäftsidee sich durchsetzen kann, das haben inzwischen etliche Akteure erfahren müssen. So stehen nicht wenige private Hochschulen immer wieder am Rande der Insolvenz – und einige wurden bereits wieder geschlossen. Auch die Phorms Management AG, die einige Jahre lang für produktive Unruhe im Feld der Privatschulen gesorgt hat, musste inzwischen die Schließung von zwei Schulen ankündigen. Auch wenn dafür wohl am ehesten der deutsche Bildungsföderalismus mit seinen teilweise problematischen Auswüchsen verantwortlich zu sein scheint – wenn etwa für eine Lehrkraft in NRW keine Erlaubnis erteilt wird, für dieselbe Lehrkraft in Bayern aber schon – treffen Schulschließungen diese auf Expansion und Rendite setzende Aktiengesellschaft natürlich besonders empfindlich. Davon ist auch dieses Handbuch betroffen, insofern die Phorms Management AG den – termingerecht (!) – eingereichten Beitrag vor Erscheinen – wegen des notwendigen Strategiewechsels – zurückgezogen hat.

III.

Das vorliegende „Handbuch Bildungsfinanzierung“ will einen systematischen Überblick geben, der sowohl Grundlagen und Status Quo der Bildungsfinanzierung nach Bildungsbereichen und Kostenträgern differenziert nachzeichnet als auch aktuelle Problembereiche wie Studiengebühren, Krippenfinanzierung oder die staatlichen Zuschüsse für Privatschulen beleuchtet. Supranationale und international vergleichende Perspektiven kommen ebenso zur Darstellung wie – implizit oder explizit – alternative Modelle der Bildungsfinanzierung. Einige Themen werden in diesem Handbuch erstmals zusammenhängend abgehandelt – etwa die

1 Vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hrsg.) (2004): Bildung neu denken! Das Finanzkonzept. Band 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. – Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. – Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda. Köln: Deutscher Institutsverlag. – Dohmen, Dieter (2004): Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung. In: FIBS-Forum 22. Köln. – Expertenkommission Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2004): Schlussbericht. Der Weg in die Zukunft. Berlin. – Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung (2002): Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft. In: Dies. (Hrsg.): Selbständig Lernen. Bildung stärkt Zivilgesellschaft. 6 Empfehlungen der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Weinheim: Beltz.

Finanzierung kultureller oder religiöser Bildung oder steuerrechtliche Aspekte der Bildungsfinanzierung. Zu den größeren Überraschungen bei der Arbeit an diesem Handbuch gehörte die Entdeckung, dass es auch zur Geschichte der Bildungsfinanzierung bislang keine einzige Abhandlung gab. Die Bildungshistoriker haben zwar längst die Engführung der Ideengeschichte überwunden. Sie haben sich durchaus der Real- und Institutionengeschichte zugewandt – Themen wie Schulgeld, Hörgeld oder gar eine umfassende Rekapitulation der Bildungsfinanzströme in früheren Gesellschaftsordnungen scheinen indessen bis heute das Interesse der Bildungsgeschichte nicht gefunden zu haben. Die in diesem Handbuch versammelten Beiträge sind insofern mindestens in der Hinsicht sehr heterogen, als sie teils auf umfassendes statistisches Datenmaterial und vergleichsweise reife Forschungstraditionen zurückgreifen können. Teils aber auch fast den Charakter einer „feasibility study“ (Machbarkeitsstudie) annehmen – dort nämlich, wo es kaum Vorarbeiten und kein etabliertes Berichtswesen gibt. So z.B. bei den Beiträgen der Kirchen zur Bildungsfinanzierung, wo nicht nur die Zersplitterung in Landeskirchen und Bistümer eine Hürde darstellt. Die Bildungsausgaben sind auch kaum in eigenen Titelgruppen der Haushaltspläne ausgewiesen, sondern in einer bunten Gemengelage mit den sonstigen Feldern kirchlicher Aktivitäten verwoben – zudem je nach Kirchenprovinz mit z.T. völlig unterschiedlichen Gliederungsprinzipien. Es ist insofern zu wünschen und zu hoffen, dass die Beiträge dieses Handbuchs nicht nur den – wie gesagt: z.T. sehr dünnen – Forschungsstand bilanzieren, sondern durch das Benennen von Forschungsdesideraten auch Impulse für weitere Untersuchungen geben.

IV.

Von Kollegen wurde ich gelegentlich gewarnt. Die Aufgabe des Herausgebers sei schwierig. Als Herausgeber habe man eine undankbare Mittlerrolle zwischen Autoren und Verlag – aber auch zwischen den eher praxisorientierten Interessen möglicher Leser und den eher theorielastigen Präferenzen der schreibenden Wissenschaftler. Außerdem müsse man sich auf langwierige Nachfragen und zeitraubende Überarbeitungsrückläufe einstellen. Jedenfalls versprach man mir jede Menge Ärger. Ich kann diese Befürchtungen am Ende der redaktionellen Arbeit an diesem Handbuch nur zum kleineren Teil bestätigen. Die Zusammenarbeit mit den Autoren funktionierte ganz hervorragend und, auch wenn eine gewisse Verzögerung in der Fertigstellung des einen oder anderen Beitrags unvermeidlich war, so ist am Ende doch ein sehr ordentliches Kompendium zustande gekommen. Dafür danke ich allen Autoren sehr herzlich – gerade auch denen, die vorher gänzlich unerschlossene Gebiete der Bildungsfinanzierung bearbeitet haben. Monika Mülhausen, die als Lektorin des VS Verlags die Idee und Realisierung dieses Handbuchs mit rückhaltlosem Engagement begleitet hat, möchte ich danken – nicht zuletzt für die Geduld und Nachsicht angesichts der Verzögerungen auf der Zielgeraden. Irmgard Hestermann, meiner Sekretärin, danke ich für die große Selbständigkeit, mit der sie auch hier die Kommunikation mit den Autoren, dort wo es erforderlich war, in die Hand genommen hat. Ohne die umsichtige und angesichts der jungen Jahre sensationell professionelle Mitwirkung von Irina Klumbies wäre dieses Handbuch kaum entstanden. Sie hat als studentische Hilfskraft ein ganzes Satzbüro ersetzt² – und darüber hinaus mit wertvollen inhaltlichen Anmerkungen zum Gelingen dieser Buchpublikation entscheidend beigetragen.

Heiner Barz, Düsseldorf und Ettenheim im März 2010

2 Am Ende sogar – dank Internet und eMail – von Guangzhou, China, aus.

Einführung: Finanzierung von Bildung

Bildungsfinanzierung: Aktualität, Grundlagen, Unschärfen

Heiner Barz

1 Deutschlands Bildungsausgaben – Ein Thema mit Variationen

Alljährlich im Herbst wiederholt sich ein eigenartiges Ritual. Die OECD stellt ihr Zahlenwerk „Education at a Glance“ (EaG; dt.: Bildung auf einen Blick) vor und stellt der Bildungsrepublik Deutschland ein schlechtes Zeugnis aus. Neben der alljährlichen Mahnung, Deutschland müsse mehr Abiturienten und Akademiker „produzieren“ um international nicht den Anschluss zu verlieren, steht immer auch die Höhe der Bildungsausgaben am Pranger. Deutschlands Bildungsausgaben liegen unterhalb des OECD-Durchschnittswerts, diese Meldung beherrscht dann für einige Tage die Medien. Im OECD-Report vom September 2009 heißt es beispielsweise, dass in Deutschland nur 4,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Bildung zur Verfügung stehe. Der OECD-Mittelwert liege dagegen bei 5,5 Prozent. Man muss nicht auf Gegenrechnungen deutscher Finanzminister zurückgreifen um gegenläufige Thesen zu begründen, man findet sie in ein und demselben OECD-Bericht: „Bei Betrachtung der Ausgaben pro Schüler/Studierenden liegt Deutschland mit 7.900 US Dollar *über* dem OECD-Durchschnitt von 7.800 US-Dollar und dem EU-19-Durchschnitt von 7.600 US-Dollar.“ Was auf den ersten Blick vielleicht wie eine Verwechslung aussehen mag, ist in der Sache durchaus richtig. Es stimmt tatsächlich beides: Die deutschen Bildungsausgaben liegen sowohl über wie unter dem OECD-Durchschnitt. Je nachdem, welche Kennziffer man betrachtet – und je nachdem, welche politischen Absichten man verfolgt. Die in der BRD höheren Pro-Kopf-Ausgaben erklären sich vor allem aus der demographischen Entwicklung: Länder mit sinkenden Schüler- und Studentenzahlen haben naturgemäß tendenziell geringere Bildungsausgaben – aber durch die Verteilung auf weniger Schüler und Studenten kann pro Kopf mehr Geld zur Verfügung stehen. Es liegt auf der Hand, dass beispielsweise die GEW oder die KMK aus demselben Datenwerk für völlig konträre Positionen Argumente beziehen können.

Für Laien immer wieder verwirrend ist es auch, wenn nicht nur – wie im eben beschriebenen Beispiel – unterschiedliche Kennzahlen zu divergierenden Bewertungen im internationalen Vergleich führen. Sondern wenn vermeintlich dieselbe Kennzahl ganz unterschiedliche Werte annimmt. Auch dies kann alljährlich beobachtet werden. Wenn nämlich auf einmal nicht 4,8 Prozent des BIP für Bildung zur Verfügung stehen (wie dies die OECD-Publikation EaG berichtet), sondern (wohlgemerkt: für dasselbe Bezugsjahr 2006) 8,5 Prozent – und damit fast das Doppelte. Wie ist das möglich? Die Differenz lässt sich jedenfalls nicht nur auf flüchtige Lektüre zurückführen. Hier liegt zwar ein erster Grund: Der nationale Bildungsfinanzbericht (2009: 28) kommt für „Bildung, Forschung und Wissenschaft“ auf 8,5 Prozent des BIP im Jahr 2006. D.h. hier sind nicht nur die reinen Bildungsausgaben, sondern auch die Forschungsaufwendungen von Bund, Ländern und Wirtschaft einbezogen. Aber selbst wenn man die Forschungsausgaben ausklammert, kommt der nationale Bildungsfinanzbericht noch immer für den Bildungsbereich auf 6,2 Prozent, d.h. auf einen immerhin ca. 30 Prozent höheren Anteil am BIP! Und damit auch einen deut-

lich über dem OECD-Durchschnitt (5,5 Prozent) liegenden Wert. Die Gründe für diesen Unterschied liegen dort, wo Bildungsausgaben in den internationalen Berichten anders definiert werden als im nationalen Bildungsbudget. Was als „Ausgaben für Bildung“ klassifiziert wird, unterliegt definitorischen Konventionen. Kurz gesagt: Die internationalen Definitionsstandards klammern einen Teil der Bildungsausgaben aus, die im nationalen Bildungsbudget aufgelistet werden.

