

Klemens Himpele

BILDUNGSFINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND: PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
050

Berlin 2007

*zugeleitet von Kommissionsmitglied Bodo Ramelow, MdB, in Ergänzung zu K-Drs. 047

Inhaltsverzeichnis

1	EXECUTIVE SUMMARY	8
2	EINLEITUNG	11
3	WARUM DAS BILDUNGSSYSTEM MEHR GELD BENÖTIGT	13
3.1	DIE FUNKTIONEN DER BILDUNG	13
3.2	DAS RECHT AUF BILDUNG	14
3.3	UNTERFINANZIERUNG DES BILDUNGSSYSTEMS	16
3.4	HANDLUNGSBEDARF ZUM AUSBAU DES BILDUNGSSYSTEMS	17
4	BILDUNGS-AUSGABEN IN DEUTSCHLAND	21
4.1	DER BLK-BILDUNGSFINANZBERICHT	21
4.1.1	<i>Das nationale Bildungsbudget</i>	<i>22</i>
4.1.2	<i>Bildungsausgaben in Relation zum BIP 1975 - 2004</i>	<i>24</i>
4.1.3	<i>Bildungsausgaben je Million Schüler/innen bzw. Studierenden in Relation zum BIP... ..</i>	<i>26</i>
4.1.4	<i>Schlussfolgerungen aus dem nationalen Bildungsbudget</i>	<i>28</i>
4.2	DEUTSCHLAND IM INTERNATIONALEN VERGLEICH	29
4.2.1	<i>Öffentliche und private Bildungsausgaben in Prozent des BIP</i>	<i>29</i>
4.2.2	<i>Die internationalen Entwicklungen von 1995 bis 2003</i>	<i>32</i>
4.2.3	<i>Betrachtung der einzelnen Bildungsbereiche</i>	<i>33</i>
4.3	BILDUNGS-AUSGABEN JE SCHÜLER/IN UND STUDENT/IN	34
4.4	SCHLUSSFOLGERUNG: BILDUNGS-AUSGABEN IN DEUTSCHLAND MÜSSEN ERHÖHT WERDEN.	36
4.5	ZUSAMMENFASSUNG: BILDUNGS-AUSGABEN IN DEUTSCHLAND	37
4.6	EXKURS: BILDUNG ALS INVESTITION	38
5	«TRITTBRETTFAHREN» - HERLEITUNG UND BEISPIEL	40
5.1	DAS GEFANGENENDILEMMA	40
5.2	DAS BEISPIEL BERUFS-AUSBILDUNG	43
5.2.1	<i>Ausbildungsfähigkeit und Fachkräftemangel</i>	<i>44</i>
5.2.2	<i>Ausbildungsplatzumlage</i>	<i>46</i>

6	STRUKTURELLE GRÜNDE FÜR GERINGE BILDUNGS-AUSGABEN IN DEUTSCHLAND	47
6.1	FÖDERALISMUS UND BILDUNG IN DEUTSCHLAND	47
6.1.1	<i>Finanzierung der Bildung</i>	48
6.1.2	<i>Die Föderalismusreform I und Bildung</i>	49
6.2	EXKURS: BILDUNG IN ANDEREN FÖDERALEN STAATEN	51
6.2.1	<i>Überblick über föderale Staaten und deren Bildungsfinanzierung</i>	51
6.2.2	<i>Das Beispiel Österreich</i>	52
6.2.3	<i>Das Beispiel Schweiz</i>	53
6.2.4	<i>Zusammenfassung: Deutschland geht einen Sonderweg</i>	55
6.3	AUSEINANDERFALLEN VON KOSTEN UND NUTZEN	55
7	STATUS QUO: WIE BILDEN DIE BUNDESLÄNDER AUS?	59
7.1	STUDIENBERECHTIGTE SCHULABGÄNGER/INNEN	59
7.2	STUDIERENDE	61
7.3	INNERDEUTSCHER «BRAIN DRAIN»	63
8	VORSCHLÄGE FÜR EINE VERBESSERUNG DER BILDUNGSFINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND	65
8.1	ANPASSUNG DER FINANZVERFASSUNG	65
8.2	ZIELGRÖßEN FÜR BILDUNGSBETEILIGUNG VEREINBAREN	66
8.3	LASTENAUSGLEICHE FÜR DEN HOCHSCHULSEKTOR	67
8.4	MAßNAHMEN AUF DEN EINZELNEN BILDUNGSSTUFEN	68
8.4.1	<i>Vorschulbereich</i>	69
8.4.2	<i>Primarstufe und Sekundarstufe I</i>	69
8.4.3	<i>Sekundarstufe II</i>	70
8.4.4	<i>Hochschulen</i>	70
8.4.5	<i>Unterstützung der Lernenden</i>	71
8.5	BILDUNGS-AUSGABEN INDEXIEREN	72
8.6	AUSBLICK: NATIONALER BILDUNGSPAKT.....	73
9	TABELLENANHANG	75
10	LITERATUR	77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Notwendige Mehrausgaben zur Erreichung des BIP-Prozentsatzes von 1975 und 1995	26
Tabelle 2:	Notwendige Mehrausgaben, wenn die Ausgaben in Prozent des BIP je einer Million Schüler/innen bzw. Studierende wieder erreicht werden sollen.....	27
Tabelle 3:	Bildungsausgaben je Student/in bzw. Schüler/in nach Bildungsbereichen.....	34
Tabelle 4:	Fehlende öffentliche Ausgaben im Bildungsbereich im Vergleich zur EU und OECD	37
Tabelle 5:	Studienberechtigte Schulabgänger/innen nach Bundesländern 2005.....	59
Tabelle 6:	Schulabgänger/innen von allgemeinbildenden Schulen 2005 nach Abschlussart und Bundesland	60
Tabelle 7:	Abgänger/innen von berufsbildenden Schulen 2005 nach Abschlussart und Bundesland sowie relativer Bedeutung der an beruflichen Schulen erworbenen Studienberechtigung	61
Tabelle 8:	Anteil der Studienanfänger/innen und der Absolvent/innen an der altersspezifischen Bevölkerung 2005	62
Tabelle 9:	Fächerzusammensetzung in den Bundesländern 2005	63
Tabelle 10:	Abgrenzung der nationalen und internationalen Bildungsfinanzierungsdaten.....	75

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausgaben (Grundmittel) für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten 1975-2004 in Prozent des BIP	24
Abbildung 2: Ausgaben (Grundmittel) für Schulen, Hochschulen und Jugendarbeit/Tageseinrichtungen für Kinder 1975-2004 in Prozent des BIP	25
Abbildung 3: Öffentliche Bildungsausgaben (Grundmittel) in Prozent des BIP je eine Million Studierenden bzw. eine Million Schüler/innen 1975-2004	27
Abbildung 4: Öffentliche und private Bildungsausgaben an Bildungsinstitutionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2003	31
Abbildung 5: Öffentliche Ausgaben für Bildung in Prozent des BIP in Deutschland von 1994 bis 2004	33
Abbildung 6: Das Gefangenendilemma	42
Abbildung 7: Das Gefangenendilemma in der allgemeinen Form	43
Abbildung 8: Gewinn/Verlust der Bundesländer bei Verzug eines Akademikers von Rostock nach München mit Einkommensteuerzahlung von 10.000 € im Jahr	57
Abbildung 9: Erreichung der Wissenschaftsrat-Zielquoten durch die Bundesländer	67
Abbildung 10: Entwicklung der Schüler/innenzahlen, der Studierendenzahlen und des BIP sowie notwendige Erhöhung der Bildungsausgaben (1995 = 100)	73
Abbildung 11: Veränderung der Zahl der Schüler/innen bzw. Studierenden sowie Veränderung der Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Schüler/in bzw. Studierenden nach Bildungsbereichen (1995, 2003)	76

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Aktionsbündnis gegen Studiengebühren
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (Schweiz)
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BdWi	Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLK	Bund-Länder-Kommission für Forschungsförderung und Bildungsplanung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
bm:bwk	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Österreich)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DJI	Deutsches Jugendinstitut
EU	Europäische Union
fzs	freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
GGT e.V.	Ganztagsschulverband
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber/in
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
ISCED	International Standard Classification of Education
KiTa	Kindertagesstätte
KKP	Kaufkraftparität
KMK	Kultusministerkonferenz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mitgliederversammlung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Schweiz)

o. J.	ohne Jahresangabe
o. O.	ohne Ortsangabe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PISA	Programme for International Student Assessment
SFB	Staatssekretariat für Bildung und Forschung (Schweiz)
SGB	Sozialgesetzbuch
UNO	United Nations Organisation
vbw	Verband der Bayerischen Wirtschaft
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

1 Executive Summary

Die Föderalismusreform II muss Weichen für eine bessere Bildungsfinanzierung stellen

1. Die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland sind zu gering. Dies betrifft sowohl die Unterfinanzierung des Bildungssystems (fehlende Kindergarten- und Studienplätze; ungenügende Sachmittel- und Personalausstattung), als auch den erheblichen Mehrbedarf für den Ausbau zu einem sozial gerechteren System. Ohne öffentliche Mehrausgaben kann auch das vom Wissenschaftsrat geforderte Niveau der Bildungsbeteiligung nicht erreicht werden.¹ Die Bildungsausgaben in Deutschland sind gemessen an der Wirtschaftskraft (BIP) seit Jahren rückläufig. Setzt sich dieser Trend fort, droht die Gestaltung der Wissensgesellschaft in Deutschland scheitern. Um den von Expert/innen für die Modernisierung des Bildungswesens als notwendig erachteten finanziellen Handlungsbedarf erbringen zu können, müssten die Bildungsausgaben um einen Anteil von bis zu 1,9 Prozent des BIP (2004) gesteigert werden.² Diese Steigerung würde bei Berücksichtigung der Schüler/innen und Studierendenzahlen noch unter den Bildungsausgaben von 1975 liegen. Damit würden Deutschland zwar noch nicht die internationalen Spitzenwerte, z. B. der skandinavischen Staaten erreichen. Die Finanzierung von zentralen Projekten, wie einem flächendeckenden Ganztags- und Gemeinschaftsschulnetz und der bedarfsgerechte Ausbau des Angebots an Studienplätzen wäre jedoch möglich.
2. Deutschland liegt im OECD-Vergleich der öffentlichen Bildungsausgaben auf Platz 21 der 29 untersuchten Staaten. Deutschland gab im Jahre 2003 4,7 Prozent des BIP für Bildung aus. Spitzenreiter Dänemark gibt für öffentliche Bildung 8,3 % des BIP für Bildung aus, gefolgt von Island (7,8 %), Norwegen (7,6 %) und Schweden (7,5 %). Die Schweiz (6,0 %) und Österreich (5,5 %), als deutschsprachige Länder mit dualem System, wenden öffentlich ebenfalls wesentlich mehr Geld für Bildung auf als die Bundesrepublik. Dieser Rückstand durch eine Erhöhung der privaten Bildungsausgaben kompensieren zu wollen, würde Fehlentwicklungen noch vertiefen, zumal Deutschland bei den privaten Bildungsausgaben neben Korea, den USA, Kanada, Japan, Mexiko, Neuseeland und Großbritannien im vorderen Drittel der OECD-Staaten liegt.
3. Der haushaltspolitische Handlungsbedarf wird von Expert/innen auf bis zu 43 Mrd. Euro beziffert. Allein für den Ausbau eines flächendeckenden, gebührenfreien Kita-Netztes veranschlagt

1 Der Wissenschaftsrat (2006) fordert eine Studienberechtigtenquote von 50 % (derzeit: 42,5 %), eine Studienanfänger/innenquote von mindestens 40 % (derzeit 37 %) und eine Hochschulabsolvent/innenquote an der gleichaltrigen Bevölkerung von 35 % (derzeit 21,1 %),

² Diese bis zu 1,9 % ergeben sich aus Mehrausgaben für Bildung in Höhe von 43 Mrd. €, wie ver.di dies fordert. Bei einem BIP von 2.322 Mrd. € entspricht dies 1,85 %.

Karl Lauterbach (SPD) 23,5 Mrd. Euro – was 12 Mrd. Euro mehr sind als heute. Derzeit werden rund 102 Mrd. Euro von Bund, Ländern und Gemeinden für öffentliche Bildung ausgegeben (vgl. BLK 2006a, S. 7). Ohne eine andere Steuerpolitik ist der bildungspolitische Reformbedarf daher nicht zu finanzieren. Bundestag und Bundesrat haben sich mit der Föderalismusreform II die Aufgabe gestellt, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel der Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung zu modernisieren. Die Mobilisierung der Ressourcen für den Umbau des Bildungssystems ist die zentrale haushaltspolitische Aufgabe der Republik. Dies reicht weit über den Rahmen, der der Föderalismusreform gesetzt ist, hinaus. Im Rahmen der Reform sollten jedoch Schritte zur Modernisierung der Finanzverfassung unternommen und Bildung neu als Gemeinschaftsaufgabe definiert werden. Denn ohne, dass der Rahmen für die Bildungsfinanzierung neu gesetzt wird, bleibt offen, wie Bund, Länder und Kommunen die neuen Aufgaben schultern können.

4. Es gibt im Deutschen Föderalismus Anreize für die Bundesländer, geringe Ausgaben für Bildung zu tätigen und diese Ausgaben auf andere Bundesländer zu überwälzen («Trittbrettfahrer-Verhalten»). Es gibt Hinweise auf einen innerdeutschen Brain Drain in die südlichen Bundesländer. Darauf muss die Föderalismuskommission reagieren. Der aufkommende Wettbewerbsföderalismus birgt das Risiko des «Bildungsdumpings».
5. Die starke Verlagerung der Bildungsfinanzierung auf die Gliedstaaten, die durch die Föderalismusreform I gestärkt wurde, ist ein deutscher Sonderweg. In anderen föderale Staaten trägt die zentrale Ebene im höheren Maße die Finanzierung von Bildungsausgaben.. Alternativ werden die Kosten über Lastenausgleichsregelungen auf die einzelnen Gliedstaaten verteilt. Dies gilt auch für Österreich und die Schweiz, die ähnlich wie Deutschland über ein starkes Duales System verfügen. Das betrifft z. B. die zentrale Finanzierung der Lehrer/innengehälter in Österreich und den Hochschulfinanzausgleich in der Schweiz.
6. Als erste Schritte für eine bessere Finanzierung der Bildung sollten im Rahmen der Föderalismusreform II die Möglichkeit geschaffen werden, Programme der Bildungsfinanzierung als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz (Art. 91b) zu übernehmen. Das sog. Kooperationsverbot in Art. 104b muss fallen. Außerdem sollte in Anlehnung an das österreichische Beispiel über bundesweite Ausstattungsstandards (Personal, Sachmittel) gesprochen werden. Werden diese Standards dauerhaft unterschritten, müssen die betroffenen Länder mit finanziellen Sanktionen rechnen.

7. Mittelfristig müssen so Voraussetzungen geschaffen werden, um zu einem nationalen Bildungspakt von Bund und Ländern zu gelangen. Bund und Länder sollten sich in diesem Pakt verpflichten, die Bildungsausgaben dauerhaft an einem Anteil des BIP zu indexieren, der Deutschland an den Durchschnitt der Industriestaaten heranführt. Als Indikator bietet sich die Größe «Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes je eine Million Schüler/innen bzw. Studierende» an. Diese Indexierung könnte zu einer Entlastung des Bildungsbereiches von kontraproduktiven Sparzwängen beitragen. Mit einem nationalen Bildungspakt können Maßnahmen für die Einrichtung eines flächendeckenden gebührenfreien Netzes von Kindertagesstätten und Gemeinschaftsschulen sowie die Steigerung der Anzahl der Studienplätze und der Absolvent/innen ergriffen werden.
8. Die Bundesrepublik hat sich bereits 1975 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf die Gewährleistung des Rechts auf Bildung verpflichtet. Damit ist die Verwirklichung dieses Rechtes Staatsziel. Jedes Land hat die Pflicht, sein Bildungssystem entsprechend zu öffnen und seiner Bevölkerung das Recht auf Bildung zu ermöglichen.

2 Einleitung

Seit Jahren wird beklagt, dass Deutschland – insbesondere im Vergleich zu anderen Industrienationen – zu wenig Geld für die Bildung ausgibt.³ Die Bildungsausgaben werden in den wiederkehrenden Debatten um die Haushaltskonsolidierung zerrieben. Zusätzlich wird die individuelle Beteiligung der Bürger/innen an der Finanzierung der Bildungsausgaben – Studiengebühren und die Abschaffung der Lehrmittelfreiheit sowie Gebühren für die Kindertagesbetreuung sind hier die prominentesten Beispiele – verstärkt. Dabei hat die Debatte um Studiengebühren mit Blick auf die soziale Gerechtigkeit schon fast groteske Züge angenommen.⁴ Die Föderalismusreform II bietet hier die Chance, einen Prozess einzuleiten, der die Bildungsfinanzierung auf eine neue Grundlage stellt.

Hinter der Frage, wie die Bildungsausgaben⁵ erhöht werden sollen – durch Steigerungen des öffentlichen Budgets oder durch Erhöhung der privaten Beteiligung – steht die grundsätzliche Frage, was Bildung ist: „So werden z.B. – vergrößert betrachtet – die Studierenden in den skandinavischen Ländern als junge Staatsbürger betrachtet. Aufgabe des Staates ist es, diese Bildungsphase zu finanzieren. Anderswo, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, sind die Studierenden hingegen Investoren“ (Nagel 2002). Beide Ansichten sind begründbar.

Das vorliegende Gutachten legt jedoch ein Verständnis von Bildung zu Grunde, wonach Bildung sowohl staatsbürgerliche und menschenrechtliche Ziele verwirklichen soll als auch das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft erhöhen kann: Letzteres soll auf Dauer ein (ökonomisch) besseres Leben für alle Menschen in der jeweiligen Volkswirtschaft ermöglichen (vgl. hierzu Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, S. 105ff.). Damit ist Bildung als Recht anzusehen, dass Jedem und Jeder zusteht. Dies entspricht auch geltendem Recht, da die Bundesrepublik Deutschland (wie auch die DDR) den Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ein Bundesgesetz überführt und damit das Recht auf Bildung anerkannt hat.

Bildungsausgaben sind demnach kein Selbstzweck, vielmehr geht es darum, das Recht auf Bildung sicherzustellen, die Bildungsziele zu erreichen und hierfür einen entsprechenden finanziellen Rahmen bereitzustellen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Fraktion DIE LINKE im Deutschen

³ In der gleichen Regelmäßigkeit wird beklagt, dass das Bildungsniveau und die Bildungsbeteiligung in Deutschland hinter den Werten anderer Industrienationen zurückbleiben. Insbesondere den Veröffentlichungen der OECD (2003, 2004, 2005, 2006) folgen dieser Feststellung. Vgl. hierzu bspw. Dohmen/Günzel 2007, S. 6ff.

⁴ Es soll hier nicht die Debatte um Studiengebühren nachgezeichnet werden. Zur Debatte vgl. bspw.: Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (2005), Poltermann (2006), Schultheiss (2005), Bultmann (2002), Himpele (2006).

⁵ Gemeint sind die Grundmittel für Bildung ohne FuE-Ausgaben.

Bundestag entschieden, die Ursachen für die vergleichsweise geringe Mobilisierung öffentlicher Gelder für Bildung zu untersuchen und Vorschläge zur Überwindung der chronischen Unterfinanzierung des Bildungssystems darzustellen. Arbeitsthese ist, dass es wenig Anreize für die Bundesländer gibt, ihre Bildungsausgaben zu steigern, da sie entweder über eine Beggar-My-Neighbour-Strategie – einer Strategie also, die die Kosten der Ausbildung auf die anderen Bundesländer zu überwälzen versucht – günstiger fahren oder fürchten müssen, Opfer dieser Strategie zu werden. Es geht demnach darum, die Mechanismen zu überprüfen, denen die Bildungsausgaben im föderalen System der Bundesrepublik unterliegen. Die Untersuchung beschränkt sich weitgehend auf die Bildungsausgaben des Bundes und der Länder, d. h., dass die Ausgaben der Kommunen insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung nur cursorisch dargestellt werden sollen.

Kapitel 3 formuliert, warum in Deutschland höhere Bildungsausgaben notwendig sind. Dieser Einführung folgt in Kapitel 4 eine Darstellung der Bildungsausgaben sowohl im Längsschnitt als auch im internationalen Vergleich. Im Anschluss sollen in Kapitel 5 Modelle vorgestellt werden, die die geringen Bildungsausgaben in Deutschland begründen können. In Kapitel 6 werden die strukturellen Gründe für die geringen Bildungsausgaben in Deutschland untersucht, wobei auf die hergeleiteten theoretischen Modelle Bezug genommen wird. In diesem Kapitel wird auch dargelegt, wie andere, föderal organisierte Staaten ihre Bildungsausgaben zwischen den Gebietskörperschaften aufteilen. Kapitel 7 beschreibt den Status quo sowohl der Bildungsausgaben als auch der Bildungsbeteiligung. Daran anschließend werden in Kapitel 8 konkrete Vorschläge gemacht, wie die Bildungsfinanzierung in Deutschland auf eine breitere Grundlage gestellt werden kann.

3 Warum das Bildungssystem mehr Geld benötigt

Bildung ist ein elementarer Bestandteil der Sozialstaatlichkeit und notwendige Voraussetzung für das gesellschaftliche und kulturelle Leben und die Demokratie. Diesem Gutachten liegt die These zugrunde, dass das deutsche Bildungssystem chronisch unterfinanziert ist. Diese These soll in diesem Kapitel, vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation der finanziellen Ausgestaltung des Bildungssystems, näher untersucht werden. Denn nur wenn sie gestützt werden kann, stellt die Forderung nach höheren Bildungsausgaben eine tatsächliche Notwendigkeit dar. Aufgrund der Komplexität des Themas kann dabei jedoch keine umfangreiche Analyse vorgenommen werden. Vielmehr werden einige markante Anhaltspunkte genannt, die die These belegen. Zudem wird exemplarisch aufgezeigt, an welchen Stellen, dass Bildungssystem mehr Geld benötigt. Auf die Debatte über das unterschiedliche Verständnis von Bildung und verschiedene Bildungsziele kann nicht näher eingegangen werden.

3.1 Die Funktionen der Bildung

Bildung werden viele Funktionen zugeschrieben. Sie soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit (vgl. Prengel/Overwien 2007, S. 29) bzw. das Bewusstsein über die menschliche Persönlichkeit (vgl. Amsler 2007, S. 74) ermöglichen und damit einen Beitrag zum Leben in Frieden und Menschenwürde leisten. Sie soll bestehenden sozialen Ungleichheiten entgegenwirken (vgl. Bultmann/Himpele 2005, S. 5) und dazu beitragen, Menschen in die Gesellschaft zu integrieren (Sozialisationsfunktion). Damit wird die Teilhabe und Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens ermöglicht (vgl. Koch 2007, S. 61). Bildung soll bei der Überwindung von Armut (vgl. Butterwegge 2005a, S. 12f.) helfen, sowohl durch die Ermöglichung von gesellschaftlicher Teilhabe (vgl. Butterwegge 2005b) als auch durch Steigerung der Produktivität (Hüther 2006). Zudem wird Bildung als Kulturgut verstanden, „also als Mittel der Daseinsbewältigung und Reflektion über Daseinsbewältigung [...]“ (Didier et al. o. J., S. 5).

Bildung ist demnach mindestens in zwei wichtigen Begriffen zu denken. Diese beiden Begriffe wurden im Memorandum der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006, S. 106f.) dargestellt sowie Forderungen an eine fortschrittliche Bildungspolitik formuliert. Da die Debatte den Kern der Funktionen von Bildung trifft, deretwegen Bildungsausgaben gesellschaftlich sinnvoll und notwendig sind, soll im Folgenden aus dem Memorandum zitiert werden: Der erste Begriff von Bildung „folgt Humboldt, demzufolge der «wahre Zweck des Menschen (...) die höchste und proportionierlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen» (Humboldt 1792, S. 106) ist. Bildung wird in diesem humanistischen Sinne als Selbstbildung des Individuums verstanden, die sich nicht

auf einzelne Lebensbereiche, sondern auf das Leben als Ganzes erstreckt und erstrecken soll. Diesem weiten humanistischen Begriff gegenüber steht ein engerer Bildungsbegriff, der eher auf Qualifikation oder Fachkompetenz abstellt und die Verwertbarkeit der erlernten Fähig- und Fertigkeiten ins Zentrum der Debatte rückt.

Für den an Humboldt angelehnten bildungsbürgerlichen Bildungsbegriff spricht dessen Breite, aber als problematisch erweist sich, dass in der bildungsbürgerlichen Debatte der sozio-ökonomische Kontext oftmals vernachlässigt wird (vgl. Schöller 2004, S. 516). Aufgabe fortschrittlicher Bildungspolitik wäre es daher, einen breiten Bildungsbegriff zugrunde zu legen, der dennoch sozio-ökonomisch auf der Höhe der Zeit ist. Bildung muss zur individuellen Entfaltung der Menschen beitragen und zugleich die Individuen befähigen, gesellschaftlichen Reichtum produzieren und sich aneignen zu können. Auf diese Weise wird auch die falsche Trennung zwischen Individuum und Gesellschaft aufgehoben: Ein hohes gesellschaftliches Reichtumsniveau und die Beteiligung der Individuen an ihrer Produktion und Aneignung bedingen einander.“

3.2 Das Recht auf Bildung

Aus all dem leitet sich ein Recht auf Bildung ab. Im „Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, den sowohl die BRD als auch die DDR ratifiziert hat, wird dieses Recht auf Bildung in Artikel 13 formuliert: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss“ (UNO 1966).

Die Wichtigkeit des Rechts auf Bildung fasst Fritzsche (2007, S. 80) wie folgt zusammen: „Das Recht auf Bildung gilt als besonderes Recht, da seine Wahrnehmung auch als eine Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Rechte anzusehen ist.“ In Deutschland geht es weniger um die formale Durchsetzung des Rechts auf Bildung, denn formal hat jeder das Recht, sich zu bilden. Dagegen ist die Frage, inwieweit und „in welchem Maße jeder und jede Einzelne seine Potenziale durch Bildung entwickeln“ (Koch 2007, S. 61) kann, inwieweit ein formales Recht also auch materiell unterfüttert ist, zu klären. Hier wird schnell deutlich, dass das Recht auf Bildung in Deutschland eben nicht umfassend gewährleistet ist. Die Diskussion um die fehlende Chancengleichheit im deut-

schen Bildungssystem sei dazu nur exemplarisch genannt (vgl. hierzu die Beiträge in BdWi/fzs [Hrsg.] 2005; Lauterbach 2007), da es inzwischen allgemein bekannt ist, dass Deutschland eines der selektivsten Bildungssysteme der industrialisierten Welt hat.⁶ Das Recht auf Bildung wird insofern nur einer bestimmten sozialen Schicht tatsächlich ermöglicht. Kritikpunkte am bundesdeutschen System sind dabei:

- die zu geringe Bereitstellung von Betreuungs- und Bildungsmöglichkeiten von Kindern vor der Einschulung (vgl. DJI 2005; Lauterbach 2007, S. 25; Ehmann o.J.) und das damit verbundene Festhalten an der «privaten Kindheit» (Kindererziehung in der Familie) und der «Hausfrauenehe» (vgl. Pfau-Effinger 2000, S. 124).
- die Gebühren im Kindertagespflegebereich (vgl. Ehmann o.J.),
- die Selektivität des gesamten Bildungswesens, bspw. die Selektivität des deutschen Schulsystems (vgl. Prengel/Overwien 2007, S 27) und die Selektivität des Hochschulzugangs (vgl. Isserstädt et al. 2007, S. 65f.),
- das Zurückdrängen des kostenfreien Schulunterrichts durch die Aufhebung der Lernmittelfreiheit (vgl. Riebau 2007),
- das fehlende Ganztagesangebot sowohl im Bereich der frühkindlichen Erziehung als auch bei den Schulen und – damit verbunden – fehlende Fördermöglichkeiten (vgl. Holtappels 2005, vgl. zur Debatte um Ganztagschulen: Wunder 2005),
- die sukzessive Einführung von Studiengebühren (vgl. Himpele 2006),

⁶ Das deutsche Bildungssystem zeichnet sich zudem durch zahlreiche «Sackgassen» aus: Voßkamp et al. (2007) haben exemplarisch die Höherqualifizierungsstrategien der Länder Deutschland, Österreich, Schweiz, Finnland, Großbritannien, USA, Japan und Korea untersucht. Mit Blick auf Deutschland, Österreich und die Schweiz schreiben Voßkamp et al. (2007, S. 139): „Die Länder mit Dualem System sind gleichzeitig die Länder, die früh in unterschiedliche Schulformen selektieren und somit früh in berufliche und allgemeinbildende Wege unterscheiden. Damit wird das Ziel der allgemeinen Höchstqualifizierung i. S. des Erreichens eines Hochschulabschlusses möglichst aller Schülerinnen und Schüler nicht verfolgt. Wer – aus welchen Gründen auch immer – den direkten Weg an die Hochschule (Schule – Hochschulreife – Studium) nicht nehmen kann oder will, der trifft meist auf Sackgassen. Wird sich – teilweise schon im Alter von zehn Jahren – für eine Schulform entscheiden, die klassischer Weise mit der Ausbildung im Dualen System endet (also etwa eine Hauptschule in Deutschland mit anschließender Lehre), dann ist der Weg zum Studium zwar nicht de jure, aber de facto verbaut.“ Die betrachteten Länder ohne Duales System gehen laut Voßkamp et al. (2007, S. 139) anders vor: „Die Schülerinnen und Schüler werden lange gemeinsam unterrichtet (unter Druck in Japan und Korea, unter spezifischer Förderung in Finnland, durch die Struktur der High School in Großbritannien und den USA). Die Zielrichtung der Systeme ist zudem auf die Hochschule ausgerichtet, das heißt, von quasi jedem Punkt in der eigenen Bildungsbiografie führt ein Weg an die Hochschule – auch und gerade nach der Ausbildung an einem berufsführenden Schulzweig (...).“

- die hohen Kosten, die neben dem Studium zu tragen sind (Lebenshaltungskosten, vgl. Dohmen/Hoi 2004), ohne dass hierfür ausreichend Unterstützungsinstrumente bereitgestellt werden.
- die Numeri Clausi in Deutschland sind ein Zeichen für die zu geringe Anzahl vorhandener Studienplätze. Die Numeri Clausi wurden zudem in der Vergangenheit – in manchen Bundesländern sehr stark – erhöht (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2007).

Die Überwindung dieser Defizite im deutschen Bildungssystem ist mit hohen Kosten verbunden. Um das Recht auf Bildung in Deutschland tatsächlich zu verwirklichen, ist in erster Linie die Durchlässigkeit zu erhöhen, was auch den Ausbau entsprechender Bildungseinrichtungen nach sich zieht. Das vorliegende Gutachten hat nicht die Aufgabe, die entsprechenden Kosten zu quantifizieren oder die Wirkung einzelner Maßnahmen zu beurteilen. Um die Notwendigkeit höherer Bildungsausgaben zu rechtfertigen seien hier nur einige Zahlen und Ideen genannt.

3.3 Unterfinanzierung des Bildungssystems

Derzeit ist das Bildungssystem massiv unterfinanziert. Zwar ist es schwer, diese Unterfinanzierung zu beziffern, die Debatten um fehlende Plätze an Kindergärten und Hochschulen, die ungünstige Betreuungsrelation zwischen Lernenden und Lehrenden⁷ sowie die schlechte Ausstattung mit Sachmitteln (die bspw. durch die Abschaffung der Lernmittelfreiheit in einzelnen Bundesländern dokumentiert wird) sprechen aber eine deutliche Sprache. Im Folgenden sollen nur einige Anhaltspunkte der derzeitigen Unterfinanzierung gegeben werden (vgl. grds. auch: GEW 2006):

- Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen ist nicht ausreichend. Untersuchungen zeigen, dass (vor allem von Frauen) ein Lebensmodell gewählt wird, das nicht den eigenen Wünschen entspricht. So verzichten zahlreiche Frauen auf die Realisierung eines eigenen Erwerbswunsches, was wesentlich mit der fehlenden Kinderbetreuung und den unflexiblen Arbeitszeiten erklärt wird (vgl. Beckmann 2003).⁸

⁷ Die OECD (2006, S. 408ff.) weist für Deutschland eine durchschnittliche Klassengröße im Primarbereich von 22 Schüler/innen aus. Der OECD-Durchschnitt liegt bei 21,5 Schüler/innen, der Durchschnitt der EU-19 bei 20 Schüler/innen. Deutschland hat damit den 16. Platz inne – für 23 OECD-Staaten liegen Daten vor. Im Sekundärbereich weist die OECD eine Klassengröße von 24,7 aus. Damit belegt Deutschland den 18. von 23 ausgewiesenen Plätzen und liegt sowohl schlechter als der OECD-Durchschnitt (23,8 Schüler/innen) und der EU-19-Durchschnitt (22,5 Schüler/innen). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass kleinere Klassengrößen nur dann positive Effekte erzielen, wenn sie entsprechend unterstützt und die zusätzlichen Lehrkräfte sinnvoll eingesetzt werden. Vgl. zur Debatte um die Wirkung von Klassengrößen Arnhold 2005.

⁸ Der Ausbau der Kinderbetreuung aus pädagogischen Gründen ist ebenfalls mit Kosten verbunden, fällt jedoch nicht in den Bereich der aktuellen Unterfinanzierung, sondern in den Bereich des wünschenswerten Ausbaus des Bildungssystems. Dieser wird weiter unten behandelt.

- Die Ausstattung der Schulen mit Lernmitteln (Büchern, Computern etc.) ist weit unterdurchschnittlich. So gab nur die Hälfte der an der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) teilnehmenden deutschen Grundschüler/innen an, dass es eine Schulbibliothek gibt (in England, Italien und Schweden liegt der Anteil bei 90 %, vgl. Bos et al. 2004). Dies ist besonders bedenklich, da das Vorhandensein von Bibliotheken mit aktuellem Bücherbestand wichtige Effekte auf die Lesefähigkeit hat (vgl. ebd.).
- Die Ausweitung der Numeri Clausi (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft 2007) machen deutlich, dass nicht ausreichend Studienplätze zur Verfügung stehen. Ferner wird die generelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems regelmäßig benannt (vgl. bspw. Pasternack 2003, S. 5f.) und etwa an der Betreuungsrelation von Lehrenden zu Studierenden festgemacht.
- Die Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland ist kaum öffentlich organisiert, die Weiterbildungsbeteiligung extrem niedrig. Zudem wurden die Weiterbildungsausgaben der Bundesagentur für Arbeit massiv zurückgefahren (vgl. Dohmen et al. 2007).

Quaiser (2007) weist darauf hin, dass die Frage, ob das Bildungssystem unterfinanziert ist, hochpolitisch. Insbesondere Vertreter/innen der Wirtschaft weisen dies gerne zurück. Eine Ausnahme bildet hier ein Gutachten der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2004), in dem erhebliche Mehrausgaben auch und gerade der öffentlichen Hand für Bildung gefordert werden. Dem wird allerdings durch Vertreter/innen des Instituts der deutschen Wirtschaft (2006) widersprochen, die rundweg bestreiten, dass es eine Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems gebe. Als gesichert ist jedoch festzuhalten, dass das Bildungssystem erstens nicht genügend Plätze für den vorhandenen Bedarf bereit stellt (Kindergärten, Studienplätze) und insofern unterfinanziert ist. Zweitens sind die Bildungsausgaben im Vergleich zu anderen Industrienationen erheblich unterdurchschnittlich (siehe Kapitel 4.2) und drittens ist die relative Bedeutung der Bildungsfinanzierung in den vergangenen Jahren in Deutschland massiv zurückgegangen (siehe Kapitel 4.1). Noch deutlicher wird die Notwendigkeit höherer öffentlicher Bildungsausgaben, wenn neben die heute bestehende Unterfinanzierung des Bildungssystems im Status quo die notwendigen (kostenintensiven) Reformen des Systems gestellt werden.

3.4 Handlungsbedarf zum Ausbau des Bildungssystems

Der Fachbereich Bildung, Wissenschaft und Forschung der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (vgl. ver.di 2007) hat eine Beschlussvorlage formuliert, in der auch die Kosten für die Um-

gestaltung und den Ausbau eines Bildungssystems mit dem Ziel einer höheren Chancengleichheit formuliert werden:

- Für den Bereich KiTa und Vorschule fordert die Gewerkschaft eine Änderung der Funktion von Kindertagesstätten. Die derzeitigen Erziehungs- bzw. Betreuungseinrichtungen sollen zu Bildungseinrichtungen umgestaltet werden. Zudem müsse jedem Kind ein Platz zur Verfügung stehen und die Teilnahme ab dem dritten Lebensjahr verpflichtend sein. Ferner müssen die Plätze als Ganztageseinrichtungen ausgebaut werden und gebührenfrei sein. Das Erziehungspersonal soll akademisch ausgebildet werden. Neben einmaligen Investitionskosten in Höhe von 8 Mrd. € geht ver.di von zusätzlichen jährlichen Kosten in Höhe von 3 Mrd. € für das gebührenfreie Ganztagsangebot sowie 120 Mio. € für die Ausbildung der Erzieher/innen aus.
- Für den Schulbereich fordert ver.di die Gemeinschaftsschule bis zur 10. Klasse, Ganztagschulen, eine kleinere Klassenstärke, eine ausreichende Ausstattung der Schulen mit Personal und Technik, eine Verbesserung des Schüler/innen-BAföG und die flächendeckende Lernmittelfreiheit. Die Kosten hierfür werden auf insgesamt 15 Mrd. € jährlich veranschlagt, davon alleine 3 Mrd. € zur Förderung lernschwacher Kinder.
- Im Dualen System fordert ver.di eine bessere Unterstützung der Auszubildenden (für den Lebensunterhalt), bessere Beratung und eine bessere Ausstattung mit Informationstechnologie. Die Kosten hierfür werden auf gut 210 Mio. € geschätzt, hinzu kommen einmalige Investition in Höhe von 500 Mio. €. Ver.di fordert eine Ausbildungsplatzumlage.
- Im Hochschulbereich wird von ver.di eine bedarfsdeckende Ausstattung bei gleichzeitiger Erhöhung des Anteils der Studierenden auf 40 % eines Altersjahrgangs gefordert.⁹ Hierfür werden 7 Mrd. € veranschlagt, hinzu kommen 2 Mrd. € zur Sicherstellung eines besseren Betreuungsverhältnisses von Lehrenden und Lernenden. Zudem sollen die Studiengebühren abgeschafft werden und stattdessen eine ausreichende öffentliche Finanzierung des Hochschulsystems sichergestellt werden. Ein dringend erforderlicher Ausbau des BAföG ist ebenfalls mit Kosten verbunden.
- Weiterbildung: Der Finanzbedarf für eine flächendeckende Weiterbildung hängt stark von der Dichte und dem Angebot ab. Allerdings umfasste alleine der Eingliederungstitel der Bundes-

⁹ Die Bundesregierung selbst formuliert das Ziel, eine Studierendenquote von 40 % zu erreichen, vgl. Deutscher Bundestag 2007c, S. 2.

agentur für Arbeit laut ver.di vor den „Hartz-Gesetzen“ der rot-grünen Bundesregierung etwa 15 Mrd. €.

Der Fachbereich Wissenschaft und Forschung von Ver.di (2007) kommt für diese Reformen des Bildungssystems insgesamt auf zusätzlich notwendige Ausgaben von rund 43 Mrd. € jährlich.

Karl Lauterbach (2007, S. 52f.) geht ebenfalls von einem massiven Mehrbedarf an Geldern für die Bildung aus. Die Kosten für die Kinderbetreuung veranschlagt er bei 23,5 Mrd. €. Darin enthalten sind Plätze für alle ein- und zweijährigen Kinder in Kindertagesstätten (10,6 Mrd. €) und Kindergartenplätze für die drei- bis fünfjährigen Kinder (7,9 Mrd. €). Beide Einrichtungen sind zunächst als Halbtageseinrichtungen konzipiert. Für die Hälfte der Kinder müssten laut Lauterbach Ganztagesplätze angeboten werden (3,6 Mrd. €), für 10 Prozent der Kinder ist ferner eine Sprachförderung notwendig (210 Mio. €). Da derzeit rund 11,1 Mrd. € (inkl. Elternbeiträge, jedoch ohne Tagesmütter) ausgegeben werden, verbleibt ein Mehrbedarf von 12 Mrd. € jährlich. Ferner veranschlagt Lauterbach 2,4 Mrd. € jährlich für eine bessere Personalausstattung der bereits bestehenden Einrichtungen und 3,2 Mrd. € für die bessere Ausbildung des Personals. Um dies zu finanzieren seien Steuererhöhungen allerdings zwingend notwendig.