In den letzten Jahren sind Fortschritte hinsichtlich der Vereinheitlichung der nationalen und der sog. UOE-Meldungen (UNESCO, OECD, EU) erzielt worden (vgl. Baumann 2008), die die Basis für die internationalen Bildungsfinanzstatistiken bilden. So scheinen inzwischen die Bereiche, in denen es zu Differenzen in der Berücksichtigung einzelner Ausgabenpositionen kommt, transparenter abgegrenzt. Wesentliche Ausgabenpositionen, die wohl national nicht aber international berücksichtigt werden, sind etwa die Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung (vgl. Abb. 1 und Tab. 1, B10: 8,0 Mrd. Euro) oder die sog. sonstigen Bildungsaufwendungen (B20: 6,9 Mrd. Euro), worunter Krippen, Horten, Volkshochschulen und Jugendarbeit zusammengefasst sind.

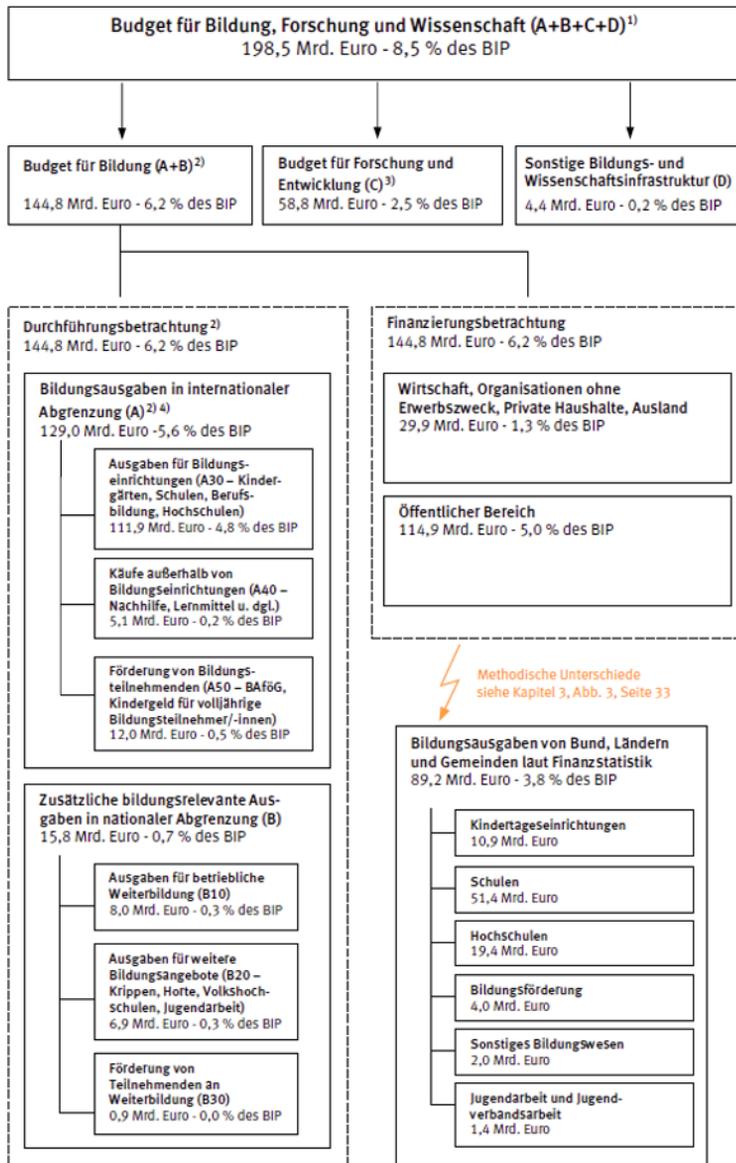
2 Grundlegende Begriffe

Da wohl für die meisten Bildungsforscher und Bildungspraktiker Themen der Bildungsfinanzierung Neuland darstellen dürften, scheint die lexikalische Klärung einiger Grundbegriffe und Unterscheidungen erforderlich (vgl. Dohmen/Klemm/Weiss 2004).

a. Man unterscheidet die *Durchführungs- und die Finanzierungsbetrachtung*, je nachdem, ob danach gefragt wird, wie viel Geld den unterschiedlichen Bildungsbereichen insgesamt zur Verfügung steht („Was kommt wo an?“) oder aus welchen Quellen die Finanzströme stammen („Woher?“). Bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen etwa finanzieren überwiegend die Bundesländer das Lehrpersonal, während für Bau und Unterhalt der Gebäude die Kommunen aufkommen. Die Kosten für Weiterbildung werden von staatlichen Stellen wie der Bundesagentur für Arbeit und privaten Haushalten sowie von Wirtschaftsunternehmen getragen.

b. *Ausgaben und Kosten* von Bildung sind insofern zu unterscheiden, als der Begriff der Ausgabe primär auf den öffentlichen Sektor und die dort übliche kameralistische Buchführung bezogen ist. Insofern beziehen sich Bildungsausgaben auf die tatsächlich – zumeist pro Kalenderjahr – geflossenen Finanzmittel. Kosten dagegen berücksichtigen im Sinne der kaufmännischen Betrachtungsweise die tatsächliche Nutzungsdauer einer Investition. Die Anschaffung eines elektronischen Whiteboards im Wert von 2.000 Euro z.B. würde bei Betrachtung der Bildungsausgaben in vollem Umfang im Beschaffungsjahr zu Buche schlagen, in der Perspektive der kaufmännischen Kostenrechnung dagegen z.B. auf vier Jahre „abgeschrieben“ werden – mit jährlichen Kosten von 500 Euro. Unter der Voraussetzung, dass die Investitionsausgaben von Jahr zu Jahr keinen größeren Schwankungen unterliegen, bleiben die Unterschiede zwischen den beiden Betrachtungsweisen gering. Für Zeiten größerer Bildungsinvestitionsprogramme ergeben sich jedoch erhebliche Differenzen, wenn Ausgaben zeitlich nicht auf ihre Nutzungsperiode verteilt werden.

Abbildung 1: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2006



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

- 1) Konsolidiert hinsichtlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung an Hochschulen.
- 2) Einschl. 9,5 Mrd. Euro Ausgaben für Forschung und Entwicklung an Hochschulen.
- 3) 9,5 Mrd. Euro für Forschung und Entwicklung an Hochschulen, 49,3 Mrd. Euro für Forschung und Entwicklung in Unternehmen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.
- 4) Bildungsprogramme der ISCED.

Quelle: Bildungsfinanzbericht 2009: 20.

Tabelle 1: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft nach Bereichen in Mrd. Euro

Bereich	1995	2006	2007	
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung¹⁾	103,3	129,0	131,5
A30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft	94,1	111,9	114,4
A31	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	9,1	12,2	13,2
A32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	62,5	72,6	73,3
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	45,5	50,8	51,1
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	5,8	9,5	9,6
	<i>Duales System⁴⁾</i>	9,7	10,6	10,8
A33	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	20,5	24,8	25,7
	<i>Darunter: Forschung und Entwicklung an Hochschulen</i>	7,4	9,5	9,9
A34	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	1,9	2,2	2,2
A40/50	Übrige Ausgaben in internationaler Abgrenzung	9,2	17,1	17,1
B	Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung	21,5	15,8	16,3
B10	Betriebliche Weiterbildung ⁷⁾	8,9	8,0	8,1
B20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote	7,3	6,9	7,4
B30	Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung ⁸⁾	5,3	0,9	0,8
A + B	Bildungsbudget insgesamt	124,8	144,8	147,8
C	Forschung und Entwicklung⁹⁾	40,5	58,8	61,5
C10	Wirtschaft	26,8	41,1	43,0
C20	Staatliche Forschungseinrichtungen	1,0	1,2	1,1
C30	Private Forschungseinrichtungen ohne Erwerbszweck	5,2	7,0	7,4
C40	Hochschulen (zusätzlich in ISCED 5/6 enthalten)	7,4	9,5	9,9
D	Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur	4,0	4,4	4,5
D10	Wissenschaftliche Museen und Bibliotheken, Fachinformationszentren (ohne Forschung und Entwicklung)	0,5	0,6	.
D20	Nichtwissenschaftliche Museen und Bibliotheken	2,0	2,0	.
D30	Ausgaben der außeruniversitären Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung (ohne Forschung und Entwicklung)	1,6	1,8	.
A + B + C + D	Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft¹⁰⁾ (konsolidiert um Forschung und Entwicklung an Hochschulen)	161,9	198,5	203,9

Durchführungsrechnung, Abgrenzung nach dem Konzept 2007, Werte 2007 überwiegend geschätzt, frühere Werte konzeptionell an 2007 angepasst. Bei den Summen kann es auf Grund von Rundungen in den Zwischensummen zu Abweichungen kommen.

- 1) Abgegrenzt nach der ISCED-Gliederung: International Standard Classification for Education.
- 2) Kindergärten, Vorschulklassen, Schulkindergärten.
- 3) Ohne Fachschulen, Fachakademien, Berufsakademien, Schulen des Gesundheitswesens im Tertiärbereich.
- 4) Ausgaben der betrieblichen, überbetrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildung im Dualen System ohne Berufsschulen, einschl. ausbildungsrelevanter Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit; Erläuterungen im Anhang A 7.1.
- 5) Ohne Ausgaben für die Krankenbehandlung, einschl. Ausgaben für Fachschulen, Fachakademien, Berufsakademien, Schulen des Gesundheitswesens im Tertiärbereich, Forschung und Entwicklung an Hochschulen, Studentenwerke.
- 6) Ausgaben sind den einzelnen ISCED-Stufen nicht zuzuordnen (einschl. geschätzten Ausgaben für die Beamtenausbildung, Serviceleistungen der öffentlichen Verwaltung sowie Studienseminaren).
- 7) Schätzung der Kosten für interne und externe Weiterbildung (ohne Personalkosten der Teilnehmenden) auf der Basis der Erwerbstätigen (ohne Auszubildende) laut Mikrozensus und der durchschnittlichen Weiterbildungskosten je Beschäftigten laut der Europäischen Erhebung zur beruflichen Weiterbildung (CVTS). Eventuelle Doppelzählungen bei externen Weiterbildungsmaßnahmen (z. B. in Hochschulen) konnten nicht bereinigt werden.
- 8) Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit an Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung; eventuelle Doppelzählungen (duale Ausbildung, Weiterbildung) konnten nicht bereinigt werden.
- 9) Berechnet nach den Methoden der FuE-Statistik (gemäß OECD-Meldung/Frascati-Handbuch).
- 10) Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft wurde konsolidiert um die Ausgaben für „Forschung und Entwicklung an Hochschulen“, da diese Position sowohl in A als auch C enthalten ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsbudget 2006/2007

c. Während die *Bruttoausgaben* die Addition der von den verschiedenen Stellen getätigten Zahlungen enthalten, eliminiert die Aufstellung von *Nettoausgaben* die durch die Beteiligung unterschiedlicher finanzierender Stellen möglichen „Doppelzahlungen“. Ein Beispiel wäre etwa die Bezuschussung von Schulbaumaßnahmen einer Kommune durch das Bundesland: Während in der Aufstellung der Bruttoausgaben die entsprechenden Beträge sowohl im Haushalt der Kommune als auch im Haushalt des Landes aufgeführt sind, werden in der Darstellung der Nettoausgaben die bereits in anderen Haushalten verbuchten Zahlungen abgezogen. Ähnliches gilt etwa für staatliche Zuwendungen, die Bildungsteilnehmern als Darlehen zur Verfügung gestellt werden (z.B. BAföG): In den Nettoausgaben wird die Differenz von Ausgaben und Einnahmen (Darlehensrückflüsse) berücksichtigt.

d. Von *Grundmitteln* wird dort gesprochen, wo von den Nettoausgaben die dem jeweiligen Aufgabenbereich unmittelbar zurechenbaren Einnahmen abgezogen werden. Die Grundmittel der Hochschulmedizin etwa errechnen sich, wenn man von den Nettoausgaben, die für den Betrieb einer Universitätsklinik anfallen, die Einnahmen abzieht, die im Rahmen der Krankenversorgung erzielt werden.

e. Das Bildungsbudget einer Nation setzt sich aus den von *privater und staatlicher Seite* getragenen Ausgaben zusammen. Dabei variiert diese Aufteilung von Land zu Land. In der BRD etwa ist der Anteil der von privaten Haushalten und privaten Trägern übernommenen Kosten im Bereich der Elementarbildung (z.B. Kindergärten) im internationalen Vergleich relativ hoch (37 Prozent, vgl. Dohmen, Hoi 2004: 30), denn der Kindergartenbesuch ist in vielen Staaten gebührenfrei. Der private Anteil an der Finanzierung der Hochschulausbildung fällt dagegen für die BRD mit 5 Prozent (ebd.: 47) im internationalen Vergleich stark unterdurchschnittlich aus. Die Differenzen in den privat finanzierten Anteilen der Hochschulausbildung relativieren sich jedoch massiv, wenn man die (zu großen Teilen privat aufgebracht) Ausgaben für die Lebenshaltung der Studierenden mit in die Berechnung einbezieht (Schwarz/Teichler 2004).

f. Hinsichtlich der Berücksichtigung von *Aufwendungen für den Lebensunterhalt (Bildungsausgaben zweiten Grades)* als Bildungskosten zeigen die Bildungsbudgetaufstellungen meist Inkonsistenzen. Während z.B. staatliche Zuschüsse zur Lebensführung von Studierenden (BAföG) oder die Mittel für den Lebensunterhalt von Teilnehmern an Fortbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit Berücksichtigung finden, werden private Aufwendungen von Bildungsteilnehmern oder deren Eltern für den Lebensunterhalt oder auch privat finanzierte Internatskosten meist nicht als Bildungsaufgaben verbucht.

g. Durch die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen entstehen nicht nur die direkt mit dem Unterricht, mit Seminaren, Kursen, Lehrgängen verbundenen Kosten für Lehrmaterial, für Lehrer und Trainer, für Anreise und Räume. Zusätzlich zu diesen *direkten Kosten* können *indirekte Kosten* beziffert werden, die durch den Ausfall der Bildungsteilnehmer als produktive Arbeitskräfte entstehen – und im Falle von betrieblicher Weiterbildung real eventuell mit der Bezahlung von Aushilfskräften verbunden sind. Laut Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (Lenske/Werner 2009) entfallen von den ca. 1.000 Euro, die pro Mitarbeiter und Jahr im Durchschnitt für Weiterbildung im Jahr 2004 aufgewendet wurden, knapp zwei Drittel auf die indirekten Kosten.

h. Die sog. *Opportunitätskosten*, d.h. die Einkünfte, die ein Bildungsteilnehmer erzielen könnte, wenn er, statt sich zu bilden, einer Erwerbsarbeit nachginge (entgangene Verdienste), werden im BLK-Bildungsbudget nicht berücksichtigt. Während für kurzzeitige Bildungsmaßnahmen die Kalkulation indirekter Kosten relativ unstrittig scheint, ist deren Abgrenzung im Bereich der Allgemeinbildung und der beruflichen Erstausbildung eher

schwierig: Beispiel Studierende: Man kann die Argumentation darauf abstellen, dass sie durch ihr Studium auf mögliches Erwerbseinkommen (sieht man von Studentenjobs einmal ab) verzichten; tatsächlich erzielen Gleichaltrige ohne höheren Bildungsabschluss bereits beträchtliche Einkünfte. Andererseits stellt sich die Frage „Bildung oder Einkommen?“, nachdem bestimmte biographische Entscheidungen über den Bildungsgang getroffen wurden, im individuellen Fall selten als reale Alternative. Obgleich sie als fiktive Messgröße im Rahmen von Humankapital-Analysen durchaus eine Rolle spielen, werden die Opportunitätskosten der alternativen Zeitverwendung in Bildungsbudgetaufstellungen in der Regel nicht einbezogen.

i. Üblicherweise erfolgt eine Aufgliederung der Bildungsausgaben in *Personal- und Sachmittel sowie Investitionskosten*. Während der Personalanteil in Schulen bei ca. 80 Prozent liegt, werden für Hochschulen ca. 60 Prozent Personalkosten ausgewiesen. Allerdings unterscheiden sich die einzelnen Fächergruppen hierbei ganz erheblich. In den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ebenso wie in den Sprach- und Kulturwissenschaften erreicht der Personalanteil ebenfalls die für Schulen üblichen Werte über 80 Prozent. Vor allem die Hochschulmedizin mit einem Personalkostenanteil von 54 Prozent drückt den Durchschnittswert an den Universitäten. (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft 2004: 64f.)

3 Unschärfen in der Erfassung von Bildungsausgaben

Grundsätzlich gibt es eine Reihe von Abgrenzungs- und Methodenproblemen, die die Vergleichbarkeit der Bildungsausgaben verschiedener Staaten (vgl. Schleicher i.d.Bd.) stark relativieren. Zu diesen Schwierigkeiten gehören:

1. Die definitorischen Festlegungen, was zu den Bildungsausgaben zu rechnen sei, sind uneinheitlich. Auf die unterschiedliche Praxis nationaler und überstaatlicher Statistiken wurde bereits eingangs hingewiesen.

2. Die Höhe der Ausgaben ist für viele Teilbereiche nicht exakt ermittelbar, weil darüber kein verbindliches Zahlenmaterial, z.B. keine amtliche Statistik, vorliegt. So werden etwa im Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes anstelle der nirgends verlässlich dokumentierten realen Beträge, die von Wirtschaftsunternehmen für Weiterbildung ausgegeben werden, Schätzwerte auf Basis der europäischen Erhebung zur beruflichen Weiterbildung (CVTS) verwendet (vgl. Hummelsheim/Weiss i.d.Bd.).

3. Die Abgrenzung zwischen privaten und staatlichen Ausgaben führt zu erheblichen Unschärfen. Während etwa staatliche Bafög-Leistungen als Bildungskosten ausgewiesen werden, berücksichtigt das Bildungsbudget die Aufwendungen privater Haushalte, die demselben Zweck, nämlich der Lebenshaltung von Bildungsteilnehmern dienen, nicht gleichermaßen. (vgl. Dohmen i.d.Bd.)

4. Dort wo in Bildungseinrichtungen zusätzlich zum Bildungszweck produktive Leistungen oder Dienstleistungen erbracht und veräußert werden, müssen diese aus dem Bildungsbudget „herausgerechnet“ werden – hierfür fehlt allerdings wiederum oft die exakte statistische Basis. Beispielsweise ist bei den Kosten der Arbeitgeber im Dualen System der Berufsbildung zu berücksichtigen, dass Auszubildende auch Erträge erwirtschaften (vgl. Wolter i.d.Bd.). Ein zweites Beispiel wäre die Hochschulmedizin, deren Versorgungsleistungen im Bildungsbudget nicht berücksichtigt werden – obwohl die Grenzlinie zwischen „reiner“ medizinischer Versorgung und Medizinerausbildung einerseits, sowie zwischen medizinischer Versorgung und Hochschulforschung (diese wiederum wird im internationalen Bildungsbudget berücksichtigt) andererseits kaum eindeutig gezogen werden kann.