Auch die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw, 2004) kommt, mit einem völlig anderen Verständnis einer notwendigen Bildungsreform, auf Mehrausgaben von 34,3 Mrd. €, wovon 3,3 Mrd. € auf den Bund, 21,3 Mrd. € auf die Länder, 4,6 Mrd. € auf die Gemeinden, 4,1 Mrd. € auf die privaten Haushalte und 924 Mio. € auf die Sozialversicherungen entfallen würden. Die Unternehmen müssten lediglich zusätzliche Kosten in Höhe von 220 Mio. € tragen (vgl. vbw 2004, S. 166). Die öffentlichen Haushalte werden vor allem durch höhere Ausgaben je Bildungsteilnehmer/in und den Aufbau der Ganztagsbetreuung belastet. In der tertiären Bildung schlägt vor allem die Betreuungsrelation zu Buche. Die Unternehmen werden durch Weiterbildungsausgaben mit 5,4 Mrd. € belastet, gleichzeitig soll die Ausbildungsvergütung wegfallen, was Einsparungen von 5,2 Mrd. € entspricht. Die privaten Haushalte sollen hingegen die Ausbildungsvergütung (4,5 Mrd. €) zusammen mit den Sozialversicherungsträgern (924 Mio. €) übernehmen. Im Gegenzug fallen die Gebühren im Vorschulbereich weg, was Einsparungen von 676 Mio. € entspricht (vgl. vbw. 2004, S 166). Bei der Belastung der privaten Haushalte mit 4,1 Mrd. € sind Studiengebühren nicht berücksichtigt, obwohl das Gutachten von einer Einführung derselben ausgeht (vgl. ebd., S. 148f.). Die Bayerische Wirtschaft geht demnach davon aus, dass die notwendigen Zusatz-

ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sowie den Privathaushalten, nicht jedoch durch die Wirtschaft zu tragen sind.¹⁰

Die Beispiele dürften verdeutlicht haben, dass das Bildungssystem unterfinanziert ist. Die Ausgangsthese dieses Kapitels kann damit hinreichend gestützt werden. Ohne die einzelnen Vorschläge an dieser Stelle bewerten zu wollen, ist deutlich geworden, dass eine Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland tatsächlich notwendig ist. Hierzu ist es zwingend erforderlich, den Staat über Steuermehreinnahmen handlungsfähig zu machen.¹¹ Selbstverständlich ist es nicht sinnvoll, einfach mehr Geld in das System zu pumpen. Sowohl ver.di (bspw. Gesamtschule, Verbesserung der Ausbildung des Personals) als auch Lauterbach (bspw. Verbesserung der Ausbildung des Personals, Vorschulen) machen jedoch Vorschläge, wie das System insgesamt zu verändern ist, um eine bessere Chancengleichheit herzustellen und damit dem Recht auf Bildung für alle ein Stück näher zu kommen. Denn – um es mit den Worten von Lauterbach (2007, S. 44) zu sagen – „Ein Versagen der Chancengleichheit ist für eine Demokratie kein Kavaliersdelikt.“

¹⁰ Es wird bspw. Argumentiert, dass die Mehrausgaben im Tertiärbereich überwiegend die Länder treffen. „Inwiefern diese [Zusatzbelastung] ohne die Beteiligung der privaten Haushalte zur realisieren ist, dürfte schon volkswirtschaftlich sehr fraglich sein“ (vbw 2004, S. 148). Damit wird die Möglichkeit, die Mehrbelastung durch Steuererhöhungen etwa auch für Unternehmen zu finanzieren, beiseite gelassen und stattdessen auf die Beteiligung der privaten Haushalte verwiesen..

¹¹ Der Dachverband der Studierendenvertretungen, der freie Zusammenschluß von studentInnenschaften, hat auf seiner 26. Mitgliederversammlung höhere Steuern gefordert, um die finanzielle Basis einer guten öffentlichen Bildung sicherzustellen, vgl. fzs 2004.

4 Bildungsausgaben in Deutschland

Bildungsausgaben lassen sich in vielerlei Hinsicht darstellen. Zum einen kann die Entwicklung innerhalb eines Landes betrachtet werden. Dies hat den Vorteil, dass methodische Probleme handhabbarer sind. Zum anderen können die Bildungsausgaben mit den Ausgaben anderer Länder verglichen werden, was hilfreich für eine Einordnung der eigenen Ausgaben ist, jedoch nicht unerhebliche methodische Schwierigkeiten nach sich zieht (vgl. bspw. Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung 1998, S. 24ff.; BLK 2006a). Ferner können verschiedene Indikatoren zur Bildungsfinanzierung herangezogen werden: Einerseits können absolute Werte zur Betrachtung genutzt werden. Hierbei ist jedoch klar, dass große Volkswirtschaften auf Grund ihrer höheren Einwohner/innenzahl im Vorteil sind. Daneben lassen sich die Ausgaben je Schüler/in bzw. Student/in betrachten. Hiermit kann zum Ausdruck gebracht werden, wie viel Geld tatsächlich für jeden Lernenden und jede Lernende zur Verfügung steht. Dieser Indikator berücksichtigt demografische Aspekte, da die Ausgaben ins Verhältnis zur tatsächlichen Zahl der Betroffenen gesetzt werden und so die Kohortenstärke indirekt eine Rolle spielt. Damit steigt dieser Betrag *ceteris paribus*, wenn die Anzahl der Betroffenen sinkt, was allerdings auch bedeutet, dass Länder mit einer geringen Studierendenquote hohe Ausgaben zu Lasten einer breiten Bildungsbeteiligung realisieren können. Schließlich können die Ausgaben als prozentualer Anteil des BIP ausgewiesen werden. Dieser Indikator bringt zum Ausdruck, welchen Anteil ihrer ökonomischen Leistungskraft eine Volkswirtschaft für Bildung aufwendet. Allerdings beachtet dieser Indikator Faktoren wie die demografische Zusammensetzung der Gesellschaft nicht. Zudem ist es möglich, diese Indikatoren zu kombinieren.

Im Folgenden sollen einige Indikatoren zu den Bildungsausgaben betrachtet werden. Ziel ist hierbei nicht eine abschließende Würdigung der Daten – dass die Datenlage für Bildungsausgaben unzureichend ist, ist hinreichend bekannt (vgl. bspw. Nagel 2002, Volkholz o.J.). Es wird jedoch allemal deutlich, dass die öffentlichen Bildungsausgaben der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich als gering einzustufen sind und in den vergangenen Jahren zurückgefahren wurden. Abschließend werden Gründe für diese Feststellung untersucht und mögliche Konsequenzen abgeleitet.

4.1 Der BLK-Bildungsfinanzbericht

Die öffentlichen Ausgaben für Bildung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sind nach den Daten der BLK in Deutschland seit 1975 in der Tendenz rückläufig. Der Anteil der Wirtschaftskraft der Volkswirtschaft, der für Bildung aufgewendet wird, schrumpft demnach. Werden hierbei auch die demografischen Aspekte berücksichtigt, d. h. die Bildungsausgaben je Studierenden bzw. Schü-

ler/in mit betrachtet, dann verschärft sich dieser Rückgang der Ausgaben noch, da die steigende Anzahl an Studierenden seit den 70er Jahren nicht zu höheren Ausgaben für Bildung in Relation zum BIP geführt hat („Untertunnelung des Studentenbergs“).

4.1.1 Das nationale Bildungsbudget

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) wertet seit 1972 die von Bund und Ländern gemeldeten Bildungsausgaben der Gebietskörperschaften aus (vgl. BLK 2006a, S. 4). Die öffentlichen Aufwendungen liegen dabei in einer Zeitreihe seit 1975 vor, zunächst nur für Westdeutschland, seit 1992 für das vereinigte Deutschland. Diese Daten geben einen guten Überblick über die Entwicklung der Bildungsausgaben und sollen im Folgenden dargestellt werden, bevor eine internationale Einordnung erfolgt.

Die nationalen Bildungsausgaben liegen über den international ausgewiesenen Bildungsausgaben. Diese zunächst überraschende Feststellung kann dadurch erklärt werden, dass bei der Bezifferung der nationalen Ausgaben sowohl Weiterbildungsausgaben als auch weitere staatliche Transfers wie das Kindergeld aufgenommen wurden. Für das nationale Bildungsbudget weist die BLK (2006a, S. 6) für das Jahr 2003 eine Summe von 135,2 Mrd. Euro aus, was einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 6,2 % entspricht.¹² Die Bildungsausgaben enthalten dabei Zusetzungen für unterstellte Sozialleistungen (7,5 Mrd. Euro) und Beihilfen (1,3 Mrd. Euro) der Beamten, an deren Höhe jedoch erhebliche Zweifel bestehen und vermutet wird, dass die Ausgaben tatsächlich höher liegen (vgl. ebd., S. 51ff.). „Von den 135,2 Mrd. € für Bildung 2003 entfielen 10,6 Mrd. € oder 7,8 % auf den Elementarbereich, rund 58,2 Mrd. € oder 43,0 % auf den schulischen Bereich¹³, rund 12,7 Mrd. € oder 9,4 % auf den Hochschulbereich¹⁴ und 13,6 Mrd. € oder 10,1 % auf die betriebliche Ausbildung. Die Weiterbildungsaufwendungen, die in den internationalen Meldungen nicht enthalten sind, beziffern sich für öffentliche und private Haushalte auf 10,1 Mrd. € oder 7,5 %. Außerdem sind noch Ausgaben der privaten Haushalte für Nachhilfe und Lernmittel in Höhe von 5,0 Mrd. € sowie die Ausgaben der sonstigen Bildungseinrichtungen in Höhe von 11,8 Mrd. € festzuhalten. Dies zusammen sind 12,4 % an den Bildungsausgaben. Die Bildungsförderungen (BA-föG), die Förderung von Bildungsteilnehmern durch die BA und das Kindergeld für kindergeldbe-

¹² Für das gleiche Jahr werden in der internationalen Abgrenzung 114 Mrd. Euro bzw. 5,3 % des BIP ausgewiesen. Siehe hierzu Tabelle 10 im Anhang.

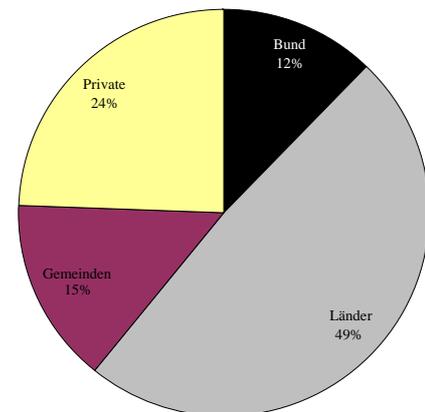
¹³ Einschließlich Schulen des Gesundheitswesens, Fachschulen und Berufsakademien sowie Beihilfe und Versorgungsleistungen.

¹⁴ Ohne Hochschulforschung und medizinische Versorgung, einschließlich Beihilfe und unterstellter Sozialbeiträge.

rechtigte Bildungsteilnehmer ab 19 Jahren betragen insgesamt 13,1°Mrd. € oder 9,7 %.“ (BLK 2006a, S. 7, vgl. zu den Weiterbildungsausgaben auch Dohmen et al. 2007, S. 19ff. und die dort angegebene Literatur).

Von den Ausgaben im nationalen Bildungsbudget gaben die Länder 49 % oder 65,6 Mrd. € aus, der Bund 16,5 Mrd. € (12 %), die Gemeinden 20,0 Mrd. € (15 %) und die Wirtschaft zusammen mit den privaten Haushalten 33,0 Mrd. € (24 %) (vgl. BLK 2006a, S. 7).

Bei der Betrachtung der öffentlichen Bildungsausgaben greift die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung auf die Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte zurück. In dieser Statistik sind einige Ausgaben nicht ausgewiesen, da sie haushaltssystematisch anders erfasst sind. Die BLK benennt etwa für 2003 nach dem Bildungsbudget 123 Mrd. € als Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Bei den Grundmitteln sind es lediglich 94,9 Mrd. €. „Die Ursachen für die Abweichungen sind vielfältiger Art. Einerseits werden in der



Budgetbetrachtung [...] Zusetzungen für Ausgaben vorgenommen, die in der Jahresrechnungsstatistik außerhalb des Bereichs Bildung, Forschung und Wissenschaft nachgewiesen werden (z. B. Zusetzungen für die Altersversorgung der Beamten, für die Ausbildung der Beamtenanwärter, für Kindergeld, für die duale Ausbildung und die Weiterbildung im öffentlichen Bereich, für die Bildungsausgaben der Bundesagentur für Arbeit). Andererseits werden im Budget Ausgaben für bestimmte Aufgaben abgesetzt, die in der Jahresrechnungsstatistik im Aufgabenbereich Bildung, Forschung und Wissenschaft enthalten sind, aber nicht als Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft in der Abgrenzung des Budgets angesehen werden (z. B. Absetzungen für die Krankenbehandlung im Bereich der Hochschulkliniken, für die Betreuung in Kinderkrippen). Die Hauptabweichungen beim Bund ergeben sich aus den Bildungsausgaben der Bundesagentur für Arbeit, bei den Ländern aus den unterstellten Sozialbeiträgen für die Altersversorgung der verbeamteten Lehrer und Hochschullehrer“ (ebd., S. 34f.). Da die Grundmittel seit 1975 ausgewiesen vorliegen, können an Hand der langen Reihe die Ausgaben für Bildung in Relation zum BIP dargestellt werden. 1975 lagen diese Ausgaben auf Grund der politisch betriebenen Bildungsexpansion der 70er Jahre besonders hoch und erheblich über den Ausgaben von 1965 (vgl. Sachverständigenrat bei der Hans-Böckler-Stiftung 1998, S. 16).

4.1.2 Bildungsausgaben in Relation zum BIP 1975 - 2004

Abbildung 1 zeigt in der Tendenz rückläufige öffentliche Ausgaben in Prozent des BIP für das Bildungswesen. Trotz aller Abgrenzungsschwierigkeiten in diesem Bereich, lässt sich ein starker Rückgang von 1975 bis 1990 beobachten. Vereinigungsbedingt sind die Ausgaben nach 1990 gestiegen. Allerdings sind die Werte bereits seit 1992 (erstmalige Datenausweisung für das vereinigte Deutschland) von 4,45 % des BIP (Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten) bzw. 3,55 % des BIP (nur Bildungswesen) auf 4,09 % bzw. 3,35 % zurückgegangen.

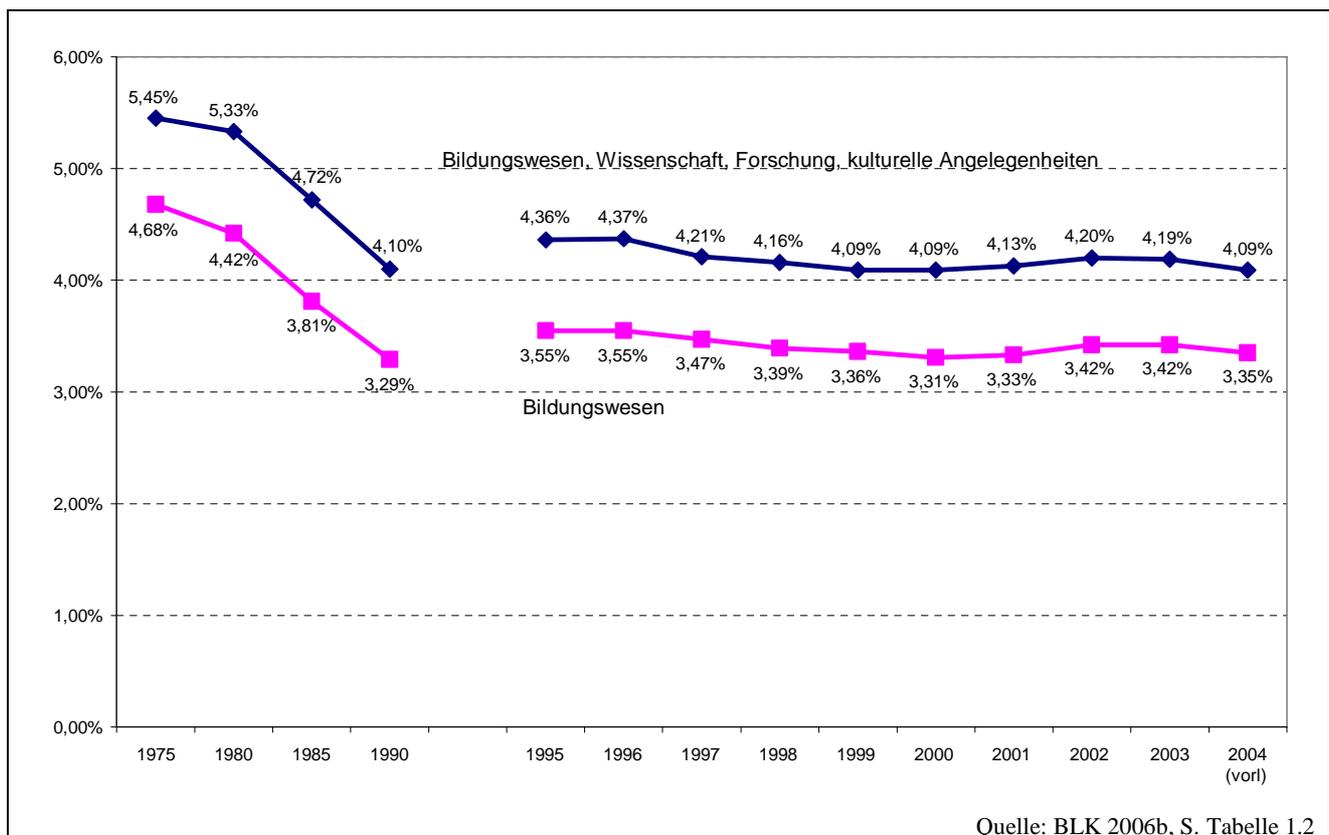


Abbildung 1: Ausgaben (Grundmittel) für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten 1975-2004 in Prozent des BIP

Betrachtet man die einzelnen Bildungsbereiche, dann ergeben sich die in Abbildung 2 dargestellten Werte. Die Ausgaben im Bereich der beruflichen und der allgemeinbildenden Schulen ist hierbei von 1975 bis 1990 stark rückläufig. Nach einem vereinigungsbedingten Anstieg sind die Werte seit 1995 wieder rückläufig. Ähnlich verhält es sich bei den Hochschulen. Im Bereich der Jugendarbeit bzw. der Tageseinrichtungen für Kinder sind die Werte ab 1995 dagegen höher als 1975, wenngleich sie in der Tendenz seit 1995 leicht rückläufig sind. Die Werte der Jugendarbeit und der Tageseinrichtungen sind in der Abgrenzung nicht Bestandteil des Budgets «Bildungswesen», wohl aber des übergreifenden Budgets «Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten.»

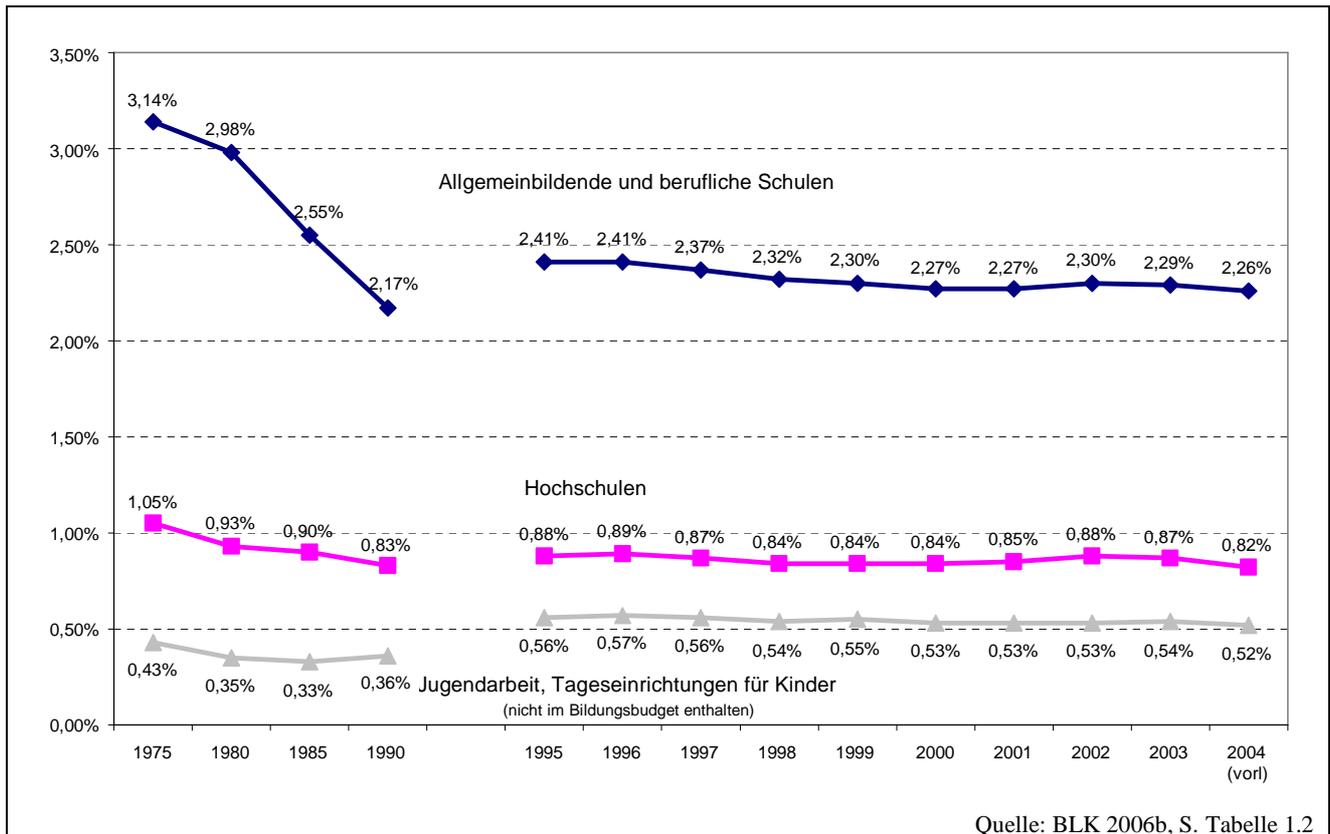


Abbildung 2: Ausgaben (Grundmittel) für Schulen, Hochschulen und Jugendarbeit/Tageseinrichtungen für Kinder 1975-2004 in Prozent des BIP

Dem Rückgang der Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt kann durch eine entsprechende Ausgabenerhöhung entgegengewirkt werden. Tabelle 1 weist aus, wie viel die öffentlichen Haushalte zusätzlich ausgeben müssten, um im Jahr 2004 die prozentualen Anteile am BIP des Jahres 1975 bzw. des Jahres 1992 zu erreichen. Dabei wird deutlich, dass diese Ausgaben erheblich gesteigert werden müssen, falls die entsprechenden Werte angestrebt werden. Für den Bildungsbereich, der die Jugendarbeit und die Tageseinrichtungen für Kinder nicht enthält, wären bspw. 30 Mrd. Euro jährlich notwendig, um den Anteil am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1975 zu erreichen. Darin sind die Steigerungen der Bildungsbeteiligung seit den 1970er Jahren jedoch noch nicht berücksichtigt, die im Folgenden betrachtet werden sollen.

	Notwendige Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP von 1975 zu erreichen	Notwendige Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP von 1995 zu erreichen
<i>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</i>	30,0 Mrd. €	6,0 Mrd. €
<i>Bildungswesen</i>	29,4 Mrd. €	4,4 Mrd. €

Quellen: BLK 2006b, Tabellen 1.2 und S. A3; Statistisches Bundesamt 2007a; eigene Berechnungen

Tabelle 1: Notwendige Mehrausgaben zur Erreichung des BIP-Prozentsatzes von 1975 und 1995

4.1.3 Bildungsausgaben je Million Schüler/innen bzw. Studierenden in Relation zum BIP

Die Untersuchung der reinen Daten bringt allerdings das Problem mit sich, dass die demografische Entwicklung nicht berücksichtigt wird. Auf Grund einer Verschiebung in der demografischen Zusammensetzung der Gesellschaft ist auch die Verteilung des BIP neu zu gestalten. So ist etwa ein größerer Anteil an (öffentlichen) Ausgaben für die Versorgung und Betreuung älterer Menschen aufzuwenden. Umgekehrt ist auch die seit den 1970er Jahren gestiegene Bildungsbeteiligung an den Hochschulen zu beachten. Um diesem Problem zu begegnen, weist beispielsweise der Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (1998) die Bildungsausgaben in Prozent des BIP je einer Million Studierender bzw. Schüler/innen aus. Die Werte der Berechnung sind in Abbildung 3 dargestellt.

Die Ausgaben je einer Million Studierende am Bruttoinlandsprodukt sind dabei kontinuierlich rückläufig. Insbesondere der Rückgang zwischen 1975 und 1990 ist enorm, allerdings sind die Zahlen auch seit 1990 weiter rückläufig. Wurden 1975 noch 1,26 % des BIP je Million Studierende aufgewendet, so waren es 1990 lediglich noch 0,55 %. Von 1992 an ist der Wert von 0,47 % bis 2004 weiter auf 0,42 % gesunken.

Bei den Ausgaben je einer Million Schüler/innen an beruflichen und allgemeinbildenden Schulen sind die Schwankungen insgesamt geringer: 1975 wurden 0,26 % des BIP je eine Million Schüler/innen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen öffentlich aufgewendet, 1990 waren es noch 0,24 %. Der erste Wert nach der Wiedervereinigung weist dann gerade noch Ausgaben in Prozent des BIP je eine Millionen Schüler/innen von 0,19 % aus. Dieser Wert ist seither relativ stabil und beträgt 2004 noch 0,18 %.

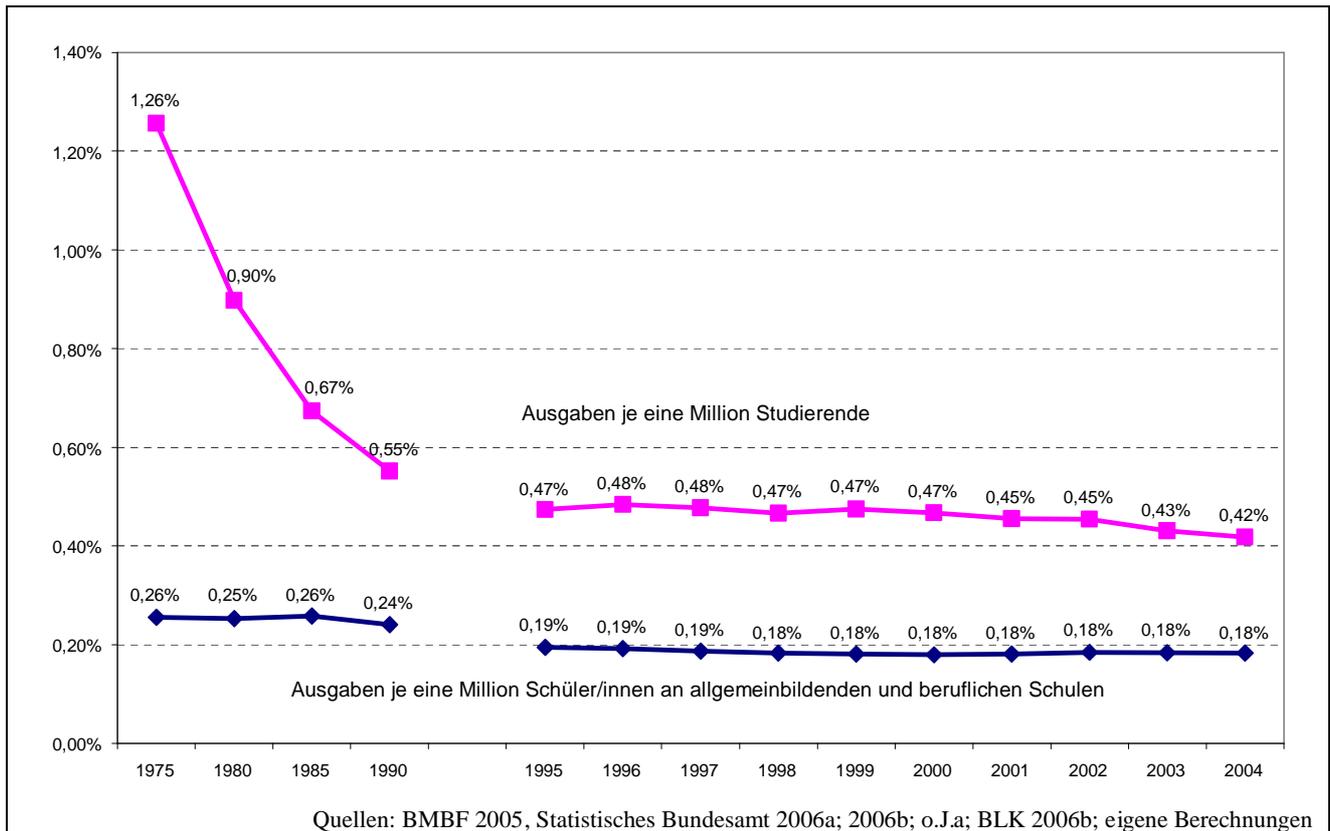


Abbildung 3: Öffentliche Bildungsausgaben (Grundmittel) in Prozent des BIP je eine Million Studierenden bzw. eine Million Schüler/innen 1975-2004

Da die Ausgaben auf je eine Million Schüler/innen bzw. Studierende bezogen sind, sind sie sozusagen um demografische Effekte bereinigt. Damit kann den Angaben sehr gut entnommen werden, wie sich der Anteil des Bruttoinlandsprodukt, den Deutschland bereit war bzw. ist für Bildung aufzuwenden, entwickelt hat. Tabelle 2 ist zu entnehmen, welche Anstrengungen heute notwendig wären, um die Werte von 1975, 1990 oder 1995 wieder zu erreichen.

	Notwendige Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP je Million Schüler/innen bzw. Studierende von 1975 zu erreichen		Notwendige Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP je Million Schüler/innen bzw. Studierende von 1990 zu erreichen		Notwendige Mehrausgaben 2004, um den Anteil am BIP je Million Schüler/innen bzw. Studierende von 1995 zu erreichen	
	Absolut	Prozentual	Absolut	Prozentual	Absolut	Prozentual
<i>Allgemeinbildende und berufliche Schulen</i>	19,9 Mrd. €	40%	15,7 Mrd. €	32%	3,4 Mrd. €	7%
<i>Hochschulen</i>	36,3 Mrd. €	201%	5,8 Mrd. €	32%	2,4 Mrd. €	13%

Tabelle 2: Notwendige Mehrausgaben, wenn die Ausgaben in Prozent des BIP je einer Million Schüler/innen bzw. Studierende wieder erreicht werden sollen

Die Werte der Tabelle 2 machen deutlich, wie stark der Rückgang der Bildungsausgaben tatsächlich ist, wenn die Ausgaben in Prozent des BIP je eine Million Schüler/innen bzw. Studierende als Indikator akzeptiert werden. Die enormen Werte bei den Hochschulen haben auch damit zu tun, dass die Studierendenzahlen heute erheblich über den Zahlen des Jahres 1975 liegen: Sie haben sich

von rund 840.000 auf fast 2 Millionen Studierende mehr als verdoppelt. Gleichzeitig sind die Ausgaben für die Hochschulen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes jedoch von 1,05 % auf 0,82 % zurückgegangen. Wäre dem Anstieg der Studierendenzahlen ein analoger Anstieg der öffentlichen Ausgaben gefolgt¹⁵ und diese Ausgaben je Million Studierender am BIP mit dem Wert des Jahres 1975 fixiert worden, dann wären die Ausgaben heute 36,3 Mrd. Euro jährlich höher – sie müssten gegenüber dem Status quo also verdreifacht werden! Sollte wenigstens der Wert des Jahres 1990 erreicht werden, so müssten die öffentlichen Ausgaben des Jahres 2004 noch immer um rund 30 % erhöht werden.

Auf Grund der kontinuierlicheren Entwicklung der Schüler/innenzahlen an beruflichen und allgemeinbildenden Schulen – 2004 gab es fast exakt so viele Schüler/innen wie 1975 – sind die notwendigen Mehrausgaben hier geringer, wenn der Ausgabenwert am BIP je Million Schüler/innen des Jahres 1975 wieder erreicht werden sollte. Zusätzliche Ausgaben von 19,9 Mrd. Euro entsprechen hier Mehrausgaben der öffentlichen Hand von 40 %.

Insgesamt macht die Betrachtung der BLK-Zahlen trotz aller methodischer Probleme deutlich, dass die öffentlichen Bildungsausgaben weder der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes noch der Entwicklung insbesondere der Studierendenzahlen gefolgt sind. Dies bedeutet einerseits, dass ein zunehmender Anteil des volkswirtschaftlichen Reichtums nicht für öffentliche Bildungsausgaben genutzt wird. Andererseits wird deutlich, dass insbesondere der Expansion der Hochschulen die materielle Grundlage fehlt.

4.1.4 Schlussfolgerungen aus dem nationalen Bildungsbudget

Das nationale Bildungsbudget zeigt einen erheblichen Rückgang der Bildungsausgaben gemessen am BIP. Werden hierbei auch demografische Entwicklungen berücksichtigt, d. h. die Anzahl der Schüler/innen bzw. Studierenden mit in die Betrachtung aufgenommen, dann zeigt sich ein massiver Rückgang insbesondere im Bereich der Hochschulbildung. Dies ist die bis heute anhaltende „Untertunnelung“ des Studentenbergs. Angesichts der neueren Prognosen der Kultusministerkonferenz (2005), die mit einem Anstieg der Studierenden von heute knapp unter 2 Mio. auf 2,5 bis 2,7 Mio. bis 2014 erneut einen „Studentenberg“ erwartet, zeichnet sich hier ein erheblicher Handlungsbedarf ab.

¹⁵ Die massive Unterfinanzierung des (west-)deutschen Hochschulsystems ist Folge des „Studentenbergs“ Ende der 70er Jahre. Damals wurde beschlossen, den „Studentenberg“ zu untunneln, d.h. eine (vermutete) zeitweilige Überlastung der Hochschulen hinzunehmen. Der Berg entpuppte sich jedoch als der Anfang kontinuierlich steigender Studierendenzahlen; die Ausstattung wurde hieran nie angepasst (vgl. Nida-Rümelin 2006).

Insgesamt wird deutlich, dass erhebliche Anstrengungen notwendig werden, um den Wert des der Bildungsausgaben von 1975 zu erreichen. Wird zudem in Betracht gezogen, dass die relative Bedeutung von Bildung auf Grund des Strukturwandels zugenommen hat, dann ist es zwingend notwendig, Anstrengungen zu unternehmen und die Bildungsausgaben erheblich zu erhöhen. Eine Trendumkehr bei der Bildungsfinanzierung ist zwingend notwendig. Hier nicht zu handeln, wird volkswirtschaftlich perspektivisch teurer, als die erheblichen (Mehr-)Ausgaben in Kauf zu nehmen (vgl. Lauterbach 2007).

4.2 Deutschland im internationalen Vergleich

Neben der Entwicklung der nationalen Bildungsausgaben im Längsschnitt, interessiert die Frage, wie die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Industrienationen im Bereich der Bildungsausgaben abschneidet. Dabei werden vor allem die öffentlichen Bildungsausgaben in den Blick genommen. Es lässt sich feststellen, dass die Bildungsausgaben der Bundesrepublik im internationalen Vergleich mit anderen Industriestaaten im Verhältnis zum BIP bestenfalls durchschnittlich, bei den meisten Indikatoren sogar unterdurchschnittlich sind.

4.2.1 Öffentliche und private Bildungsausgaben in Prozent des BIP

Bildungsausgaben international zu vergleichen ist durch zahlreiche methodische Probleme gekennzeichnet. So sind Leistungen wie etwa vergünstigte Transportkosten für Lernende oft nicht zu erfassen, was zu Verzerrungen in der Darstellung führt. Allerdings zeigen die Ergebnisse sowohl der OECD als auch der EU, dass die Bildungsausgaben der Bundesrepublik Deutschland weit unter dem Schnitt der betrachteten Länder liegen. Werden die öffentlichen Bildungsausgaben betrachtet, so werden für Deutschland im Jahr 2003 sowohl von der OECD (2006, Tab. B4.1) als auch von der EU (Eurostat o.J.) 4,7 % ausgewiesen. Der OECD-Durchschnitt liegt demgegenüber bei 5,5 %, der Durchschnitt der EU-27 bei 5,2 %. Damit sind die öffentlichen Bildungsausgaben inklusive der Unterstützung der Lernenden in Deutschland unterdurchschnittlich.

Eine genauere Betrachtung der OECD-Daten (vgl. OECD 2006, Tabelle B4.1) zeigt Deutschland bei den öffentlichen Bildungsausgaben auf Platz 21 der 29 untersuchten Staaten. Spitzenreiter Dänemark gibt öffentlich 8,3 % des BIP für Bildung aus, gefolgt von Island (7,8 %), Norwegen (7,6 %) und Schweden (7,5 %). Die Schweiz (6,0 %) und Österreich (5,5 %), als deutschsprachige Länder mit dualem System, wenden öffentlich ebenfalls wesentlich mehr Geld für Bildung auf als die Bundesrepublik. Einen geringeren Anteil als Deutschland geben von den betrachteten Staaten

Korea, die Tschechische Republik, Irland, die Slowakei, Spanien, Griechenland, die Türkei und Japan aus.

Werden statt der Daten der OECD die Daten des Internetangebots von Eurostat herangezogen, dann verschieben sich die Werte zwar etwas, allerdings ohne an den grundlegenden Aussagen etwas zu ändern. Innerhalb der EU-27 belegt Deutschland im Jahr 2003 mit 4,7 % Anteil am BIP bei den öffentlichen Bildungsausgaben den 19. Platz.¹⁶

Betrachtet man nur die Ausgaben für Bildungsinstitutionen¹⁷ – also etwa ohne Transfers an Studierende und Schüler/innen – so lassen sich die Daten der OECD weiter aufschlüsseln. Abbildung 4 zeigt die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben an Bildungsinstitutionen der OECD-Länder.

Insgesamt liegen die nordischen Länder bei der Betrachtung der *öffentlichen* Ausgaben für Bildungsinstitutionen in Prozent des BIP deutlich vorne, aber auch einige osteuropäische Länder (Polen und Ungarn) sowie Mexiko weisen hier höhere Werte aus als Deutschland. Die Bundesrepublik liegt mit 4,4 % des BIP erheblich unter dem Durchschnitt der OECD von 5,2 %.

Bei den privaten Bildungsausgaben liegt Deutschland hingegen nach Korea, den USA, Kanada, Japan, Mexiko, Neuseeland und Großbritannien im vorderen Drittel. Zumindest bei den asiatischen Ländern spielt hierbei ein komplett anderes Verständnis der Bildungsfinanzierung eine Rolle (vgl. Voßkamp et al. 2007). Die vergleichsweise hohen privaten Bildungsausgaben in Deutschland (0,9 %) erklären sich vor allem durch die Mitfinanzierung des KiTa-Bereiches durch die Eltern und das Duale System, indem die Unternehmen einen erheblichen Anteil der Kosten tragen.¹⁸

¹⁶ Spitzenreiter sind Dänemark (8,3 %), Schweden (7,5 %) und Zypern (7,3 %). Der Durchschnittswert der EU-27 lag 2003 bei 5,2 %, so dass die Bundesrepublik 0,5 Prozentpunkte des BIP weniger öffentlich für Bildung ausgibt als der Durchschnitt der EU 27. Legt man die durch Eurostat bereits ausgewiesenen Zahlen für 2004 zugrunde, so ändert sich wenig: Auch hier belegt Deutschland den 19. Platz, der jeweilige Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP war zwischen 2003 und 2004 sogar leicht rückläufig.