5. Neuere bildungsstatistische Expertisen fordern die Einbeziehung der sog. kalkulatorischen Unterbringungskosten (Gebäudekosten, Mieten) von Bildungseinrichtungen. Die öffentlichen Haushaltspläne enthalten in der Regel keine exakte verursachungsgemäße Verrechnung bzw. Zuordnung von Kosten und Leistungen. D.h., dass die mit der Bereitstellung und Instandhaltung von Immobilien bzw. durch deren Abnutzung und Wertverfall entstehenden Kosten oft nicht im Bildungsetat in realistischer Größenordnung auftauchen. Sowohl die Steinbeis-Gutachten zur Korrektur der staatlichen Zuschüsse zur Privatschulfinanzierung (vgl. Eisinger/Randoll/ Warndorf und Vogel i.d.Bd.) als auch die Länderfinanzminister gehen deshalb davon aus, „dass durch die Nichterfassung der Kosten für die Überlassung von Bauten für die Bildung deren Ausgaben zu niedrig ausgewiesen würden.“ (Statistisches Bundesamt 2009: 19)

6. Ebenfalls bislang kaum adäquat erfasst aber von nicht unerheblicher quantitativer Bedeutung sind die bildungsrelevanten finanziellen Leistungen soweit sie von Unternehmen und privaten Haushalten steuermindernd geltend gemacht werden können (vgl. Karsten Baum i.d.Bd.). Dies gilt etwa für den Ausbildungsfreibetrag für Eltern erwachsener Bildungsteilnehmer oder für die Geltendmachung von Aus- und Weiterbildungskosten als (vorgezogene) Werbungskosten oder auch für die steuerliche Berücksichtigung von Unternehmensausgaben für die duale Berufsausbildung als Betriebskosten. Die Länderfinanzminister gehen hier von ca. 1,4 Mrd. jährlich aus (Statistisches Bundesamt 2009:19).

7. Die Berücksichtigung der Pensions- und Versorgungsaufwendungen (z.B. Erstattung von Krankheitskosten durch die Beihilfe für verbeamtete Lehrer in der BRD) führt zu Differenzen von beträchtlichen quantitativen Ausmaßen. Das OECD-Konzept sieht vor, dass nicht die aktuellen Auszahlungen an Lehrkräfte im Ruhestand erfasst werden, sondern die zukünftigen Pensionslasten der aktuell tätigen Lehrer. Prozentuale Zuschläge („Zusetzungen“) zu den aktuellen Gehaltskosten der Lehrer sollen dem Rechnung tragen. Der vom Statistischen Bundesamt auf dieser Grundlage ermittelte Zuschlagssatz entspricht einer Summe von jährlich ca. 8,0 Mrd. Euro. Mit diesem Betrag wird im nationalen und internationalen Bildungsbudget operiert. Tatsächlich aber betragen die realen Versorgungsleistungen für die Beamten im Bildungsbereich im Jahr 2006 ca. 12,7 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2009: 91). Da durch die gegenwärtige Altersverteilung – mit einem hohen Anteil von Lehrern, die in Kürze das Pensionsalter erreichen – für die kommenden Jahre weiter eine deutliche Erhöhung der Pensionsaufwendungen prognostiziert wird, werden diese Aufwendungen stark ansteigen. Der Dritte Versorgungsbericht der deutschen Bundesregierung rechnet ohne Pensionserhöhungen bereits mit einem Anstieg um ca. 75 Prozent bis 2020 – weil sich die Anzahl pensionierter Lehrer annähernd verdoppelt. Unter Berücksichtigung von Pensionserhöhungen (um 1,5 Prozent p.a.) muss sogar von einer Erhöhung der Pensionszahlungen um 150 Prozent ausgegangen werden.

Dass die heute übliche Praxis der Berücksichtigung von Versorgungsaufwendungen im Bildungsbudget in Einzelfällen sogar zu paradoxen Effekten führt, lässt sich am Beispiel eines vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Lehrers (vgl. Klös/Plünnecke 2006: 21) zeigen. Für den Staat bedeutet dies eine Doppelbelastung durch Pensionszahlung für den ehemaligen und Gehaltszahlung für einen neuen Lehrer. In der Kalkulationspraxis des Bildungsbudgets führt die durchaus keine Ausnahme darstellende Frühpensionierung jedoch nicht zu Mehraufwendungen, sondern im Gegenteil zur Ausgabenverringerung: Da die Vergütung des jüngeren Lehrers unterhalb der des ausgeschiedenen älteren Lehrers liegt, reduzieren sich die im Bildungsbudget verbuchten Kosten für die

Lehrer im aktiven Dienst. Durch vorzeitige Pensionierungen entstehende reale Mehrkosten erscheinen im Bildungsbudget folglich als das Gegenteil – als Kostenentlastung.

Die vielen Unschärfen und Verzerrungen der internationalen Vergleichbarkeit von Bildungsausgaben können hier nur exemplarisch angedeutet werden. So steht deutschen Lehrern in ihrer Schule kein Arbeitszimmer zu. Der Unterricht wird im häuslichen Arbeitszimmer vorbereitet – das bis 2006 auch steuerlich geltend gemacht werden konnte. In Ländern, in denen Lehrern Büroräume in der Schule zur Verfügung stehen, erscheinen diese Kosten im Bildungsbudget. In der BRD dagegen erscheinen diese real mit der Unterrichtsvorbereitung verbundenen Aufwendungen nicht als Bildungskosten. Die in einer Expertise des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, formulierte These entbehrt somit nicht einer gewissen Plausibilität: „Alles in allem kann vermutet werden, dass die Bildungsausgaben Deutschlands im internationalen Bericht systematisch und stark unterschätzt werden.“ (Klös/Plünnecke 2006: 22) Dohmen/Hoi (2004) legen Schätzungen vor, denen zufolge das reale Bildungsbudget um ca. 30 Prozent höher liegt als die im offiziellen Bildungsfinanzbericht ausgewiesenen Summen.

4 Internationaler Vergleich der Bildungsausgaben und Bildungsrenditen

Die Höhe der Bildungsausgaben eines Landes gemessen durch den prozentualen Anteil am BIP allein ist kein valider Indikator für die Qualität seines Bildungssystems. Geringere Ausgaben je Schüler führen nicht zwangsläufig zu niedrigeren Leistungen: In Korea und den Niederlanden liegt das Gesamtausgabenniveau z.B. unter dem OECD-Durchschnitt, und doch gehören beide zu den bei PISA am besten abschneidenden Ländern (OECD 2009). Prozentual hohe Bildungsausgaben können ein Hinweis auf hohe Bildungsbeteiligungsquoten ebenso wie auf lange Verweildauern sein. Niedere Bildungsausgaben können daher rühren, dass der Zugang zu bestimmten Bildungsgängen beschränkt wird, oder sie können ein Hinweis auf besonders effiziente Bildungseinrichtungen sein. Einfluss auf die Höhe der Bildungsausgaben hat natürlich auch der Altersaufbau der Bevölkerung und die Verteilung der Bildungsteilnehmer auf die unterschiedlichen Bildungsgänge: Hier zeichnen sich aktuell gegenläufige Tendenzen ab: Einerseits steigen die Kosten durch den von der Bildungspolitik angestrebten und in der Bildungsstatistik auch nachweisbaren Anstieg des Anteils derer, die an den teureren höheren Bildungsgängen (Sek. II, Hochschule) teilnehmen. Andererseits verkürzt sich durch die im Zuge des Bologna-Prozesses eingeführten Bachelor-Studiengänge deutlich die durchschnittliche Studiendauer.

Aus der Perspektive der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung hat sich die Politikwissenschaft (vgl. Schmidt und Wolf i.d.Bd.) mit der Frage befasst, warum Deutschlands öffentliche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ausfallen. Als Ursache kann zunächst auf die unterdurchschnittliche Größe der Altersklassen im Ausbildungsalter verwiesen werden. Die gedämpfte Bildungsbeteiligung im tertiären Bildungsbereich und die Konkurrenz zweier großer Sozialstaatsparteien (CDU/CSU und SPD), die bei knappen Haushaltsmitteln der Sozialpolitik Priorität einräumen, sind weitere Faktoren. Aufgrund geringer Markt-, Verbände- und Wählerstimmenmacht fehlt es dem Bildungswesen in Konkurrenz mit anderen Politikbereichen an Durchsetzungsmöglichkeiten. Schließlich werden die öffentlichen durch die privaten Bildungsausgaben entlastet. Letztere sind in Deutschland relativ hoch, insbesondere aufgrund der Bildungsaufwendungen der privaten Wirtschaft für das berufliche Ausbildungswesen (Schmidt 2005).

Die Formel „mehr Geld = bessere Bildungserträge“ kann durch die bildungsökonomische Komparatistik als widerlegt angesehen werden. Dies gilt auch für die Höhe der Lehrergehälter, die etwa in der BRD überdurchschnittlich hoch bemessen sind und für die neuere Gutachten deshalb die Umstellung auf Leistungsanreize fordern (Klein/Stettes 2008). Selbst die Klassengröße scheidet als Determinante guter Lernerfolge aus (Wößmann/West 2006). In aufwendigen Sekundärauswertungen der durch die TIMS- und PISA-Studien erhobenen Schülerleistungsdaten konnten über Regressionsanalysen die tatsächlichen kritischen Faktoren isoliert werden, mit denen sich die Länderunterschiede erklären lassen: „Der internationale Vergleich spricht gegen die Annahme, dass mehr Geld allein zu besseren Leistungen führen würde. Nur wenn allen am Bildungsprozess beteiligten Personengruppen Anreize zur Verbesserung der Schülerleistungen gegeben werden, ist mit höheren Leistungen der Schülerinnen und Schüler zu rechnen.“ (Wößmann 2003: 38) Als zentrale Erfolgsfaktoren nennt Wößmann a) zentrale Prüfungen und b) Schulautonomie. Entscheidungsspielräume der Schulen bei der Beschaffung von Lehrmitteln sowie bei der Auswahl und Vergütung der Lehrer haben demnach ebenso positive Effekte wie zentrale Vorgaben zu Lernzielen, Schulbudget und Prüfungen. Auch zeigten die Länder positivere Resultate, in denen die öffentlichen Schulen dem Wettbewerb durch viele private Schulen ausgesetzt waren.

Für künftige Kosten-Nutzen-Rechnungen im Bildungsbereich von Bedeutung ist der Nachweis, „dass Unterschiede bei dem Lehrer-Schüler-Verhältnis weitaus stärkeren Einfluss auf die Kosten haben, als die Unterschiede bei den Lehrergehältern.“ (Eisinger et al. 2004: 67) Auch wird eine Neudefinition der zentralen Kennzahl – bislang die „Kosten pro Schüler und Jahr“ – vorgeschlagen: „Entgegen den finanzstatistischen Veröffentlichungen erscheint es für eine Kostendarstellung weitaus sinnvoller zu sein, die entstandenen Kosten beispielsweise auf die geleisteten Unterrichtsstunden zu verteilen.“ (Eisinger et al. 2004: 68).