¹⁷ Die OECD (2006, S. 221) grenzt den Indikator wie folgt ab: „Nicht alle Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen im Bildungsbereich finden in Bildungseinrichtungen statt. Beispielsweise erwerben Familien Schulbücher oder Unterrichtsmaterialien im Handel oder lassen ihren Kindern Privatunterricht außerhalb von Bildungseinrichtungen zukommen. Im Tertiärbereich machen die Kosten für den Lebensunterhalt sowie für entgangene Verdienste einen beträchtlichen Teil der Bildungskosten aus. Sämtliche außerhalb von Bildungseinrichtungen anfallenden Kosten bleiben bei diesem Indikator außer Acht, selbst wenn diese Ausgaben öffentlich subventioniert werden.“ Welche Daten die Bundesrepublik für internationale Veröffentlichungen meldet ist der Tabelle 10 im Anhang zu entnehmen.

¹⁸ Die Studiengebühren sind hier noch nicht erfasst. Die Mehreinnahmen werden hier auf 180 Mio. € in Baden-Württemberg (vgl. Pressemitteilung des Wissenschaftsministeriums vom 12.10.2005), auf 74 Mio. € in Bayern (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Pressemitteilung vom 19.04.2007), auf 40 Mio. € in Hamburg (vgl. <http://www.hamburg.de/news.do?cid=6545132>, Zugriff am 30.08.07), auf 120 Mio. € in Hessen (vgl. Homepage des Hessischen Wissenschaftsministeriums, Zugriff am 30.08.2007 http://www.hmwk.hessen.de/irj/HMWK_Internet?cid=ccc26b76238e6f2fadcae8871dbfbb6d), auf 125 Mio. € in Niedersachsen (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur 2005) auf 320 Mio. € in NRW

Werden die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungsinstitutionen zusammen betrachtet, so liegt Deutschland mit 5,3 % auf dem 19. Platz – bei 28 betrachteten Ländern. Den höchsten Anteil des BIP wendet Island mit 8,0 % für Bildungsausgaben auf, gefolgt von Korea und den USA mit jeweils 7,5 %. Im Durchschnitt der OECD werden 5,9 % des Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgegeben.

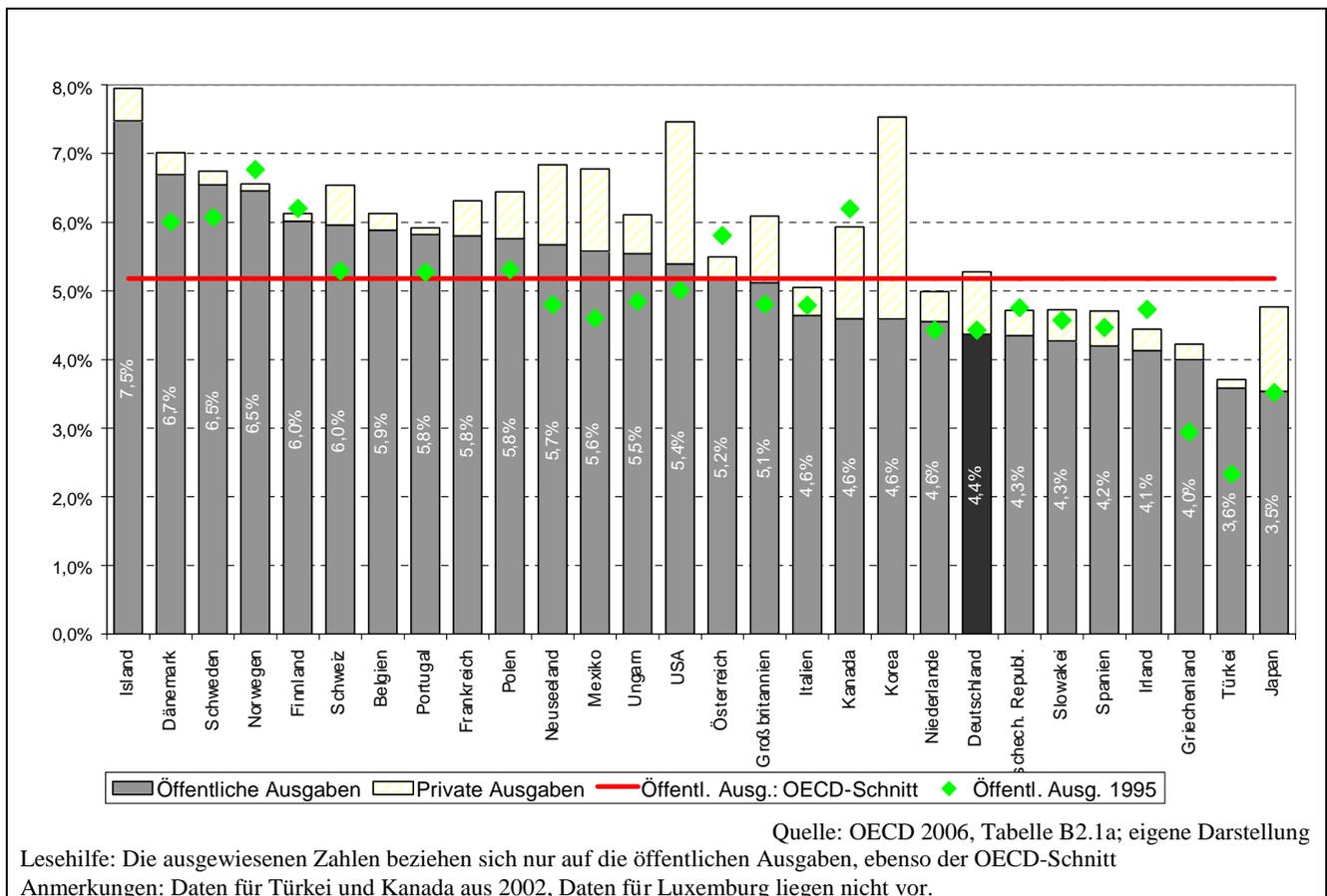


Abbildung 4: Öffentliche und private Bildungsausgaben an Bildungsinstitutionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2003

Ein Grund für geringere Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt kann darin liegen, dass der Anteil der Schüler/innen bzw. Studierenden an der Bevölkerung relativ gering ist. In der Tat hat die Bundesrepublik Deutschland hier unterdurchschnittliche Werte, die zumindest einen Teil der geringen Bildungsausgaben am BIP erklären können.

(vgl. Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen 2006) und auf 14 Mio. € (vgl. <http://www.sr-online.de/nachrichten/881/474090.html>, Zugriff am 30.08.2007), insgesamt also auf 873 Mio. € geschätzt. Dies entspricht 0,04 % des BIP und erhöht die privaten Bildungsausgaben weiter.

4.2.2 Die internationalen Entwicklungen von 1995 bis 2003

Neben der Frage, welchen Prozentanteil des BIP eine Volkswirtschaft für Bildung ausgibt, interessiert die Frage, wie sich diese Ausgaben entwickelt haben. Die OECD (2006, Tabelle B2.1a) weist zum Vergleich bei den Ausgaben für Bildungsinstitutionen Werte aus den Jahren 1995 und 2000 aus. Für 1995 liegen die Daten der öffentlichen Ausgaben für 24 Staaten vor, diese Ausgaben sind in Abbildung 4 ebenfalls abgetragen. Von diesen Staaten haben 14 den Anteil der Bildungsausgaben teilweise erheblich gesteigert – die Türkei und Griechenland um über einen Prozentpunkt. Aber auch Industrienationen haben die Bildungsausgaben am BIP gesteigert: Dänemark und die Schweiz um knapp 0,7 Prozentpunkte, Schweden um 0,5 und die USA um 0,4 Prozentpunkte. Im gleichen Zeitraum haben Kanada (-1,6 Prozentpunkte), Österreich und Irland (je -0,6 Prozentpunkte) die Bildungsausgaben in Prozent des BIP erheblich gesenkt. Insgesamt zehn Staaten, für die die entsprechenden Daten vorliegen, haben ihre öffentlichen Bildungsausgaben seit 1995 im Verhältnis zum BIP gesenkt, darunter auch Deutschland mit einem Minus von 0,07 Prozentpunkten. (vgl. OECD 2006, Tabelle B2.1a). Eine Senkung der Bildungsausgaben am BIP kann einerseits durch eine tatsächliche Ausgabenkürzung, andererseits aber auch dadurch zustande kommen, dass das BIP schneller gestiegen ist als die Bildungsausgaben.

Betrachtet man statt des gesamten Zeitraums von 1995 bis 2003 nur den Zeitraum seit dem Jahr 2000, so haben lediglich drei der 25 Staaten ihre öffentlichen Bildungsausgaben am BIP in diesem Zeitraum gesenkt (Kanada und Österreich, sowie Spanien minimal). Während jedoch in den betrachteten OECD-Staaten der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP von 2000 bis 2003 um über 0,3 Prozentpunkte gestiegen ist, hat Deutschland seine Ausgaben um lediglich 0,17 Prozentpunkte erhöht. Im Vergleich mit den anderen OECD-Staaten ist Deutschland demnach trotz der Steigerung in diesem Zeitraum weiter zurückgefallen (vgl. ebd., vgl. auch Dohmen et al. 2006, S. 37ff.).

Betrachtet man die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben (und nicht nur die für Bildungsinstitutionen), so weist die Datenbank von Eurostat für Deutschland eine ähnliche Entwicklung auf. Wie Abbildung 5 zeigt, sind die öffentlichen Bildungsausgaben in Prozent des BIP seit 1995 nicht oder nur leicht gesteigert worden und stagnieren auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Zwar gab es in den vergangenen zehn Jahren leichte Ausreißer nach oben, eine systematische Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben hat jedoch entgegen den Beteuerungen aller Bundes- und Landesregierungen nicht stattgefunden. Im Jahr 2004 liegt der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP laut Daten von Eurostat sogar leicht unter dem Wert von 1995.

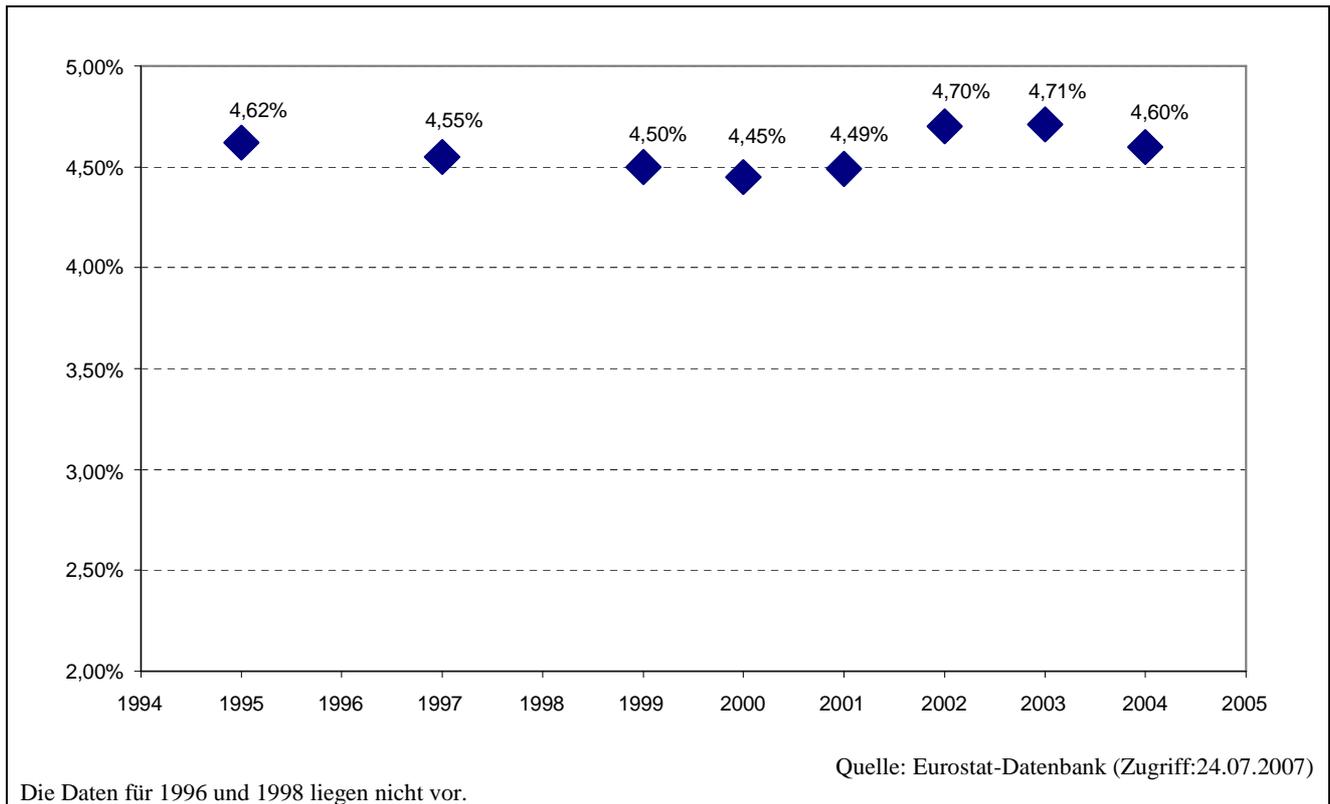


Abbildung 5: Öffentliche Ausgaben für Bildung in Prozent des BIP in Deutschland von 1994 bis 2004

4.2.3 Betrachtung der einzelnen Bildungsbereiche

Werden anstatt der gesamten Bildungsausgaben die Ausgaben in den einzelnen Bildungsbereichen betrachtet, so liegt Deutschland mit Ausnahme der Bildung unterhalb des Primärbereichs und der post-sekundären, nicht-tertiären Ausbildung¹⁹ überall unter dem OECD-Durchschnitt. Dabei werden im Folgenden die *öffentlichen* und *privaten* Bildungsausgaben zusammen ausgewiesen, da die OECD die entsprechenden Daten nicht weiter aufschlüsselt. Im Bereich der Kinder von 3 Jahren bis zum Primärbereich liegt Deutschland genau im Durchschnitt der OECD. Hierfür werden 0,5 % des BIP ausgegeben. Im Bereich der Primär- und der unteren Sekundärbildung ist Deutschland erheblich unter dem Schnitt der OECD zu finden: Die Bundesrepublik wendet 2,1 % des BIP auf, die OECD-Staaten im Durchschnitt 2,5 %. Bei der oberen Sekundärbildung ist Deutschland dagegen nur leicht unterdurchschnittlich. Für den Tertiärbereich wiederum wendet Deutschland 1,1 % des BIP auf, im OECD-Durchschnitt sind es 1,4 %.

Die EU weist über die Homepage von Eurostat einen unterdurchschnittlichen Wert im Primärbereich (ISCED 1) aus. Die EU-27 geben hier 1,2 % des BIP öffentlich aus, Deutschland nur 0,7 %.

¹⁹ Dieser Bereich ist insgesamt sehr klein. Er umfasst in Deutschland bspw. Abendgymnasien und Fachoberschulen.

Im Sekundärbereich (ISCED 2 bis 4) sind die durchschnittlichen Werte der EU 27 und Deutschlands mit je 2,4 % öffentlichen Bildungsausgaben am BIP identisch. Im Tertiärbereich (ISCED 5 und 6) hat Deutschland mit 1,2 % sogar einen leicht überdurchschnittlichen Wert (EU-27: 1,1 %).

4.3 Bildungsausgaben je Schüler/in und Student/in

Neben den Bildungsausgaben in Prozent des BIP soll noch kurz ein Blick auf die Bildungsausgaben je Schüler/in bzw. Studierenden geworfen werden. Allerdings sind auf Grund der besseren internationalen Vergleichbarkeit die öffentlichen Zuwendungen zum Lebensunterhalt nicht enthalten (vgl. OECD 2006, S. 193) Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Ausgaben nicht nur von der Höhe der Bildungsausgaben, sondern auch von der Bildungsbeteiligung abhängen. Zudem weist die OECD hier öffentliche und private Ausgaben gemeinsam aus.

Bei den Bildungsausgaben je Schüler/in und Student/in liegt Deutschland in der OECD-Statistik (vgl. OECD 2006, Tabelle B1.1a) in US-Dollar Kaufpreisparität (KKP) auf Platz 17 der 29 betrachteten Länder, der Wert liegt mit 7.368 US-Dollar KKP leicht über dem OECD-Durchschnitt (6.827 US-Dollar). In Der Schweiz und den USA werden über 12.000, in Norwegen über 10.000 US-Dollar je Schüler/in bzw. Student/in ausgegeben.

Betrachtet man die Angaben der OECD nach Bildungsbereichen, so ergibt sich für Deutschland die in Tabelle 3 dargestellte Situation. Deutschland bewegt sich hier in den meisten Fällen um den OECD-Durchschnitt. Insgesamt werden die Ausgaben relativ höher, je höher der angestrebte Bildungsabschluss ist.

	Vorschulische Bildung für Kinder ab 3 Jahren	Primärbildung	Untere Sekundärbildung	Obere Sekundärbildung	Sekundärbildung insges.	Post-Sekundäre, nicht-tertiäre Bildung	Tertiäre Bildung (mit FuE)	Tertiäre Bildung ohne FuE	Gesamt Primar- bis Tertiärbildung
Deutschland	4.865	4.624	5.627	10.232	7.173	10.097	11.594	7.282	7.368
OECD-Schnitt	4.508	5.450	6.560	7.582	6.962	4.439	11.254	8.093	6.827
Spitzenwert	7.755 (USA)	11.481 (L)	16.754 (L)	17.364 (L)	17.078 (L)	10.097 (D)	25.900 (CH)	21.566 (USA)	12.071 (CH)

Quelle: OECD 2006, Tabelle B1.1a

Tabelle 3: Bildungsausgaben je Student/in bzw. Schüler/in nach Bildungsbereichen

Im Elementarbereich hat Deutschland leicht überdurchschnittliche Ausgaben je Teilnehmer/in, die allerdings durch sehr hohe private Beiträge zustande kommen. Etwa 38 % der Ausgaben im Kita-Bereich privat finanziert. Im Primar- und unteren Sekundarbereich ist Deutschland unterdurchschnittlich bei den Ausgaben je Teilnehmer/in. Im oberen Sekundarbereich spielen die sehr hohen privaten Ausgaben des Dualen Systems eine entscheidende Rolle, selbiges gilt für die nicht-tertiäre, post-sekundäre Ausbildung. In der Tertiärbildung ist Deutschland trotz der sehr geringen Bildungsbeteiligung unterdurchschnittlich.

Die Werte in Deutschland werden durch die Ausgaben der Berufsausbildung geprägt, die immer deutlich über dem Wert der allgemeinbildenden Programme liegen. Insgesamt ist die unterschiedliche Gewichtung in den einzelnen Staaten insbesondere im Bereich der oberen Sekundärausbildung zu berücksichtigen: In Deutschland zählen hierzu die gymnasiale Oberstufe ebenso wie Kollegschulen, Berufsfachschulen und die Duale Ausbildung (vgl. OECD 1999, S. 39ff.). Insgesamt ist jedoch anzumerken, dass Deutschland auch bei diesem Indikator zurückzufallen droht. Mit Blick auf die Entwicklung von 1995 bis 2003 schreibt die OECD (2006, S. 205): „Die einzigen Länder, in denen die Bildungsausgaben pro Schüler im Primar-, Sekundar- und postsekundären, nicht-tertiären Bereich innerhalb dieses Zeitraums um 10 Prozent oder weniger anstiegen, waren Deutschland, Italien und die Schweiz (...).“ In allen anderen OECD-Ländern sind die Steigerungsraten höher gewesen. Im Tertiärbereich ist der Anstieg in Deutschland ebenfalls gering. Auf Grund der Tatsache, dass Deutschland eines von sieben OECD-Staaten ist, in denen die Anzahl der Studierenden um weniger als 10 Prozent zugenommen hat, ist der geringe Zuwachs an Ausgaben jedoch pro Kopf betrachtet unproblematisch, da die geringe Steigerungsrate der Ausgaben mit einer geringen Steigerungsrate der Studierendenzahl korrespondiert.²⁰ Die Werte sind detailliert in Abbildung 11 im Anhang dargestellt.

Die Erkenntnis, dass Deutschland für höhere Bildung vergleichsweise mehr Geld ausgibt, ist immer wieder als „Mathäus-Prinzip“ kritisiert worden, d. h., dass auf Grund der hohen Selektivität des Bildungssystems hier vor allem auch diejenigen, die schon privilegiert sind, durch Bildungsausgaben unterstützt werden (vgl. Ehmann o.J.; Volkholz o.J.). Daraus folgt dann oft die Forderung, man solle innerhalb des Bildungssystems umverteilen. Einerseits werden Studiengebühren gefordert,²¹ ohne zu beachten, dass schon heute immense Kosten auf den Studierenden und deren Familien lasten. Dohmen und Hoi (2004, S. 51f.) beziffern den privat zu tragenden Anteil der Kosten (im Wesentlichen Lebenshaltungskosten) auf 49 % der Gesamtausgaben. Andererseits wird die Frage vernachlässigt, dass Deutschland insgesamt zu wenige öffentliche Ausgaben im Bildungsbereich tätigt. Damit wird ein Verteilungskampf angeheizt, der die Frage der Höhe öffentlicher Bildungsausgaben ausblendet.

²⁰ Das Problem ist jedoch, dass die aus der Vergangenheit übernommene Unterfinanzierung durch diese Steigerung nicht behoben werden kann. Ferner zeigt die geringe Steigerung der Studierendenzahlen auch, dass es der Bundesrepublik nicht gelingt, ihr Bildungssystem durchlässiger zu gestalten.

²¹ Wobei teilweise gefordert wird, dass im Gegenzug die Kindergartengebühren erlassen werden sollen. Zum Un-sinn diesen Gegeinananderausspielens vgl. Bultmann 2002.

4.4 Schlussfolgerung: Bildungsausgaben in Deutschland müssen erhöht werden.

Betrachtet man die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland, so lässt sich feststellen, dass diese in den vergangenen Jahren erstens gemessenen an den ökonomischen Möglichkeiten der Volkswirtschaft zurückgegangen sind und zweitens im Vergleich mit anderen Industrienationen unterdurchschnittlich waren.

Wenn die Aussagen der Politiker/innen, dass sich Deutschland auf dem Weg in eine Wissensgesellschaft befinde, ernst gemeint sind, dann sind dringend zusätzliche öffentliche Bildungsinvestitionen notwendig um dieser Feststellung Rechnung zu tragen. Nach derzeitigem Stand jedenfalls sind die Bildungsausgaben erheblich unterdurchschnittlich, mit Konsequenzen in allen Lebensbereichen. Bildung hat zahlreiche Effekte – im Kern zielt sie auf die Ermöglichung eines besseren Lebens für alle Menschen der Gesellschaft. Unterbleibende öffentliche Ausgaben werden sich perspektivisch gesellschaftlich und volkswirtschaftlich rechnen. So kann dies beispielsweise angesichts des Strukturwandels des Arbeitsmarktes, der zu einer Verlagerung der Arbeitsplätze vom primären und sekundären in den tertiären Sektor führt, unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zu begrüßen sein, da im wachsenden tertiären Sektor (Dienstleistungsbereich) tendenziell besser ausgebildete Menschen benötigt werden (zu Bildung und dem Strukturwandel vgl. Reinberg/Hummel 2003). Die Bewältigung des demografischen Wandels setzt ebenfalls voraus, dass gut ausgebildete Fachkräfte mit hoher Produktivität den Lebensstandard der Gesellschaft mindestens sichern. Der demografische Wandel ist eine Chance, Menschen wieder in die Gesellschaft zu integrieren, die derzeit in Arbeits- und oft Perspektivlosigkeit leben. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine gute, öffentliche Bildungspolitik – mit entsprechenden Bildungsausgaben.

Fasst man zum internationalen Vergleich die Ergebnisse der OECD zusammen, so weist Deutschland, von wenigen Ausnahmen abgesehen, durchschnittliche oder unterdurchschnittliche Bildungsaufwendungen in Relation zu seinem Bruttoinlandsprodukt aus. Auf Grundlage der Daten der OECD und von Eurostat lässt sich berechnen, welche Anstrengungen Deutschland unternehmen müsste, um zumindest den Durchschnitt der Ausgaben der OECD bzw. der EU zu erreichen. Dies ist kein Selbstzweck, macht aber deutlich, dass andere Volkswirtschaften in der Lage und Willens sind, erheblich mehr öffentliche Gelder für Bildung zu mobilisieren als Deutschland. Die Berechnung des Rückstandes kann verdeutlichen helfen, welche Möglichkeiten im Vergleich mit anderen Staaten bestehen, wenn Bildung eine entsprechende Priorität erhalten würde und den zahlreichen Beteuerungen diverser Politiker/innen über die Wichtigkeit der Bildung tatsächliche finanzielle Maßnahmen folgen würden. Es wird dabei deutlich, dass der Rückstand Deutschlands – mit Blick

auf die jeweiligen Durchschnittswerte – ausschließlich aus den öffentlichen Bildungsausgaben resultiert.

Im Bereich der privaten Ausgaben ist die Bundesrepublik hingegen leicht überdurchschnittlich. Diese (mögliche weitere) Substituierung öffentlicher Ausgaben durch die private Übernahme von Bildungskosten ist aber insbesondere vor dem Hintergrund der Chancengleichheit und der bestehenden sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems abzulehnen. Denn hierdurch können sich zunehmend nur Menschen mit entsprechenden finanziellen Möglichkeiten eine gute Bildung leisten.

Tabelle 4 zeigt, dass mindestens 10 Milliarden Euro jährlich zusätzlich öffentlich für Bildung ausgegeben werden müssen, um den EU-27-Durchschnittswert zu erreichen. Zum OECD-Durchschnitt fehlen fast 18 Milliarden Euro jährlich. Sollen die Werte des europäischen Spitzenreiters Dänemark erreicht werden, dann sind bis zu 80 Milliarden Euro jährlich an Mehrausgaben notwendig.

Die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland müssten jährlich um ... Euro erhöht werden, wenn...		
... der Durchschnittswert der OECD erreicht werden soll	... der Durchschnittswert der EU 27 erreicht werden soll	... der Spitzenwert in Europa (Dänemark) erreicht werden soll
nach OECD-Statistik	nach EU-Statistik	
18,13 Mrd. Euro	9,94 Mrd. Euro	78,21 Mrd. Euro

Quelle: Eurostat, OECD (2006; Tabelle B4.1); Statistisches Bundesamt (2007a; Tabelle 1.1); eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Fehlende öffentliche Ausgaben im Bildungsbereich im Vergleich zur EU und OECD

Im internationalen Vergleich sind die Ausgaben der Bundesrepublik teilweise auch deshalb unterdurchschnittlich, weil die Bildungsbeteiligung in Deutschland nicht mit der Bildungsbeteiligung in anderen Staaten mithält. Diese Aussage relativiert die Problematik der geringen Ausgaben aber nicht, da gerade zur (politisch angestrebten) Erhöhung der Bildungsbeteiligung erhebliche, auch finanzielle Anstrengungen notwendig sind. Zudem wurde in Kapitel 4ff. deutlich, dass die Ausgaben für Bildung in Deutschland insgesamt an Priorität verloren haben – unabhängig von der Bildungsbeteiligung.

4.5 Zusammenfassung: Bildungsausgaben in Deutschland

Betrachtet man die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland, so lässt sich feststellen, dass diese in den vergangenen Jahren erstens im Vergleich mit anderen Industrienationen unterdurchschnittlich waren und zweitens gemessen an den ökonomischen Möglichkeiten der Volkswirtschaft zurückgegangen sind. Im internationalen Vergleich sind die Ausgaben teilweise auch deshalb unterdurchschnittlich, weil die Bildungsbeteiligung in Deutschland nicht mit der Bildungsbeteili-

gung in anderen Staaten mithält. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung können demnach der gerne beschworenen Bedeutung von Bildung auf dem Weg in die «Wissengesellschaft» nicht folgen. Angesichts des Strukturwandels des Arbeitsmarktes, der zu einer Verlagerung der Arbeitsplätze vom primären und sekundären in den tertiären Sektor führt, kann dies auch unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zu begrüßen sein, da im wachsenden tertiären Sektor (Dienstleistungsbereich) tendenziell besser ausgebildete Menschen benötigt werden (zu Bildung und dem Strukturwandel vgl. Reinberg/Hummel 2003). Die Bewältigung des demografischen Wandels setzt ebenfalls voraus, dass gut ausgebildete Fachkräfte mit hoher Produktivität den Lebensstandard mindestens sichern. Der demografische Wandel ist eine Chance, Menschen wieder in die Gesellschaft zu integrieren, die derzeit in Arbeits- und oft Perspektivlosigkeit leben. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine gute, öffentliche Bildungspolitik – mit entsprechenden Bildungsausgaben.

Unabhängig von einzelnen methodischen Problemen ist deutlich geworden, dass der Abstand der öffentlichen Bildungsausgaben zu Ländern, die stark in Bildung investieren, erheblich ist.

4.6 Exkurs: Bildung als Investition

Vor dem Hintergrund der leeren öffentlichen Kassen wird gelegentlich eine Ausweitung des Investitionsbegriffes gefordert, um so auch Schulden für Bildungsausgaben machen zu können (vgl. bspw. fzs 2007). Hintergrund dieser Forderung ist der Art. 115 des Grundgesetzes, in dem es heißt: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Der Zweck dieser Vorschrift ist es, das Staatsvermögen zu erhalten, da dieses gleich bleibt, wenn die Kredite durch entsprechende Vermögenszugänge ausgeglichen werden (vgl. Didier et al. o. J.).

Die Forderung, Bildung als Investition anzuerkennen, entstammt der Tatsache, dass die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Personalausgaben für Bildung derzeit als Konsum klassifiziert, wohingegen etwa Hochschulgebäude schon heute im Investitionsbegriff der VGR enthalten sind (vgl. Brümmerhof 2007, S. 124). Eine solche Erweiterung des Bildungsbegriffs ist allerdings mit mehreren Problemen konfrontiert: Erstens stellt sich in der Tat die Frage des realen Wertzuwachses durch individuelle Bildung, wie er bei Sachinvestitionen entsteht. Zweitens versucht diese Umdefinierung ein Problem zum umgehen, dass anders gelöst werden muss, nämlich der Umgang mit der Staatsverschuldung. Drittens schließlich wird Bildung mit der Umwidmung auch inhaltlich umdefiniert: „Mit einer solchen rein ökonomischen Verteidigung öffentlicher Bildungsausgaben wird gleichzeitig einer inhaltlichen Reduzierung des öffentlichen Bildungsauftrages das Wort geredet. Er

beschränkt sich dann auf die Bereitstellung von Input-Gütern für den Produktionsprozess. Diese Reduzierung ist im Begriff des Humankapitals vollendet, der sich geschmeidig in den betriebswirtschaftlichen Investitionsbegriff einfügt“ (Didier et al. o. J., S. 5).

Auch Didier et al. (o. J., S. 7f.) weisen darauf hin, dass die Bildungsausgaben in Deutschland erheblich unter internationalen Vergleichswerten liegen. Eine Erhöhung der Bildungsausgaben „lässt sich verfassungsgemäß realisieren, wenn die Möglichkeiten des Art. 115 GG und entsprechender Regelungen in Länderverfassungen ausgeschöpft würden, die bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestehen. Förder- und Verwendungskriterien für Zuweisungen an die Länder sollten so umdefiniert werden, dass auch bestimmte konsumtive Ausgaben, beispielsweise im Bildungsbereich, durch sie abgedeckt werden können.“

Letztlich muss eine Volkswirtschaft wie Deutschland sich entscheiden, wie hoch die Staatseinnahmen (etwa über Steuern) sein sollen bzw. müssen, um auch ein Bildungssystem ausreichend zu finanzieren. Dies lässt sich jedoch nicht über eine Erweiterung des Investitionsbegriffes lösen.

5 «Trittbrettfahren» - Herleitung und Beispiel

Die Darstellung der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland in Kapitel 4 sollte genügen, um die Frage aufzuwerfen, warum Deutschland trotz des Wissens um die Bedeutung von Bildung unterdurchschnittliche Aufwendungen hierfür tätigt. Neben kulturellen Prägungen und Traditionen (vgl. bspw. Voßkamp et al. 2007) sind hierfür auch strukturelle, im Föderalismus verankerte Gründe ursächlich. Diese werden bei der Bewertung der Bildungsausgaben jedoch kaum berücksichtigt. Im Folgenden sollen theoretische Konzepte dargestellt werden, die die geringen Bildungsausgaben in Deutschland erklären helfen können.

5.1 Das Gefangenendilemma

Bildung und Ausbildung haben so genannte positive externe Effekte, d. h. der Nutzen der Bildung lässt sich nicht nur dem Individuum zuschreiben, das diese Bildung in Anspruch genommen hat. Darüber hinaus entstehen positive Wirkungen für die gesamte Gesellschaft, sei es durch die Ermöglichung besserer Lebensverhältnisse (etwa auf Grund einer höheren Produktivität), sei es durch die Anwendung des erworbenen Wissens in konkreten Fällen (bspw. eine besserer Erziehung der Kinder durch gut ausgebildete Lehrer/innen, eine gute Behandlung durch gut ausgebildete Ärzte etc.). Positive externe Effekte führen aber im Allgemeinen dazu, dass ein Gut durch den Markt nicht in der optimalen Menge angeboten wird, da die jeweiligen Nachfrager/innen die positiven Effekte auf die Gesellschaft oder andere Menschen nicht mit beachten. Dies ist ein Grund für den Staat einzugreifen und das Bildungsangebot nicht über den Markt regeln zu lassen, was zu gesellschaftlich unzureichenden Ergebnissen führen würde, sondern die Bildung öffentlich anzubieten und zu subventionieren.²² Die externen Effekte bedeuten jedoch auch, dass Personen oder Personengruppen von der öffentlichen Bereitstellung profitieren können, ohne entsprechende Ausgaben getätigt zu haben. Dies ist im Falle von Bildung politisch gewünscht: Die Bundesrepublik strebt ein hohes Bil-

²² Die Debatte, ob Bildung im ökonomischen Sinne als öffentliches oder nur als meritorisches Gut angesehen wird kann an dieser Stelle ausgeklammert werden. Öffentliche Güter sind Güter, die sich durch eine Nichtrivalität im Konsum auszeichnen, ergänzt durch die Forderung der Nichtausschließbarkeit (vgl. bspw. Wigger 2006, S. 37ff.; Donges/Freytag 2001, S. 133). Nichtrivalität im Konsum bedeutet, dass das Gut durch Konsum nicht „verschwindet“: Wird bspw. ein Apfel von Person A gegessen, dann ist dieser Apfel für Person B nicht mehr verfügbar. Anders beim Wissen: Wenn Person A weiß, dass ein Fußballspiel 90 Minuten dauert und dieses Wissen an Person B weitergibt, dann ist das Wissen für Person A noch immer vorhanden. Vollständige Nichtrivalität bedeutet demnach, dass das Gut für beliebig viele Nutzer/innen zur Verfügung steht, ohne dass durch zusätzliche Nutzer/innen zusätzliche Kosten entstehen. Nichtausschließbarkeit bedeutet, dass einzelne Teilnehmer/innen nicht (oder nur durch sehr hohe Kosten) vom Konsum eines Gutes ausgeschlossen werden können. Um bspw. eine Person von der Landesverteidigung auszuschließen müsste diese Person außer Landes gebracht werden (vgl. Wigger 2006., S. 38). Bei meritorischen Gütern gilt, dass positive externe Effekte vorliegen. Da die Nachfrage nach diesem Gut daher nicht dem gesellschaftlichen Nutzen entspricht werden diese Güter öffentlich bereitgestellt oder subventioniert (vgl. Donges/Freytag 2001, S. 134; S. 138).

dungsniveau an. Allerdings kann dies auch problematisch sein: So können die positiven Externalitäten Unternehmen zu Gute kommen, ohne dass diese entsprechende Ausgaben tätigen müssen (vgl. van Stel/Nieuwenhuijsen 2002). Analog können diese Externalitäten auch Bundesländern zu Gute kommen, ohne dass diese hierfür Ausgaben tätigen müssen. Dies kann – wenn keine Koordination stattfindet, um die optimale Menge des Gutes bereit zustellen – zu so genanntem Trittbrettfahrerverhalten führen.²³ Im Folgenden soll dieses Problem zunächst theoretisch betrachtet und im Anschluss auf Ausbildungsplätze im Dualen System angewendet werden.

Allgemein kann ein Trittbrettfahrerverhalten bei Gütern auftreten, die nicht-ausschließbar im Konsum sind. Beispielsweise kann einer Person nicht sinnvoll verboten werden, das erworbene Wissen eines Studiums auch in einem anderen Bundesland einzusetzen, als in dem, in dem sie studiert hat. Die Bereitstellung des Gutes Bildung kann demnach auch von einem Bundesland genutzt werden, das selbst nicht (oder zu wenig) ausbildet. Für das einzelne Bundesland ist es daher rational, nicht oder zu wenig auszubilden, da Kosten gespart werden. Verhalten sich allerdings alle Bundesländer so, dann führt dies gesamtwirtschaftlich zu erheblichen Problemen, da insgesamt zu wenig ausgebildet wird. Abstrakt lässt sich dieses Problem als so genanntes «Gefangenendilemma» modellieren (vgl. Wigger 2006 S. 44ff.). Ohne an dieser Stelle auf die Spieltheorie eingehen zu wollen (vgl. hierzu: Rieck 2006, S. 44ff.) soll die Erklärungskraft dieses Modells genutzt werden, um dann nachvollziehen zu können, warum das Verhalten der Bundesländer unter den gegebenen Regelungen rational ist.

Zwei Länder haben Interesse an der Bildung ihrer Bürgerinnen und Bürger. Wenn beide Länder sich entscheiden, auszubilden, dann sei der Nutzen für beide Länder gleich 2.²⁴ Der Nettotonutzen entstehe durch Kosten (für die Ausbildung) in Höhe von 4 Einheiten sowie einem Nutzen in Höhe von 6 Einheiten. Wenn demnach beide Länder ausbilden, so entstehen jedem Land Kosten von 4, ein Nutzen von 6 und ein «Nettonutzen» von 2. Nun könnte sich das Land B entscheiden, seine Bürger nicht mehr auszubilden und stattdessen auf ausgebildete Bürger/innen des Landes A zurückzugreifen. Da Land B jedoch nicht alle Bürger/innen aus Land A erhält hat es einen Nutzen von 3. Diesem stehen keinerlei Kosten gegenüber. Land B jedoch hat Kosten von 4 und einen Nutzen von

²³ Trittbrettfahrerverhalten wird in der Regel an Hand von reinen öffentlichen Gütern besprochen (vgl. etwa Wied-Nebbeling/Schott 1998, S. 290ff.). Das im Folgenden skizzierte Beispiel soll die grundsätzliche Problematik veranschaulichen, wobei klar ist, dass von Seiten der Landespolitik auch andere Interessen (etwa: Wiederwahl) eine Rolle spielen.

²⁴ Ob dieser Nutzen monetärer Art ist oder in einem „besseren Leben“ besteht spielt keine Rolle. Angestrebt wird ein möglichst hoher Nutzen. Am anschaulichsten ist es vermutlich, wenn der Nutzen monetär gefasst wird.

3, macht einen Nettonutzen von -1. Bilden beide Länder nicht aus, dann entsteht ein Nutzen von Null (und Kosten von Null). Die Entscheidungsmatrix ist in Abbildung 6 dargestellt:

		Land B	
		<i>Ausbilden</i>	<i>nicht Ausbilden</i>
Land A	<i>Ausbilden</i>	(2, 2)	(-1, 3)
	<i>nicht Ausbilden</i>	(3, -1)	(0, 0)

Abbildung 6: Das Gefangenendilemma

Die Spieltheorie stellt nun eine Theorie bereit die erklären kann, warum das ideale Ergebnis von insgesamt vier Nutzeneinheiten (2, 2) nicht erreicht wird (vgl. zum Folgenden Rieck 2006, S. 46ff.). Damit kann diese Theorie einen Erklärungsansatz liefern, warum das individuell rationale Verhalten gesamtgesellschaftlich zu einem – von außen betrachtet – irrationalen Ergebnis führt. Unterstellt wird dabei, dass jeder Spieler – hier also: Jedes Bundesland – nur seinen eigenen Nutzen im Blick hat. Hierzu muss eine Lösung gefunden werden, die stabil ist, d. h., die es keinem der beiden Länder ermöglicht, sich auf Kosten des anderen besser zu stellen. Zunächst hat Land A die Wahl zwischen „ausbilden“ und „nicht ausbilden“. Dabei kommen folgende Nutzen zustande:

- Ausbilden: Der Nutzen beträgt 2, wenn Land B auch ausbildet und -1, wenn Land B nicht ausbildet.
- Nicht Ausbilden: Hier beträgt der Nutzen 3, wenn der andere ausbildet und 0, wenn der andere nicht ausbildet.