Während es für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ebenso wie für innerbetriebliche Kosten-Nutzen-Bilanzen schwierig ist, geeignete Kennzahlen zu definieren und zu erheben, werden „Bildungsrenditen“ auf individueller Ebene auch von der OECD ausgewiesen. Unbeschadet der ungeklärten und vielleicht unentscheidbaren Grundsatzfragen der Bildungsökonomie (vgl. Hummelsheim/Timmermann 2009), ob nämlich Bildungsteilnahme a) als Akt des Konsums oder b) als Erwerb von Humankapital richtig zu interpretieren sei, oder ob c) Bildungszertifikaten eher eine Signalfunktion für künftige Arbeitgeber zukomme – unbekümmert um solche Fragen, weisen die jährlichen OECD-Bildungsindikatoren die „Rates of return to investment in education“ aus (OECD 2007: 150). Schon das Arbeitslosigkeitsrisiko minimiert sich deutlich für die höheren Bildungsabschlüsse. Weiter zeigt sich, dass die Beschäftigungsquoten in den meisten OECD-Ländern parallel zum Bildungsniveau steigen.

5 Aktuelle Brennpunkte der Bildungsfinanzierung

Besonders virulent sind in Deutschland gegenwärtig Fragen der Hochschulfinanzierung (Studiengebühren; Exzellenzinitiative der deutschen Bundesregierung: 2005-2011: 1,9 Mrd. Euro), des Ausbaus von vorschulischen (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz: der Bund errichtete als ersten Schritt 2007 ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Mrd. Euro) und ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten (Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ in der BRD 2003-2009: 4 Mrd. Euro) und der Höhe des Bildungsbudgets (in Prozent des BIP) im internationalen Vergleich geworden (s.o.). Forderungen nach einer Entlastung der Eltern im Bereich der Krippen-, Kindergarten- und Tagesbetreu-

ungsfinanzierung (vgl. Wößmann i.d.Bd.) werden ebenso konsensfähig wie die Einführung von Studiengebühren (Müller 2006 und Schleicher i.d.Bd.) – weil mit beidem ein deutscher Sonderweg verlassen wird.

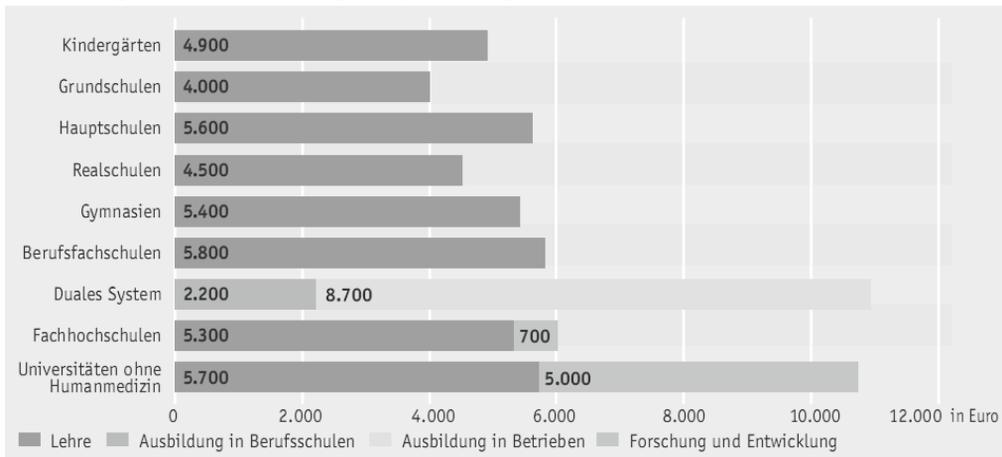
Die Forderung nach einer Erhöhung der Ausgaben des Staates für Bildung gehört zum Standardrepertoire des regierungskritischen Bildungslobbyismus. Relativ neu ist indessen, dass derartige Forderungen nicht nur von Lehrerverbänden und Gewerkschaften vorgetragen werden, sondern auch von eher wirtschaftsnahen Organisationen wie der OECD oder von Wirtschaftsverbänden (vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft 2004). Die Unternehmensberatung Boston Consulting Group hat auf die bessere Bildungsintegration von Migranten als vernachlässigten Wettbewerbsfaktor hingewiesen (Veith/Koehler/Reiter 2009). Sie errechnet bis zum Jahr 2032 ein Potenzial von 27 Mrd. Euro p.a. zusätzlicher Wertschaffung bei Investitionen von jährlich 5 bis 11 Mrd. Euro in gezielte Fördermaßnahmen im Bildungsbereich. Auf dem Bildungsgipfel am 22. Oktober 2008 haben sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder mit der Dresdner Erklärung auf das Ziel verständigt, dass in Deutschland die Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen sollen. Auch wenn Kritiker eher ein sukzessives „Schönrechnen“ statt einer wirklichen Erhöhung der Bildungsausgaben befürchten, dürfen von dieser Qualifizierungsinitiative (Bmbf 2009) doch spürbare Impulse erwartet werden.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass das Thema Bildung seit Ende der 90er Jahre eine deutlich gesteigerte Aufmerksamkeit erfährt und dass dabei Themen an der Schnittstelle von Ökonomie und Bildung – etwa Bildungsmanagement, Bildungsmarketing (vgl. Barz i.d.Bd.), Fundraising und Sponsoring (vgl. Cleuvers i.d.Bd.) und selbst Controlling (vgl. Schöni i.d.Bd.) – mit Nachdruck Eingang in die Diskussion gefunden haben. Die verstärkte Hinwendung zu bildungspolitischen Fragen steht im Zeichen des Rückbaus von staatlichen Steuerungsansprüchen (Deregulierung), aber auch der Verschlinkung von staatlichen Geldströmen. Bildungseinrichtungen werden verstärkt mit den Chancen und Risiken von Profilbildung und Autonomie, von Konkurrenz und Wettbewerb, von Personal- und Finanzhoheit konfrontiert. In nach Bundesland und Bildungsbereich unterschiedlich ausgeprägter Radikalität zwingen diese Tendenzen die Verantwortlichen in Kindergärten und Schulen, ebenso wie in Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen, sich mit Fragen der Finanzierung und d.h. zumeist auch mit Fragen der Akquisition, mit Kundengewinnung und Kundenbindung, mit Anreizmechanismen sowie mit Gehalts- und Honorarstrukturen zu befassen.

Schon vom Deutschen Bildungsrat wurde eine größere Autonomie der Schule – auch bei Finanzentscheidungen – vorgeschlagen (vgl. Mäding 1984: 587). Klar wurde bereits in den 70er Jahren gesehen, dass „eine Reform der Bildungsverwaltung deshalb nicht zuletzt eine Budgetreform umfassen“ müsse „um so sicherzustellen, dass bildungspolitische Zielsetzungen und pädagogische Intentionen nicht durch überkommene budgettechnische Hemmnisse blockiert werden.“ (Kahlert/Döring 1973: 75) Es sollte indessen noch drei Jahrzehnte dauern, bis derartige Forderungen in bildungspolitische Praxis umsetzbar erscheinen. Die seit PISA geradezu entfesselte Bildungspolitik hat jedenfalls auch zu einer Vielzahl an Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der Bildungsfinanzierung geführt (vgl. Pfeiffer et al. i.d.Bd.).

Am 28. Juli 2004 wurde der Abschlussbericht der von der Bundesregierung eingesetzten „Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens“ vorgestellt. Die darin vorgeschlagene staatliche Förderung von Bildungssparen und von Kreditaufnahmen zu Bildungszwecken ist inzwischen in Form des Bildungsscheck NRW oder der von der Bundesregierung angebotenen Bildungsprämie z.T. Wirklichkeit geworden.

Abbildung 2: Jährliche Ausgaben je BildungsteilnehmerIn 2005 (in Euro)



Quelle: Bildungsbericht 2008: 33.

In einer Reihe von Gutachten (vgl. z.B. Eisinger et al. 2004, 2005) wurden Modellrechnungen unter Berücksichtigung realer Versorgungs- und Pensionskosten der Lehrkräfte sowie der Nutzungs- und Finanzierungskosten für die Schulbauten erstellt. Bildungspolitisch relevant sind die deutlich (um 20 bis 40 Prozent) nach oben zu korrigierenden Kosten von Schülern an staatlichen Schulen (vgl. Abb. 2) insofern als diese Kosten in der Regel als Bemessungsgrundlage für die Bezuschussung der Freien Schulen als Ersatzschulen herangezogen werden. Die Vertreter etwa des „Bundes der Freien Waldorfschulen“ kritisieren auf Basis dieser Zahlen die unzureichenden Landeszuschüsse. Ihnen würden nicht 80 Prozent sondern nur 60 Prozent der realen Kosten erstattet. Die fehlenden Beträge werden durch Gehaltsverzicht und unbezahlte Mehrarbeit der Mitarbeiter (Selbstausschöpfung), durch Eigenleistungen der Eltern sowie durch überhöhte Schulgelder kompensiert.

Im Gegensatz zum staatlichen Schulwesen, dessen Kosten nur unvollständig ausgewiesen werden, betonen etwa die Freien Waldorfschulen ihre „gläserne Kalkulation“. Der jährliche Bericht „Zur wirtschaftlichen Lage der Freien Waldorfschulen“ umfasst alle Personal-, Finanzierungs-, Altersvorsorge- sowie die nutzungsbezogenen Investitionskosten (Baukosten). Über alle Klassenstufen hinweg ergeben sich folgende Werte pro Schüler (Bezugsjahr 2007, vgl. Institut für Bildungsökonomie 2009):

Personalkosten	4.327 € (75%)
Sachkosten	895 € (15%)
Schulbetriebskosten, gesamt	5.222 € (90%)
Investitionskosten	584 € (10%)
Gesamtkosten	5.806 € (100%)

Durch staatliche Zuschüsse – die „Finanzhilfe“ wird gewährt entweder nach dem Ausgaben-Deckungsprinzip oder nach einem Pauschalierungsverfahren (z.B. pro Kopf der Schüler, vgl. Klein 2007) – werden von diesen 5.806 Euro aber im Bundesdurchschnitt nur ca. 3.762 Euro erstattet. Die nicht unerhebliche Finanzierungslücke muss – im Falle der Wal-

dorfschulen ausschließlich – durch Elternbeiträge oder – im Falle von privaten kirchlichen Schulen – durch Zuzahlungen der Träger aufgebracht werden.

Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (2007) entlasten die privaten Schulen die öffentlichen Haushalte damit allein im allgemeinbildenden Bereich um 1,7 Mrd. Euro pro Jahr. Vom Konzept einer nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung, das das öffentliche Bildungswesen um marktwirtschaftliche Elemente (Wettbewerb) bereichern will und damit Effizienzsteigerung und Chancengerechtigkeit zu verbinden sucht (vgl. Wolter 2001), ist Deutschland noch weit entfernt.

Literatur

- Baethge, Martin/Neumann, Knut (Hrsg.) (1984): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft. Band 5: Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens. Stuttgart: Klett-Cotta (Nachdruck 1995).
- Baumann, Thomas (2008): Bildungsausgaben in Deutschland. Ziele, Konzepte und Ergebnisse des nationalen Bildungsbudgets im Vergleich zur internationalen Bildungsberichterstattung. In: *Wirtschaft und Statistik* 11. 993-1000.
- Berthold, Christian/Scholz, Günter/Seidler, Hanns N./Tag, Brigitte (Hrsg.) (2006): *Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung*. Berlin: Raabe.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2009): *Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland*. Verfügbar unter: http://www.bmbf.de/pub/beschluss_bildungsgipfel_dresden.pdf (01.03.2010).
- Dohmen, Dieter/Hoi, Michael (2004): *Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets. Studie zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands Nr. 3 im Auftrag des Bmbf. FiBS-Forum 20*. Köln. Verfügbar unter: <http://www.technologische-leistungsfahigkeit.de/de/3432.php> (01.03.2010).
- Dohmen; Dieter/Klemm, Klaus/Weiß, Manfred (2004): *Bildungsfinanzierung in Deutschland. Grundbegriffe, Rahmendaten und Verteilungsmuster*. Frankfurt a.M.: Max-Träger-Stiftung.
- Eisinger, Bernd/Warndorf, Peter K./Feldt, Johannes/Ziehr-Unmüssig, P. (2004): *Schülerkosten in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002*. Verfügbar unter: http://www.software-ag-stiftung.com/fileadmin/Media/Downloads/Atuelles/schuelerkosten_nrw_gutachten.pdf (01.03.2010).
- Eisinger, Bernd/Warndorf, Peter K./Feldt, Johannes (2005): *Schülerkosten in Schleswig-Holstein. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002 (Kurzfassung)*. Verfügbar unter: http://www.software-ag-stiftung.com/fileadmin/Media/Downloads/Aktuelles/schuelerkosten_sh_kurzgutachten.pdf (01.03.2010).
- Engel, Uwe (Hrsg.) (2005): *Bildung und soziale Ungleichheit. Methodologische und strukturelle Analysen*. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2004): *Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft. Band 6*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Hummelsheim, Stefan/Timmermann, Dieter (2009): *Bildungsökonomie*. In: Tippelt (?2009): 93-134.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2006): *Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda*. Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2006): *Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda*. Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2007): *Privatschulen – finanziell benachteiligt*. Pressemitteilung. Verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/tabID/2020/ItemID/20200/language/de-DE/Default.aspx> (01.03.2010)
- Institut für Bildungsökonomie an der Freien Hochschule für anthroposophische Pädagogik e.V. (2009): *Zur wirtschaftlichen Lage der Freien Waldorfschulen in Deutschland*. Verfügbar unter: <http://www.bildungsoekonomie-waldorf.de/pdfs/aktuelles/wirtschaftl-lage2009.pdf> (01.03.10).

- Kahlert, Helmut/Döring, Peter A. (1973): Schulausgaben und Bildungskosten. Bildungsökonomische Analysen eines kameralistischen Budgets – dargestellt am Beispiel der Fachhochschule (Ingenieurschule) Furtwangen/Schwarzwald. Weinheim: Beltz.
- Klein, Helmut E. (2007): Privatschulen in Deutschland. Regulierung – Finanzierung – Wettbewerb. Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Klein, Helmut E./Stettes, Oliver (2009): Reform der Lehrberbeschäftigung: Effizienzpotenziale eines leistungsgerechten Vergütungssystems. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Klöß, Hans-Peter/Plünnecke, Axel (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: eine bildungsökonomische Einordnung. In: Institut der deutschen Wirtschaft (2006): 9-30.
- Lenke, Werner/Werner, Dirk (2009): Umfang, Kosten und Trends der betrieblichen Weiterbildung – Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung 2008. In: IW-Trends 36. 1.
- Mädig, Heinrich (1984): Schuletat. In: Baethge/Neyerman (1984): 584-588.
- Müller, Ulrich (2006): Grundfragen und Gestaltungsoptionen bei der Einführung von Studiengebühren. In: Berthold et al. (2006): A 4.1.
- OECD (2007): Education at a Glance 2007. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2009): Education at a Glance 2009. Paris: OECD Publishing.
- Schmidt, Manfred G. (2005): Warum die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland relativ niedrig und die privaten vergleichsweise hoch sind. In: Engel (2005): 105-120.
- Schwarz, Stefanie/Teichler, Ulrich (Hrsg.) (2004): Wer zahlt die Zeche für wen? Studienfinanzierung aus nationaler und internationaler Perspektive. Bielefeld: Webler.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Bildungsfinanzbericht 2009. Wiesbaden. Verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur%2Cvollanzeige.csp&ID=1025113> (01.03.2010).
- Tippelt, Rudolf (Hrsg.) (2009): Handbuch der Bildungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Veith, Christian/Koehler, Martin/Reiter, Monika (2009): Standortfaktor Bildungsintegration. Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund entscheidend für Standort Deutschland. BCG Report. Verfügbar unter: http://209.83.147.85/publications/files/BCG_Report_Standortfaktor_Bildungsintegration.pdf (01.03.2010).
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hrsg.) (2004): Bildung neu denken! Das Finanzkonzept. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wößmann, Ludger (2003): Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21-22. 33-38.
- Wößmann, Ludger/West, Martin R. (2002): Class-size effects in school systems around the world: Evidence from between-grade variation in TIMSS. European Economic Review 50. 3. 695-736.
- Wolter, Stefan C. (2001): Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Zürich: Rüegger.

Das deutsche Bildungsbudget: Grundbegriffe, Eckdaten und Erweiterungen

Dieter Dohmen

„Geld ist nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts“ – das gilt auch für das Bildungswesen. Die Bildungsausgaben, die durch Bund, Länder und Kommunen ebenso finanziert werden, wie durch private Haushalte, Unternehmen und Bildungsträger werden im Bildungsbudget zusammengefasst. Unterschieden wird dabei grundsätzlich in Ausgaben für den Bildungsprozess (Bildungsausgaben 1. Grades) und Ausgaben für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer (Bildungsausgaben 2. Grades). Letztere werden im Bildungsbudget allerdings nur soweit erfasst, wie es sich um Zuschüsse bzw. Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten handelt.¹

Die Ausgaben für den Bildungsprozess bilden dabei die Hauptkomponente. „Sie umfassen die Ausgaben der Bildungseinrichtungen für das Lehr- und sonstige Personal, für die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, für Heizung, Elektrizität, die Reinigung und Erhaltung von Schulgebäuden und für andere Investitionsgüter. Aber auch andere Einrichtungen und die Bildungsteilnehmer selbst bzw. deren Eltern bestreiten einen wichtigen Teil der Ausgaben für den Bildungsprozess. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um Ausgaben, die Lernende selbst tätigen müssen, um den Unterricht vorbereiten, verfolgen und nachbereiten zu können (z.B. für Nachhilfeunterricht, zur Anschaffung von Taschenrechnern, Büchern, Schreibwaren)“ (Hetmeier/Schmidt 2000: 500).

In der Darstellung des nationalen² Bildungsbudgets umfassen die Ausgaben für den Bildungsprozess die Ausgaben für die vorschulische Bildung (Kindergärten, Vorklassen und Schulkindergärten), für die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, für die Hochschulen, für die betriebliche Aus- und Weiterbildung, für die Ausbildung der Beamtenanwärter sowie für die Jugend- und Erwachsenenbildung und die Unterrichtsverwaltung. Seit dem Jahr 2000 enthält das Bildungsbudget auch die Ausgaben der privaten Haushalte für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen (z.B. Kauf von Lernmitteln, Nachhilfeunterricht). Bei den letztgenannten Ausgaben handelt es sich bislang um Schätzungen, da keine exakten Daten vorliegen.³ Nicht enthalten sind auch die Ausgaben der privaten Haushalte für die Weiterbildung. Ebenfalls nicht enthalten sind die privaten Ausgaben für frühkindliche Bildung, die direkt an die Träger gezahlt werden.

1 Vgl. zu den folgenden Ausführungen Statistisches Bundesamt 2008, Hetmeier/Schmidt 2000: 500ff., Klemm 2008.

2 In der internationalen Darstellung, z.B. in „Bildung auf einen Blick“ der OECD, werden einige Ausgaben, die im nationalen Bildungsbudget enthalten sind, nicht erfasst, sodass die dort ausgewiesenen Beträge nicht umstandslos mit der nationalen Darstellung verglichen werden können. Die internationale Abgrenzung ist fokussiert auf die Kernbereiche des Bildungswesens: Elementarbildung, Schule, Berufliche Bildung und Hochschule, in der nationalen Abgrenzung wird auch die Weiterbildung berücksichtigt.

3 So kommen Schätzungen hinsichtlich der Ausgaben für Nachhilfe auf Beträge zwischen 750 Mio. Euro und 3 Mrd. Euro, wobei die realistische Größenordnung bei 1,0 bis 1,2 Mrd. Euro liegen dürfte (siehe hierzu ausführlicher Dohmen et al. 2008).