Ein rationaler Akteur wird sich demnach für „nicht ausbilden“ entscheiden (dies ist die streng dominante Strategie). Land B wiederum kennt die Überlegungen von Land A (da diese rational sind) und hat daher die Wahl, auszubilden (Nutzen: -1) oder nicht auszubilden (Nutzen: 0). So kommt es im Gefangendilemma zu einer Lösung, die wenig zufrieden stellend ist: Beide Länder wählen die Strategie „nicht ausbilden“. Allerdings ist es die einzig rationale Lösung, denn wenn Land A sich entscheidet, auszubilden, dann kann Land B seinen Nutzen mit der Strategie, nicht auszubilden («Trittbrettfahren») verbessern (und umgekehrt). Eine Lösung ist in diesem Problem nur durch verbindliche Verträge möglich, d. h., dass sich die Länder auf das Verhalten des jeweils anderen verbindlich verlassen können müssen.

Das Beispiel sollte exemplarisch die Problematik erklären, die durch Trittbrettfahrertum entsteht. Dabei ist das Gefangendilemma als spieltheoretische Darstellung zum Verständnis des Problems

hilfreich. Nun sind Abstufungen denkbar, denn es ist nicht notwendig, dass „ausbilden“ und „nicht ausbilden“ die einzigen Strategien sind. Ebenso können Länder „viel ausbilden“ und „wenig ausbilden“. Damit dürfte das Spiel der Realität recht nahe kommen. Allgemein formulieren lässt sich das Gefangenendilemma wie folgt (vgl. Rieck 2006, S. 45):

		Land B	
		Strategie A	Strategie B
Land A	Strategie A	(c, c)	(a, d)
	Strategie B	(d, a)	(b, b)

mit $a < b < c < d$ und $2 \cdot c > a + d$

Abbildung 7: Das Gefangenendilemma in der allgemeinen Form

Wenn eine Entscheidungsmatrix analog der Abbildung 7 vorliegt, dann ist dieses Dilemma nur über einen Vertrag zu lösen: Nur wenn sich Land A darauf verlassen kann, dass Land B Strategie A spielen wird, und es selbst vertraglich verpflichtet ist, ebenfalls diese Strategie zu wählen, kommt es zur gesellschaftlich sinnvollen Lösung. Da im Falle von Bildung Kosten und Nutzen derselben auseinanderfallen können (Spillover) und derjenige, der die Kosten trägt die positiven Effekte nicht nur für sich selber organisiert, kann das Problem des Gefangenendilemmas auftreten. Es stellt sich demnach die Frage, ob die verhältnismäßig niedrigen Bildungsausgaben durch individuell rationales Verhalten der jeweiligen Landesregierungen zu erklären sind.

5.2 Das Beispiel Berufsausbildung

Im Bereich der Berufsausbildung ist die Diskussion über die Frage einer Ausbildungsplatzumlage auch deshalb immer wieder ins Gespräch gekommen, weil sich Unternehmen darauf verlassen, dass die Konkurrenz bzw. der Staat die Ausbildung für den Fachkräftebedarf und die damit verbundenen Kosten schon tragen werden bzw. dass es zumindest rationaler ist, auf eine Trittbrettfahrer-Strategie zu setzen, als selbst auszubilden (vgl. bspw. Kistler et al. o. J., S. 21). Diese Problematik lässt sich gut mit der oben geschilderten Theorie des Gefangenendilemmas umschreiben: Die Wahl dieser Strategie durch zu viele Unternehmen kann dazu führen, dass die Unternehmen insgesamt zu wenig ausbilden.²⁵ Tatsächlich liegt der Anteil der Jugendlichen, die eine Duale Berufsausbildung aufgenommen haben 2005, nur noch bei 58 % an den gesamten Schulabgänger/innen. Ursächlich hierfür ist einerseits die zwischen 1992 und 2005 um 8 % gesunkene Anzahl an Jugendlichen im

²⁵ Um Missverständnissen vorzubeugen: Das Gefangenendilemma ist so zu modellieren, das sämtlicher Nutzen abgebildet wird, also etwa auch gesellschaftliche Reputation der Ausbildungsbetriebe.

Dualen System, andererseits die gleichzeitig um fast 23 % gestiegene Anzahl an Schulabsolvent/innen. Dass die Jugendarbeitslosigkeit hierbei nicht massiv gestiegen ist, ist vor allem auf berufsvorbereitende Maßnahmen u.ä. zurückzuführen (vgl. BMBF 2006a, S. 6f.). Im Jahr 2005 wurden 550.200 Ausbildungsverträge geschlossen, was der niedrigste Wert seit der Wiedervereinigung ist (vgl. ebd., S. 79). „340.200 der insgesamt rd. 740.700 bei der BA gemeldeten Ausbildungsplatzbewerber mündeten in eine Alternative zu einer Lehrstelle ein (z. B. berufsvorbereitende Maßnahme, Einstiegsqualifizierung, Suche oder Aufnahme einer Arbeitsstelle, Praktikum). Ihr Umfang nahm gegenüber dem Vorjahr um +11.700 zu. Die Gründe für den alternativen Verbleib sind vielfältig, doch ist es – wie repräsentative Untersuchungen zeigen – bei dem überwiegenden Teil der Fälle der ausgebliebene Bewerbungserfolg, der die Jugendlichen dazu bewog, sich um eine Alternative zu kümmern“ (vgl. ebd., S. 85).

5.2.1 Ausbildungsfähigkeit und Fachkräftemangel

Die zu geringe Anzahl an Ausbildungsplätzen lässt sich auf verschiedene Arten weiter begründen.

- Von Unternehmensseite wird gerne angeführt, dass die Jugendlichen nicht ausbildungsfähig seien (vgl. Hundt 2006, S. 6; Merkle 2004, S. 24). Dies wird in der Regel jedoch nicht an Fakten, geschweige denn an operationalisierbaren Begriffen festgemacht (vgl. Winkler 2005, S. 13), sondern als Aussage in den Raum gestellt. Zweifelsohne haben die Schülerinnen und Schüler in der PISA-Studie mäßig abgeschnitten: „Ein – im schlimmsten Fall – Viertel bis zu einem – leider immer noch schlimmen – Fünftel der fünfzehn bis sechzehnjährigen Jugendlichen in Deutschland bewältigen nicht die Aufgaben, welche man an diese Altersgruppe stellen kann und muss – muss, weil es in der Tat auch darum geht, diesen jungen Menschen einen Platz in der Gesellschaft, die Möglichkeit auch zu einer autonomen, auf eigenwirtschaftlich erworbenes Einkommen gestützten Lebensweise zu sichern“ (vgl. Winkler 2005, S. 16; vgl. auch PISA-Konsortium Deutschland 2004). Diese Probleme lassen sich jedoch nicht mit pauschalisierten Äußerungen – von der Wirtschaft gerne mit „inzentiver Absicht“ (Winkler 2005, S. 23) getätigt – über Ausbildungsunreife lösen, zumal sich beobachten lässt, dass die Erwartungen an junge Menschen regelmäßig angehoben wurden. Je mehr Bewerber/innen vorhanden sind, desto höher werden die Anforderungen gesetzt (vgl. Winkler 2005, S. 11f.). Plath (2000, insbes. S. 585ff.) beschreibt die neuen Anforderungen, die an künftige Arbeitnehmer/innen gestellt werden. Dabei stellt er in den Mittelpunkt, dass die Veränderungen von Arbeit regelrechte „Entgrenzungen“ (ebd., S. 584) darstellen. Es dann daher kaum verwundern, dass die Jugendlichen diesen (neuen) Anforderungen

nicht vollumfänglich genügen. Insgesamt stellt sich zudem die Frage, ob die Schüler/innenleistungen in den Jahren zwischen 1992 und 2005 so massiv zurückgegangen sein können, dass dies der Grund für das zu geringe Ausbildungsplatzangebot ist.

- Eine zweite Möglichkeit des geringen Ausbildungsplatzangebots ist die Einschätzung, dass es genug hinreichend ausgebildete Menschen zur Bewältigung der Aufgaben in den Betrieben gibt. Dem steht allerdings zweierlei entgegen: Erstens fordert der demografische Wandel eine höhere Ausbildungsdichte und zweitens wird oft ein Fachkräftemangel prognostiziert.

Die demografische Entwicklung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Allerdings ist hinreichend bekannt, dass die Kohortenstärke in Deutschland zurück geht und die geburtenstarken, gut ausgebildeten Jahrgänge in den kommenden Jahren altersbedingt aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Diese sind dann zu ersetzen, und zwar durch ebenfalls gut ausgebildete jüngere Menschen. Da die höhere Produktivität dafür Sorge zu Tragen hat, dass der demografische Wandel bewältigt werden kann, ohne dass Einbußen beim heutigen Lebensstandard hingenommen werden müssen, ist die breite Ausbildung der jungen Generationen sowohl aus bildungs- als auch aus volkswirtschafts- und sozialpolitischen Überlegungen heraus geboten. Eine konsequente Ausbildung vorausgesetzt, bietet der demografische Wandel die Chance, die heutige hohe Arbeitslosigkeit zu überwinden, da zunehmend mehr Stellen durch Verrentungen frei werden.

Der Fachkräftemangel wird auch auf Grund der demografischen Veränderungen prognostiziert (vgl. exemplarisch Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie des Landes Brandenburg 2005; Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit 2004). Damit lässt sich eine Situation skizzieren, die heute durch einen Mangel an Ausbildungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist und schon morgen einen Fachkräftemangel erwarten lässt. Das nicht-Bereitstellen von Ausbildungsplätzen durch Unternehmen ist folglich nur mit falschen oder fehlenden Anreizstrukturen zu erklären, denn offensichtlich werden die gut ausgebildeten jungen Menschen benötigt.

- Eine weitere mögliche Erklärung ist die Theorie der unvollständigen Information: Die Unternehmen wissen heute noch nicht, welche Fachkräfte sie tatsächlich benötigen werden. Insgesamt gilt jedoch, dass die zu geringen Ausbildungskapazitäten der Unternehmen nur erklärbar sind, wenn die Ausbildung tatsächlich Geld kostet, wovon jedoch auszugehen ist (vgl. Dietrich et al. 2004).

5.2.2 Ausbildungsplatzumlage

Im Wissen um die Problematik des Trittbrettfahrerverhaltens von Unternehmen gibt es eine Debatte um die so genannte Ausbildungsplatzumlage. Die Idee dahinter ist letztlich, das Gefangenendilemma durch verbindliche Verträge zu lösen. Unternehmen, die die Strategie „nicht ausbilden“ (bzw. zu wenig ausbilden) wählen sollen dann keinesfalls besser gestellt werden als Unternehmen, die ausbilden. Durch eine solche verbindliche Absprache wäre es möglich, ein stabiles Gleichgewicht zu erreichen, dass nicht lautet, dass alle gar nicht oder zu wenig ausbilden. Die Idee ist, die Strategie, nicht oder zu wenig auszubilden so teuer zu machen, dass sie sich zumindest nicht lohnt. Die Ausbildungsplatzumlage sieht demnach vor, dass Unternehmen, die nicht ausreichend ausbilden, in einen Fonds einbezahlen müssen. Aus diesem Fonds können dann Unternehmen belohnt werden, die überproportional viel ausbilden.

Im vorliegenden Bericht geht es nicht um die Ausbildungsplatzumlage und die damit evtl. verbundenen Probleme (etwa: Branchenspezifika). Vielmehr kann durch das Beispiel, das auf Grund der Debatte der letzten Jahre allgemein bekannt ist, das Trittbrettfahrerproblem dargestellt und Lösungsansätze skizziert werden. Im Folgenden geht es darum zu prüfen, ob ein ähnlich gelagertes Problem auch bei den Bundesländern mit Blick auf die Bildungsausgaben zu beobachten ist.

6 Strukturelle Gründe für geringe Bildungsausgaben in Deutschland

In Kapitel 5.1 wurde theoretisch erläutert, warum es bei individuell rationalem Handeln eines einzelnen (Landes) zu insgesamt suboptimalen Lösungen kommen kann. In Kapitel 5.2 wurde an Hand eines allgemein bekannten Beispiels (Ausbildungsplätze) aus dem Bildungsbereich gezeigt, dass das Trittbrettfahrerproblem hier ebenfalls auftreten kann. Im Folgenden soll diese Problematik vor dem Hintergrund der föderalen Organisation der Bundesrepublik Deutschlands näher analysiert werden. Interessant ist hierbei insbesondere die Auswirkung der Föderalismusreform I.

6.1 Föderalismus und Bildung in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat. Dies wird durch die zusätzliche Machtbegrenzung auf Grund der vertikalen Gewaltenteilung begründet (vgl. bspw. Borchard/Margedant 2004, S. 9). Eine weitere Begründung für föderale Systeme kann die zusätzliche Partizipationsmöglichkeit von Bürgerinnen und Bürgern sein (vgl. Laufer/Münch 2000, S. 183). Die größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern, die der Föderalstaat gegenüber dem Zentralstaat vorweisen kann, kann zudem genutzt werden, um bessere Informationen über die Notwendigkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu erhalten. Um hier das Informationsproblem möglichst gering zu halten „sollte auf der jeweils niedrigsten, also einer dezentralen Ebene festgelegt werden, wie viel zu welchem Preis produziert wird.

Viele öffentliche Güter stiften nur einen räumlich begrenzten Nutzen, was allerdings bedeutet, dass überregional ein Ausschluss wohl möglich ist. Insofern wird hier der Äquivalenzgedanke angewendet“ (Donges/Freytag 2001, S. 136). Der Äquivalenzgedanke bedeutet, dass diejenigen, die die öffentlichen Güter nutzen bzw. nutzen können, diese auch finanzieren sollen, wobei eine regionale Eingrenzung gemeint ist. Ein Theater in Köln soll also sinnvoller Weise nicht durch die Bürger/innen der Stadt Dresden finanziert werden. Dieser Gedanke ist grundsätzlich strittig – den selbstverständlich fallen die Finanzierungen häufig auseinander, etwa beim Hochwasserschutz oder der Küstenpflege.

Allerdings gibt es viele Bereiche, in denen eine dezentrale Bereitstellung sinnvoll erscheint. Koppel und Lichtblau (2007, S. 12ff.) leiten her, dass der Vorteil der zentralen Regelungen die Internalisierung von räumlichen Spillovers ist, der Vorteil der dezentralen Regelungen jedoch die Berücksichtigung heterogener Interessen. Dies bedeutet, dass dann, wenn die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes in Region A positive Effekte auf Region B hat, von Spillovern auszugehen ist. Je mehr nun eine Region von der Bereitstellung des öffentlichen Gutes einer anderen Region profitiert,

desto weniger wird sie selbst dieses öffentliche Gut bereit stellen – es liegt demnach ein Gefangenendilemma (siehe 5.1) vor (vgl. auch Koppel/Lichtblau 2007, S. 13).

Nun stellt sich die Frage, inwieweit Spillover bei Bildung vorliegen. Grundsätzlich sind die Träger/innen der Bildung – die einzelnen Individuen – mobil und so kann der Nutzen mit den Bildungsträger/innen von einem Bundesland in ein anderes ziehen²⁶. Ähnliches gilt für die Erforschung von Grundlagenwissen. Zudem stellt sich die Frage, ob der Nutzen der Bildung nicht durch externe Effekte wie etwa die Stabilisierung der Demokratie von so hoher Bedeutung ist, dass eine fehlende Bildung in einem Landesteil als Problem für das gesamte Land zu sehen ist.

Bildung ist in Deutschland Sache der Länder. Dies wurde einerseits durch das Bundesverfassungsgericht durch zwei Urteile aus dem Jahr 2004 (vgl. BVerfG, 2 BvF 2/02 vom 27.7.2004) und 2005 (BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005) zur so genannten «Juniorprofessur» und zum Studiengebührenverbot bestätigt. Andererseits wurde die Länderzuständigkeit im Bildungsbereich durch die so genannte «Föderalismusreform I» weiter gestärkt (vgl. Fuest 2006, S. 593). Mit dieser – von wenigen Ausnahmen abgesehen – strikten Zuweisung der Bildungspolitik an die Länder geht Deutschland einen Sonderweg im internationalen Vergleich (siehe Kapitel 6.2).

6.1.1 Finanzierung der Bildung

Das Grundgesetz sieht für bestimmte Aufgabenbereiche der Länder die Möglichkeit vor, dass sich der Bund an der Finanzierung beteiligt (vgl. im Folgenden: Brügelmann/Tröger 2007, S. 50f.). Diese Bereiche müssen dabei für die Entwicklung des Gesamtstaates von Bedeutung sein. Diese Bereiche umfassen den Art. 91a Grundgesetz, wobei für den vorliegenden Bericht hier der Bereich Hochschulbau relevant ist. Mit Art. 91b des Grundgesetzes wurde zudem die Möglichkeit eröffnet, dass Bund und Länder bei der Forschungsförderung und der Bildungsplanung zusammenwirken. Für besonders wichtige Investitionen der Länder konnte der Bund Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 4 GG an die Länder gewähren. „Die Zuweisung von Finanzhilfen wird jedoch an besondere Voraussetzungen geknüpft: Sie müssen entweder der Abwehr regional unterschiedlicher Wirt-

²⁶ Koppel/Lichtblau (2007, S. 19) schreiben zur Hochschulbildung: „Als Beispiel für einen derartigen interregionalen technologischen Spillover kann die Verteilung von Hochschulabsolventen genannt werden. Jedes Bundesland benötigt gut qualifizierte Hochschulabsolventen und ist grundsätzlich auch bereit, ein entsprechendes Ausbildungsangebot an öffentlichen Bildungseinrichtungen wie Hochschulen hierfür bereitzustellen. Das zugehörige Kalkül einer Landesregierung ist allerdings wesentlich davon geprägt, inwieweit der regionale Arbeitsmarkt auch mit Absolventen aus anderen Bundesländern bedient werden kann. [...] Aus Sicht jedes einzelnen Landes besteht somit der Anreiz, eine Trittbrettfahrerposition einzunehmen, also seinen eigenen Bedarf unter Ausnutzung der interregionalen Wechselwirkungen auf Kosten anderer Bundesländer zu decken.“

schaftskraft im Bundesgebiet oder der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen“ (Brügelmann/Tröger 2007, S. 51).

Werden durch Bundesgesetze, die durch die Länder ausgeführt werden, Geldleistungen gewährt, so können diese gemäß Art. 104a Abs. 3 GG ganz oder teilweise durch den Bund getragen werden. Für den vorliegenden Bericht ist dieser Artikel von Bedeutung, da hierunter auch das Bundesausbildungsförderungsgeld (BAföG) fällt.

6.1.2 Die Föderalismusreform I und Bildung

Mit der Föderalismusreform I wurden Mischfinanzierungstatbestände nach Art 91b GG abgebaut und die Kompetenzen des Bundes bei den Finanzhilfen für Investitionen in Art 104b beschränkt. Im Hinblick auf die Kompetenzen im Bildungsbereich machte sich vor allem der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) für ein so genanntes «Kooperationsverbot» stark (vgl. Tagesspiegel vom 19.06.2007). Damit sollten Bundesprogramme für diesen Bereich künftig ausgeschlossen werden. Für den Hochschul- und Forschungsbereich konnte diese Linie allerdings nicht durchgesetzt werden. Weiterhin wurde ein Aufgabenübertragungsverbot für den Bund an die Kommunen (Art. 84) beschlossen.

In Art. 91b ist die gemeinsame Bildungsplanung gestrichen und durch ein unverbindliches Berichtswesen ersetzt worden. Innovative Ansätze der deutschen Bildungspolitik, wie zum Beispiel die „Rahmenvereinbarung zur wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen (Rahmenvereinbarung Modellversuche) sind im Ergebnis aufgehoben worden. Künftig darf sich der Bund nur noch an internationalen Vergleichsstudien beteiligen.²⁷ „Die Folge: An PISA und anderen internationalen Studien kann sich der Bund zwar beteiligen. Die Malaise unseres Bildungssystems darf er aber nicht beheben helfen“ (Anbuhl 2006). Der Hochschulbau ist künftig Sache der Länder, diese erhalten bis 2019 jedoch Ausgleichzahlungen des Bundes (vgl. Brügelmann/Tröger 2007, S. 66).