Die Ausgaben für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer sind in der Darstellung des Bildungsbudgets nur in dem Umfang enthalten, wie es sich um öffentliche Ausgaben für das Schüler-BAföG, das BAföG für die Studierenden und Ausgaben für die Schülerbeförderung sowie die Kindergeldzahlungen an Bildungsteilnehmer ab 19 Jahren handelt.⁴ Sie sind unter der Position „Ausgaben für die Förderung von Bildungsteilnehmern“ ausgewiesen. Nicht berücksichtigt werden die Ausgaben der privaten Haushalte für den Lebensunterhalt sowie die „indirekten staatlichen Ausgaben“, die dadurch entstehen, dass private Haushalte und Unternehmen ihre Bildungsausgaben teilweise im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer geltend machen können und dadurch weniger Steuern zahlen. Bei den öffentlichen Haushalten kommt es dadurch zu Mindereinnahmen.

1 Grundbegriffe und Bildungsbudget

Der im Bildungsbudget benutzte Begriff „Bildungsausgaben“ bedarf der definitorischen Klärung: Die öffentliche Verwaltung arbeitet überwiegend nach dem kameralistischen Konzept. Sie konzentriert sich in ihrer Rechnungsführung auf den Nachweis der in einer Rechnungsperiode anfallenden Ausgaben und Einnahmen sowie auf deren Kontrolle durch einen Vergleich mit den in einem Haushaltsplan niedergelegten Ansätzen. Beim kaufmännischen Konzept, das überwiegend im nicht-öffentlichen Bereich Anwendung findet, werden die Aufwendungen bzw. Kosten in einer Rechnungsperiode nachgewiesen. Der Unterschied zwischen beiden Konzepten lässt sich an einem einfachen Beispiel aus dem Bildungsbereich verdeutlichen: In der kameralistischen Buchführung werden die Ausgaben für die Ausstattung eines Informatikfachraums mit Computern in vollem Umfang zu den Ausgaben der jeweiligen Rechnungsperiode gezählt, in der die Zahlung erfolgt. Die Nutzung dieser Computer in den Jahren nach ihrer Anschaffung erscheint – sieht man von Wartungsausgaben einmal ab – den Nutzern gleichsam „kostenlos“. In der kaufmännischen Buchführung werden die Ausgaben für eine vergleichbare Ausstattung dagegen nur in der Höhe der Abschreibung der angeschafften Computer der jeweiligen Rechnungsperiode zugeschrieben; sie erscheinen also in der Zeit bis zu ihrer vollständigen Abschreibung jedes Jahr als Kosten. Langfristig ist der Unterschied zwischen den beiden Konzepten weitgehend unbedeutend, da sich Ausgaben und Kosten bei einer Betrachtung längerer Perioden angleichen, kurz- und mittelfristig können sich allerdings bedeutsame Unterschiede ergeben.

Unbeschadet der Debatte um die Vor- und Nachteile, die beide Ansätze für die öffentliche Verwaltung bieten, wird im Bereich der Bildungsfinanzstatistik und in der Darstellung des Bildungsbudgets mit dem kameralistischen Ausgabenkonzept gearbeitet. Wenn Bildungseinrichtungen kaufmännisch buchen, wie zum Beispiel die Hochschulkliniken, so werden im Bildungsbudget Abschreibungen, Finanzierungsaufwendungen und kalkulatorische Kosten eliminiert und die Investitionen entsprechend der in der jeweiligen Rechnungsperiode tatsächlich angefallenen Ausgaben berücksichtigt (vgl. Schmidt 1999: 407).

4 Damit hat sich die Zahl der vom Statistischen Bundesamt für die Kindergeldzahlungen berücksichtigten Bildungsteilnehmer gegenüber der früheren Vorgehensweise bei der Ermittlung des Bildungsbudgets erhöht: in früheren Darstellungen wurden nur Kinder in Ausbildung im Alter zwischen 19 und 25 Jahren berücksichtigt, alle älteren Bildungsteilnehmer, für die bis zum Alter von 26 oder 27 Jahren Kindergeld gewährt wurde, blieben in diesen Darstellungen unberücksichtigt.

Der dem Bildungsbudget zugrunde liegende Ausgabenbegriff unterscheidet sich zudem von dem der Finanzstatistik. Im Vergleich zur Finanzstatistik werden im Bildungsbudget zahlreiche Umsetzungen vorgenommen (z.B. werden die Bundeswehr-Hochschulen einbezogen, die in der Finanzstatistik im Verteidigungsbereich nachgewiesen werden). Zudem wird eine Vielzahl von amtlichen und nicht-amtlichen Statistiken ausgewertet. Die Hauptquelle für den Bereich der öffentlichen Ausgaben bildet dabei die Jahresrechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte, für den Hochschulbereich auch die Hochschulfinanzstatistik. Im Bildungsbudget wird auch der Zahlungsverkehr zwischen den Haushalten berücksichtigt, so dass die tatsächliche finanzielle Belastung eines finanzierenden Bereichs ermittelt werden kann. Dies geschieht dadurch, dass zunächst von den Bruttoausgaben die Zuweisungen von anderen öffentlichen Ebenen abgezogen werden, um die Nettoausgaben zu ermitteln. In einem weiteren Schritt werden dann auch die den Bildungseinrichtungen zufließenden unmittelbaren Einnahmen abgezogen, um die Grundmittel zu errechnen; so werden z.B. die BAföG-Rückzahlungen eines Jahres von den BAföG-Ausgaben desselben Jahres abgezogen. Zudem werden aus den Haushalten ausgegliederte Bildungseinrichtungen integriert und die Ausgaben der medizinischen Einrichtungen der Hochschulen für die Krankenbehandlung eliminiert (vgl. Hetmeier/Weiß 2001: 40, Hetmeier/Schmidt 2000: 500ff.).

In der Darstellung des Bildungsbudgets werden auch die Versorgungsleistungen (Pensionen) und Beihilfen für die Beamten berücksichtigt. Dabei werden aber nicht die aktuell tatsächlich an pensionierte Lehrkräfte oder Professoren bzw. an deren Angehörige geleisteten Zahlungen einbezogen, sondern so getan, als wenn die (zukünftigen) Versorgungszahlungen an derzeit aktive Beamte durch fiktive Beitragsleistungen finanziert würden (vgl. Hetmeier 2000). Diese „technischen Zusetzungen“ erhöhen die in die Personalausgaben des Haushalts einfließenden Gehaltsausgaben um einen Anteil von 26,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2008), der an den Arbeitgeberbeiträgen zur Renten- und Krankenversicherung für Angestellte angelehnt ist, zusätzlich aber die darüber hinaus gezahlte Beihilfe berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Pensionen und Beihilfen in dieser Form ist insbesondere auch für die internationale Vergleichbarkeit der Bildungsausgaben von Bedeutung, da in Deutschland auf allen Stufen des Bildungsangebots in erster Linie verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer bzw. Professor/innen tätig sind.⁵ Würde man auf die Zusetzungen verzichten und stattdessen die tatsächlichen Versorgungsbezüge berücksichtigen, so würde sich ein erheblicher „time-lag“ ergeben, da die heute tatsächlich getätigten Pensionsleistungen für das Personal erfolgen, das in der Vergangenheit im Bildungsbereich tätig war. Wenn Bildungsausgaben als Indikator für die finanziellen Anstrengungen im Bildungsbereich in einer Periode dienen sollen, ist dieser Ansatz ungeeignet. Bei der Vergleichbarkeit der Daten auf Länderebene würden sich zudem für die neuen Bundesländer erhebliche Unterzeichnungen ergeben, da dort das Beamtenversorgungssystem noch im Aufbau ist (vgl. Hetmeier 2000: 105, Lünemann 1997). Mit dem Verfahren der Zusetzung von fiktiven Beiträgen wird allerdings das kameralistische Prinzip durchbrochen.

Die Darstellung des offiziellen Bildungsbudgets erfolgt auf zwei Arten: Nach dem Durchführungs- und nach dem Finanzierungskonzept. Bei der Analyse des Bildungsbudgets nach dem Durchführungskonzept geht es um die Frage, welcher Bereich die Bildungsleistungen erbringt bzw. wo die Ausgaben hierfür anfallen. Die Darstellung nach dem Finanzierungskonzept zeigt auf, wer die Bildungsausgaben finanziert. Angaben nach dem Finan-

5 Dies ist allerdings in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichen Umfang der Fall. So verbeamtet Berlin seine Lehrkräfte seit einigen Jahren nicht mehr, während viele andere Länder daran festhalten.

zierungskonzept zeigen die Verteilung der finanziellen Lasten einerseits zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich und andererseits innerhalb des öffentlichen Bereiches zwischen Bund, Ländern und Kommunen. In der aktuellen Darstellung des Finanzierungskonzeptes wird der private Bereich nicht weiter in die Unterkategorien Wirtschaft und private Haushalte unterteilt, da nach Auffassung des Statistischen Bundesamtes eine solche Aufteilung auf Grundlage der vorhandenen Daten nicht in allen Bereichen möglich ist (vgl. Hetmeier/Schmidt 2000: 501).

Tabelle 1 zeigt das Bildungsbudget für das Jahr 2005⁶ nach der Durchführungsbetrachtung. Im Bezugsjahr 2000 betrug das Bildungsbudget insgesamt 141,6 Mrd. Euro. Von diesem Bildungsbudget wurden für den öffentlichen und privaten Elementarbereich 11,3 Mrd. Euro verausgabt, von denen 72 Prozent öffentlich – und zwar zu 60 Prozent von den Kommunen und 40 Prozent von den Ländern – und 28 Prozent durch Eltern und Träger finanziert wurden. Da sowohl der Anteil der Träger- als auch der Elternfinanzierung von Bundesland zu Bundesland variiert,⁷ und auch die direkt an die Träger fließenden Beiträge nicht erfasst werden, ist eine *genaue* Aufschlüsselung der auf Eltern und Träger entfallenden Anteile nicht möglich. Dohmen (2007) kommt in einer Schätzung zu einem durchschnittlichen Elternanteil von 26 Prozent, was, zusammen mit den Trägeranteilen, deutlich über den Anteilswerten liegen würde, die das Statistische Bundesamt ausweist.

Für die allgemein bildenden Schulen wurden insgesamt 50,1 Mrd. Euro verausgabt. Hiervon entfielen 46,9 Mrd. Euro auf öffentliche und 3,2 Mrd. Euro auf private Einrichtungen. Während die privaten Haushalte bei den öffentlichen Schulen mit 1,0 Mrd. Euro gerade einmal einen Finanzierungsanteil von 2,5 Prozent hatten, ist deren Anteil an den privaten Schulen mit 0,4 Mrd. Euro zwar nominell niedriger, allerdings relativ mit 12,5 Prozent deutlich höher. Angesichts eines größer werdenden Privatschulsektors ist davon auszugehen, dass der privat finanzierte Anteil in den kommenden Jahren insgesamt steigen wird.

Für die Berufsbildung wurden, soweit sie dem Sekundarbereich II zugeordnet werden, insgesamt 24,4 Mrd. Euro verausgabt, von denen 70 Prozent (16,9 Mrd. Euro) für die duale und 30 Prozent (7,5 Mrd. Euro) für andere berufliche Bildungsgänge auf Ebene der sekundären Bildung ausgegeben werden.⁸ Das duale Ausbildungssystem wird ganz überwiegend durch die Unternehmen finanziert; sie tragen mit 12,3 Mrd. Euro gut drei Viertel der Ausgaben für Ausbildung in privater Trägerschaft, vor allem für Ausbilder, Lehr- und Lernmaterialien etc.⁹ Die öffentlichen Haushalte finanzieren die Beruflichen Schulen, sei es als Teilzeit-Berufsschule für das duale System oder als Vollzeit-Berufsschule. Insgesamt tragen private Financiers gut die Hälfte der Ausgaben für die berufliche Bildung, während die öffentliche Hand die andere knappe Hälfte finanziert.

6 Es liegen noch keine abschließenden und detailliert aufbereiteten Daten für das Jahr 2006 bzw. nachfolgende Jahre vor.

7 Nach einer Übersicht der Bertelsmann-Stiftung schwankt der über Elternbeiträge finanzierte Anteil zwischen 11 Prozent in Berlin und 28 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Die Trägeranteile liegen zwischen 0 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 12,7 Prozent in Nordrhein-Westfalen (Bock-Famulla 2008: 194). Hinsichtlich der über Elternbeiträge finanzierten Anteile ist allerdings auch die sehr unterschiedliche Struktur der Kita-Plätze zu berücksichtigen.

8 Ohne Fachschulen, Fachakademien, Berufsakademien, Schulen des Gesundheitswesens im Tertiärbereich.

9 Die Ausbildungsvergütung der Auszubildenden ist nicht Bestandteil der hier berücksichtigten betrieblichen Ausgaben. Sie werden ohnehin im Durchschnitt durch produktive Leistungen der Auszubildenden kompensiert.

Tabelle 1: Das Bildungsbudget 2005

Bereich	Öffentlicher Bereich				Privater Bereich	Ausland	Volkswirtschaft insgesamt	
	Bund	Länder	Gemeinden	insgesamt				
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung¹⁾	9,3	71,1	21,2	101,6	25,6	0,3	127,6
A10	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft	2,6	62,6	16,6	81,8	5,0	0,3	87,2
A11	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	0,9	2,8	3,7	1,1	0,0	4,8
A12	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	0,2	41,9	13,3	55,4	1,1	0,0	56,5
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	36,0	9,9	45,9	1,0	0,0	46,9
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,0	5,4	1,4	6,8	0,1	0,0	6,9
	<i>Betriebliche Ausbildung im Dualen System⁴⁾</i>	0,2	0,5	0,4	1,0	0,0	0,0	1,0
A13	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	2,3	17,7	0,4	20,4	2,8	0,3	23,5
A14	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	2,1	0,2	2,4	0,0	0,0	2,4
A20	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft	3,4	4,3	4,0	11,7	15,5	0,0	27,3
A21	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	0,6	3,9	4,4	2,0	0,0	6,4
A22	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,4	3,5	0,2	7,0	12,7	0,0	19,7
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	2,7	0,1	2,9	0,4	0,0	3,2
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,0	0,5	0,0	0,6	0,1	0,0	0,6
	<i>Betriebliche Ausbildung im Dualen System⁴⁾</i>	3,4	0,3	0,0	3,6	12,3	0,0	15,9
A23	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	0,0	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	1,1
A24	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft	6,0	67,0	20,7	93,6	20,6	0,3	114,5
A31	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	1,5	6,6	8,1	3,2	0,0	11,3
A32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,5	45,4	13,5	62,4	13,8	0,0	76,2
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	38,7	10,0	48,7	1,4	0,0	50,1
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,0	5,9	1,4	7,3	0,2	0,0	7,5
	<i>Betriebliche Ausbildung im Dualen System⁴⁾</i>	3,5	0,7	0,4	4,6	12,3	0,0	16,9
A33	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	2,4	17,9	0,4	20,7	3,6	0,3	24,6
	<i>Darunter: Forschung und Entwicklung an Hochschulen</i>	1,8	5,7	0,0	7,5	1,4	0,3	9,2
A34	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	2,1	0,2	2,4	0,0	0,0	2,4
A40	Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter und -dienste außerhalb von Bildungseinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	5,0
A50	Ausgaben für die Förderung von Bildungsteilnehmenden in ISCED-Bildungsgängen	3,4	4,1	0,5	8,1	0,0	0,0	8,1
B	Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung	2,6	1,3	2,4	6,4	7,6	0,1	14,0
B10	Betriebliche Weiterbildung ⁷⁾	0,3	0,6	0,3	1,2	6,7	0,0	7,9
B20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote	1,1	0,7	2,1	3,9	0,9	0,0	4,8
B30	Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung ⁸⁾	1,3	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	1,3
A + B	Bildungsbudget insgesamt	12,0	72,4	23,6	108,0	33,2	0,4	141,6

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Legende: ISCED = International Standard Classification of Education

Für den Tertiärbereich, der neben den Hochschulen auch Teile des beruflichen Bildungssystems umfasst (siehe Fußnote 8), wurden insgesamt 24,6 Mrd. Euro verausgabt, von denen 9,2 Mrd. Euro auf Forschung und Entwicklung im Hochschulbereich entfallen, die nur bedingt der Bildung i.e.S. zugeordnet werden können. 14 Prozent der Ausgaben oder 3,6 Mrd. Euro werden privat finanziert; da im Jahr 2005 an den öffentlichen Hochschulen noch keine „allgemeinen Studiengebühren“ erhoben wurden, sondern lediglich sog. Langzeit-Gebühren, dürften darunter neben forschungsbezogene Drittmitteleinnahmen auch Schulgeld für private Schulen enthalten sein.

Für die Förderung der Bildungsteilnehmer, hierunter fallen vor allem das BAföG für Schüler und Studierende ebenso wie das Kindergeld für Kinder, die mindestens 19 Jahre alt sind, wurden 2005 8,1 Mrd. Euro ausgegeben, die vollständig auf die öffentliche Hand entfallen.¹⁰ Vollständig privat sind hingegen die 5,0 Mrd. Euro, die für Nachhilfe und Lehr- und Lernmittel ausgegeben werden.¹¹

Mit diesen Positionen sind die in der internationalen Berichterstattung erfassten Bildungsausgaben von insg. 127,6 Mrd. Euro vollständig erfasst, die bildungsbereichsübergreifend zu einem Viertel privat und zu drei Viertel staatlich getragen werden. Ein geringer Anteil (0,3 Mrd. Euro) wird vom Ausland getragen; hierbei handelt es sich um Forschungsförderung der Europäischen Union.

Darüber hinaus werden in der nationalen Berichterstattung noch insgesamt 14,0 Mrd. Euro für verschiedene Positionen ausgewiesen. Hierunter sind 7,9 Mrd. Euro für die betriebliche Weiterbildung enthalten, die zu 85 Prozent privat, d.h. durch die Unternehmen finanziert wird. Für die Förderung von Weiterbildungsteilnehmern wurden 1,3 Mrd. Euro ausgegeben, hierzu zählen insbesondere die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen. 4,8 Mrd. Euro wurden für sog. weitere Bildungsangebote ausgegeben, hierunter fallen z.B. die Volkshochschulen sowie die Jugendhilfe.

Betrachtet man die Ausgaben nach Bildungsbereichen, dann wird deutlich, dass gut ein Drittel der gesamten Bildungsausgaben in die allgemein bildenden Schulen fließen. Für die Berufliche Bildung werden insgesamt – d.h. einschließlich der auf den tertiären Bereich entfallenden beruflichen Schulen knapp 30 Mrd. Euro verausgabt; dies entspricht rund 20 Prozent der gesamten Ausgaben. Etwa 15 Prozent entfallen auf die Hochschulen (einschl. FuE) und knapp 10 Prozent auf die Weiterbildung und die frühkindliche Bildung (ohne Hort und Krippe).

Interessant ist ferner die föderale Finanzierungsverteilung. Die Länder tragen etwas mehr als die Hälfte der gesamten (privaten und öffentlichen) Finanzierungslast bzw. zwei Drittel der auf die öffentlichen Haushalte entfallenden Beträge. Die Kommunen tragen gut 20 Prozent der öffentlichen Ausgaben und der Bund gut 10 Prozent.

Für die Zeit nach 2005 ist mit einigen Verschiebungen zu rechnen. So dürfte sich der private Finanzierungsbetrag im Hochschulbereich ab 2006 bzw. insbesondere 2007 durch die Einführung von allgemeinen Studiengebühren in den meisten westdeutschen Ländern etwas erhöhen. Ob sich dies allerdings auch im privat finanzierten Anteil widerspiegelt, bleibt abzuwarten, da sich auch Bund und Länder zusätzlich über den Hochschulpakt engagieren. Der Bund finanziert zudem 2,15 Mrd. Euro im frühkindlichen Bereich; nicht im Bildungsbudget als Bundesleistung ausgewiesen werden dürften die für die Kofinanzierung

10 Wie bereits erwähnt, werden die privaten Ausgaben für den Lebensunterhalt nicht in der Statistik erfasst.

11 Es liegen keine Informationen darüber vor, welche Positionen hierunter im Einzelnen mit welchen Beträgen finanziert werden.