Weit schwerwiegendere Auswirkungen hat die Änderung von Art 104b: Finanzhilfen für Investitionen sind demnach für Bereiche, die in ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen, nicht mehr statthaft. Das bedeutet, dass Programme wie das «Ganztagschulprogramm» nicht mehr fortgesetzt werden können. In der für die Rechtsprechung auslegungsleitenden Gesetzesbegründung wird dies explizit betont: „Zum Beispiel ist ein neues Ganztagschul-Investitions-

²⁷ Landfried (2006) weist darauf hin, dass in der Vergangenheit fast alle Innovationen über BLK-Modellversuche kamen, und nicht von den Ländern.

programm danach nicht mehr zulässig, weil das Schulwesen Gegenstand ausschließlicher Gesetzgebung der Länder ist.“ (Deutscher Bundestag 2006, S. 19).

Mit der Föderalismusreform I wurde die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG abgeschafft (vgl. Brügelmann/Tröger 2007, S: 64; Anbuhl 2006). Hiervon ist auch das Hochschulrahmengesetz betroffen, der entsprechende Gesetzentwurf zur Aufhebung des HRG liegt vor (vgl. Deutscher Bundestag 2007b). Damit, so die GEW, steht das „Mindestmaß an Regelungen über Ziele und Aufgaben, über die Organisation der Hochschulen, ihre Personalstruktur und Funktionsweisen“ Anbuhl 2006) zur Disposition. Nun drohe „die Gefahr der Atomisierung deutscher Wissenschaftspolitik, die nur noch standortbezogen agiert“.

Zugleich wurde bei den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 4 GG) eine Änderung beschlossen, die sich auf Geld- und Sachleistungen sowie vergleichbare Dienstleistungen bezieht (wie z. B. die Kinderbetreuung). Hier wurde eine Zustimmungspflicht des Bundesrates eingeführt, wenn die Länder entsprechende Gesetze in eigener Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausführen (vgl. Brügelmann/Tröger 2007, S. 64f.).

Die Konsequenzen der Änderungen sind gravierend: Zwar hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz bei der Verankerung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz (vgl. Sell 2007, S. 159), allerdings ergeben sich bei der finanziellen Unterstützung durch den Bund Probleme. So stellte der Sachverständige Meyer (2007, S. 64) im Rahmen einer Anhörung zur Föderalismusreform II mit Blick auf Art 104b GG fest, dass der Bund wegen fehlender Kompetenz kein Geld in den Krippenausbau stecken kann.

Die Bundesregierung selbst kommt in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag (vgl. Deutscher Bundestag 2007a) zu folgender Einschätzung: Der Bund kann sich an den Investitionen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung auf Grund der Regelungen des Art. 104b beteiligen. An den Betriebskosten kann er sich dagegen nicht beteiligen. Der Bund beabsichtige jedoch keine Grundgesetzänderung, da das „Verbot des unmittelbaren Durchgriffs vom Bund auf die Kommunen das Konnexitätsprinzip im Verhältnis von Ländern und Kommunen“ stärken sollte (Deutscher Bundestag 2007a, S. 4). Alternativ überlegt die Bundesregierung über ein Geldleistungsgesetz nach Art. 74 Abs. 1 GG und Art. 104a GG tätig zu werden und Gutscheinmodelle zu implementieren. Stettes (2007, S. 107) sieht ebenfalls nur die Möglichkeit, Investitionen zu finanzieren, nicht jedoch reguläre Projekte und Angebote in der frühkindlichen Betreuung.

Insgesamt wurde die Kompetenz der Länder durch die Föderalismusreform I im Bereich der Bildung erheblich gestärkt. Die Neuregelungen folgen einem wettbewerbsföderalistischen Leitbild. Die Bundesländer konkurrieren hierbei als Standorte gegeneinander, wobei die Frage der Bildung als Standortfaktor den Regelungen der Landespolitik zugeordnet wird. Bei der Debatte um die Föderalismusreform I spielten staatsbürgerliche Rechte (wie das Recht auf Bildung) jedenfalls keine Rolle. Die Konkurrenz der Bildungsstandorte schafft jedoch nicht mehr Chancengleichheit und Gerechtigkeit, sondern vertieft bestehenden Disparitäten. Die Kontroverse um die Frage, ob das ambitionierte Kitaprogramm der Bundesministerin Ursula von der Leyen überhaupt unter den Maßgaben des Kooperationsverbotes möglich ist, verdeutlicht das Dilemma.²⁸

6.2 Exkurs: Bildung in anderen föderalen Staaten

Für einen Vergleich in Fragen der Bildungsfinanzierung bieten sich vor allem die Schweiz und Österreich an, da diese Staaten neben der Tatsache, dass sie föderal organisiert sind, auch über ein Duales Ausbildungssystem verfügen. Damit sind die Systeme dieser Länder dem System in Deutschland in vielerlei Hinsicht nicht unähnlich (vgl. Voßkamp et al. 2007). Ferner soll kurz auf Schweden als skandinavischen Staat eingegangen werden, da diese immer wieder als Vorbild für Deutschland genannt werden. Im Folgenden kann nicht detailliert auf die Regelungen einzelner Staaten eingegangen werden. Allerdings soll ein Überblick über die Zuständigkeiten im Bereich der Bildung gegeben werden, um hieraus ggf. Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland zu ziehen. Die Systeme der Schweiz und Österreichs werden in Kapitel 6.2.2 und 6.2.3 gesondert dargestellt.

6.2.1 Überblick über föderale Staaten und deren Bildungsfinanzierung

Alleine Schneider (2005) hat die Struktur des Bildungswesens in vierzehn föderal organisierten Staaten untersucht, namentlich von Australien, Brasilien, Großbritannien, Indien, Kanada, Malaysia, Mexiko, den Niederlanden, Nigeria, Österreich, Russland, Schweden,²⁹ der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika.

Die von Schneider betrachteten Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass in allen Staaten sowohl die zentralen als auch die dezentralen Gliederungen an der Erfüllung von Aufgaben im Bereich der

²⁸ Grundsätzlich stellt sich bei der Föderalismusreform die Frage, ob die Änderungen im Bereich der Bildungspolitik sachlich begründet waren, oder ob es nicht vielmehr darum ging, die Länder für die Reduktion der zustimmungspflichtigen Gesetze zu entschädigen (vgl. Thöne 2006, S. 8; Stettes 2007, S. 103), womit sachfremde Erwägungen zu den Ergebnissen der Föderalismusreform I im Bereich der Bildungspolitik geführt hätten.

²⁹ Schneider zählt Schweden zu den föderalen Staaten. Dies ist strittig, allerdings soll Schweden in den vorliegenden Bericht aufgenommen werden, da es als Vorbild im Bereich Bildung immer wieder genannt wird.

Erziehung und Bildung substantiell beteiligt sind. Dabei ist es in der Tendenz so, dass die zentrale Gliederung mit steigendem Alter der Bildungsteilnehmer/innen mehr an Bedeutung gewinnt, so dass schließlich in keinem der Staaten im Bereich der tertiären Bildung nur die Glieder der Föderalstaaten die Politik bestimmen können. Schneider (2005, S. 102) weist zudem darauf hin, dass dort, wo die Dezentralisierung verstärkt worden ist, dies nicht zu Gunsten der Gliedstaaten geschehen ist, sondern immer zu Gunsten der Bildungsinstitutionen selbst. Ferner findet in einigen Staaten – Schneider (2005, S. 102f.) nennt Brasilien, Großbritannien, Indien, Niederlande, Schweden und die USA – eine starke institutionalisierte Einbindung der Zivilgesellschaft statt.

Betrachtet man die OECD-Staaten mit einer föderalen oder Provinzstruktur (Schweden) und hohen öffentlichen Bildungsausgaben, so fällt jeweils die starke Rolle der zentralen Ebene auf. Laut OECD (2006) gibt Schweden einen Anteil von 6,5 % am BIP öffentlich für Bildung aus. Zur Finanzierung in Schweden schreibt Schneider (2005, S. 75): „Die Finanzierung der kommunalen Aufgaben im Bildungssektor erfolgt durch Staatszuschüsse der Regierung an die Gemeinden in Form einer allgemeinen Ausgleichszahlung für verschiedene öffentliche Dienstleistungen, die die Gemeinden erbringen müssen. Die Staatszuschüsse stellen eine Ergänzung zu den Steuereinnahmen der einzelnen Gemeinden dar und haben auch den Zweck, Unterschiede in den Einnahmen zwischen den Gemeinden auszugleichen.“ Hinzu kommen Zuschüsse an die Gemeinden für Forschung und Entwicklung, so dass ein erheblicher Teil der Bildung zentral finanziert wird und nicht in einem «Wettbewerbsföderalismus» nach der Steuerkraft der Länder entschieden wird, wie viel Geld für Bildung ausgegeben werden kann.

Das Phänomen starker zentralstaatlicher Mitsprache bei den Bildungsausgaben lässt sich auch für die anderen föderalen Staaten beobachten. In Mexiko (5,6 % öffentliche Bildungsausgaben am BIP, vgl. OECD 2006) sind die unteren Gliederungen „nach wie vor weitgehend abhängig von der Bundesregierung“ (Schneider 2005, S. 42) wenn es um die Finanzierung der Bildung geht. In den USA (5,4 % des BIP sind öffentliche Bildungsausgaben) spielen die Bundeszuschüsse eine erhebliche Rolle, da sie mit 350 Mrd. US-Dollar fast die Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben für Bildungszwecke (750 Mrd. US-Dollar) ausmachen (vgl. Schneider 2005, S. 97f).

6.2.2 Das Beispiel Österreich

Trotz der Tatsache, dass Österreich ein aus neun Bundesländern bestehender Föderalstaat ist, wird die Bildungsfinanzierung hier stark zentralisiert. Dies gilt dabei nicht nur für den Bereich der Hochschulen, sondern auch für den Bereich des gesamten höheren Schulwesens (vgl.

Feld/Schneider o. J., S. 13). So enthält schon die Verfassung eine Generalklausel zu Gunsten des Bundes (vgl. Schneider 2005, S. 54).

Das Bildungssystem in Österreich ist dem in Deutschland nicht unähnlich. Insofern bietet es sich an, die Finanzstrukturen zu vergleichen. Hierbei ergeben sich erhebliche Unterschiede zum bundesdeutschen System. Zwar tragen grundsätzlich die zuständigen Gebietskörperschaften die Ausgaben, allerdings kann dieses Konnexitätsprinzip durch einfaches Gesetz durchbrochen werden. „Insoweit ersetzt zum Beispiel der Bund den Ländern die Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter ihrer Diensthöhe stehenden Lehrer [...] und deren Pensionslasten“ (vgl. Schneider 2005, S. 62). Dabei werden die Lehrer nach einem festgelegten Schlüssel zugeteilt, und zwar

- bei den Volksschulen (Grundschulen) ein/e Lehrer/in je 14,5 Schüler/innen,
- bei den Hauptschulen ein/e Lehrer/in je 10 Schüler/innen,
- bei den Polytechnischen Schulen (bereiten auf Lehre vor; vgl. Voßkamp et al 2007, S. 109) ein/e Lehrer/in je 9 Schüler/innen,
- für Sonderpädagogik ein/e Lehrer/in je 3,2 Schüler/innen.

Zudem gibt es Zuschläge beim Minderheitenschulwesen, der Tagesbetreuung, Klinken und beim besonderen Zuzug (vgl. bm:bwk o. J.).

Durch die Übernahme der Lehrer/innengehälter und –pensionen wird in Österreich ein nicht unerheblicher Teil der Schulausgaben zentral finanziert. Bei den Hochschulen gilt, dass deren öffentliche Mittel vollständig aus dem Etat des Bundesministeriums für Wissenschaft und Kultur stammen. 20 % des Geldes werden dabei nach einer Formel zugewiesen, die auf Leistungskriterien abstellt und soziale Aspekte berücksichtigt. 80 % des Haushaltes werden auf Grund von Vereinbarungen über Leistungsziele vergeben (vgl. Schneider 2005, S. 62) und damit politisch gesteuert.

6.2.3 Das Beispiel Schweiz

Das Schweizer Bildungssystem zeichnet sich durch eine starke Heterogenität aus, wird es doch durch 26 Kantone bereitgestellt (vgl. Voßkamp et al 2007, S. 115ff.). Bildung ist in der Schweiz gemäß der Landesverfassung Aufgabe der Kantone. Diese sind für die Vorschule, den Grundschulunterricht und die obligatorische Schulzeit alleine verantwortlich, erfüllen diese Aufgabe jedoch in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Bei den Primarschulen tragen die Gemeinden jedoch fast 60 % der Kosten (vgl. Feld/Schneider o. J., S. 18). Die kantonalen Schulsysteme sind dabei teilweise harmonisiert, was auch der Zusammenarbeit der Erziehungsdirektoren der Kantone ge-

schuldet ist (vgl. SBF/BBT 2006, S. 14; Schneider 2005, S. 77f.). Für die Sekundarstufe II ist einerseits der Bund zuständig (Berufsbildung), andererseits sind die Kantone für die berufliche Grundbildung verantwortlich. Im Tertiärbereich wiederum ist der Bund für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Forschungsförderung zuständig. Zudem leistet er finanzielle Beiträge an die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Für diese sind ansonsten die Kantone zuständig (vgl. SBF/BBT 2006, S. 14). Insgesamt sind die Kantone in der Schweiz ganz überwiegend für die Bildung zuständig und übernehmen auch den Großteil der Finanzierung hier auch am meisten (vgl. Lauri 2003, S. 2).

Für die deutsche Debatte ist mit Blick auf die Schweiz insbesondere die Finanzierung der Hochschulen von Interesse. Denn trotz eines relativ starken Steuerwettbewerbs, der jedoch durch einen neuen Finanzausgleich reguliert werden soll (vgl. Schneider 2006, S. 41ff.), hat der Bund einerseits und die interkantonale Universitätsvereinbarung (vgl. Erziehungsdirektorenkonferenz 1997) andererseits hierbei eine entscheidende Rolle. Insgesamt trägt der Bund trotz des starken föderalen Systems in der Schweiz 46 % der Ausgaben für universitäre Hochschulen, die Kantone tragen knapp 40 %, die übrigen rund 15 % werden durch Dritte finanziert. Allerdings werden vor allem die Eidgenössischen Hochschulen durch den Bund finanziert, bei den kantonalen Universitäten steuert er 25 % bei, die Kantone 56 %, wobei die Bundesmittel für die Lehre von der Zahl der Studierenden abhängen (vgl. SFB/BBT 2006, S. 15ff.).

Die interkantonale Universitätsvereinbarung in der Schweiz dient dazu, die von Bewohner/innen eines Kantons in Anspruch genommenen Leistungen eines anderen Kantons abzugleichen. Dabei werden die Studierenden in drei Fächergruppen eingeteilt. Der Kanton, indem der betreffende Studierende seine Hochschulzugangsberechtigung erworben hat, muss einen bestimmten Betrag je Studierenden (für eine Studienzeit von max. 12 Semestern mit Ausnahme der Fächergruppe III: Dort sind es 16 Semester) an den Empfängerkanton (in dem die Person studiert) zahlen. Dabei gilt (vgl. im Folgenden: Erziehungsdirektorenkonferenz 1997; Lübbert 2007, S. 1f.):

- Fächergruppe I: Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften; 9.500 Schweizer Franken,
- Fächergruppe II: Studierende der Exakten-, Natur- und Technischen Wissenschaften, der Pharmazie, der Ingenieurwissenschaften und der vorklinischen Ausbildung (erstes und zweites Studienjahr) der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin; 23.000 Schweizer Franken,
- Fächergruppe III: Studierende der klinischen Ausbildung der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr; 46.000 Schweizer Franken.

Für besonders von Abwanderung betroffene Kantone gibt es eine Ermäßigung von bis zu 10 %. Der interkantonalen Universitätsvereinbarung sind alle Schweizer Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

Diese Lastenausgleichsregelungen sollen gestärkt werden, und besonders die Bereiche kantonale Universitäten und Fachhochschulen sollen künftig zu den Bereichen gehören, bei denen der Lastenausgleich als obligatorisch erklärt werden kann. „Ist ein Kanton nicht bereit, gemeinsame Lasten zu tragen, kann ihn der Bund auf Antrag einer Mehrheit der übrigen Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten. Damit sollen [...] «Trittbrettfahrer», die ohne zu zahlen von Leistungen anderer Kantone z. B. im Kulturbereich profitieren, eingebunden werden können“ (Eidgenössisches Finanzdepartement o. J., vgl. auch Frey 2004). In der Schweiz wird demnach versucht, das Problem des Trittbrettfahrens dadurch zu lösen, dass einerseits der Bund eine nicht unwesentliche Rolle bei der Hochschulfinanzierung spielt und andererseits durch den interkantonalen Finanzausgleich die Kantone, die selbst keine Hochschulen haben bzw. zu wenige Studienplätze zur Verfügung stellen, an den Kosten der Hochschulen beteiligt werden.

6.2.4 Zusammenfassung: Deutschland geht einen Sonderweg

Es lässt sich demnach festhalten, dass eine strikte Zuweisung der Verantwortung im Bildungsbereich an die Länder, wie sie in Deutschland mit wenigen Ausnahmen wie etwa dem BAföG stattfindet, in anderen föderalen Staaten bei allen sonstigen Unterschieden unbekannt ist. Insbesondere der Blick nach Österreich und in die Schweiz ist hier von Interesse: Einerseits sind die Bildungssysteme dem deutschen nicht ganz unähnlich: Frühe Selektion in unterschiedliche Schulformen, relativ starke Bedeutung der Dualen Ausbildung und ein föderales System. Auch diese Länder haben jedoch zumindest im Tertiärbereich, Österreich auch schon im Schulbereich, Vorsorgungen getroffen, die ein Trittbrettfahren mindestens erschweren, wenn nicht verhindern. Deutschland hingegen hat zentrale Steuerungen oder Lastenausgleichsregelungen mit der Föderalismusreform I eher geschwächt denn gestärkt. In der Tendenz gibt es hier eine Kontinuität, den Ländern einen großen Spielraum zu überlassen. Hierin könnte eine Ursache der geringen öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland liegen, landet doch keines der anderen föderalen Staaten in der OECD-Statistik bei den öffentlichen Ausgaben für Bildung (gemessen am BIP) noch hinter der Bundesrepublik.

6.3 Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006, S. 341) schreibt in seinem aktuellen Jahresgutachten: „Ökonomisch lässt sich eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder dann begründen, wenn länderübergreifend positive ex-

terne Effekte vorliegen und die entsprechenden öffentlichen Leistungen durch das einzelne Land deshalb in einem gesamtwirtschaftlich zu geringen Umfang bereitgestellt würden.“ In Kapitel 5 wurde zudem auf das Problem des Trittbrettfahrens hingewiesen. Allgemein werden externe Effekte und Nichtausschließbarkeit in der finanzwissenschaftlichen Literatur als mögliche Gründe für öffentliches Handeln angegeben (vgl. Donges/Freytag 2001, S. 130ff.; Wigger 2006, S. 37ff.; Brümmerhoff 2001, S. 73ff.; Zimmermann/Henke 2005, S. 49).

Bei der Frage der Bereitstellung von Bildung kann es nun zu einem Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen für das einzelne Bundesland kommen (vgl. im Folgenden Himpele 2007). Zumindest innerhalb Deutschlands kann bei den hochqualifizierten Arbeitskräften eine gewisse Mobilität unterstellt werden. Sie werden – ob freiwillig oder durch die verschärfte Arbeitsmarktsituation gezwungen – nach dem Studium dorthin gehen, wo sie einen Arbeitsplatz erhalten. Gesuchte Fachkräfte werden dorthin gehen, wo sie hohe Gehälter erzielen können, wobei auch andere Faktoren wie soziale Beziehungen und das Lebensumfeld eine entscheidende Rolle spielen. Hohe Gehälter werden jedoch traditionell nur in bestimmten Ballungs- bzw. relativen Boomregionen bezahlt, aktuell in Deutschland vor allem im Süden und in Hamburg.³⁰ Auf Grund der demografischen Entwicklung kann vermutet werden, dass die Akademiker/innenarbeitslosigkeit verhältnismäßig gering bleiben oder gar weiter sinken wird.

Damit wird es einen zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte geben, ein Phänomen, das es auch heute schon in abgeschwächter Form gibt. Da Großunternehmen, aber auch ein Teil der mittelständischen Betriebe, zu den zahlungskräftigeren Arbeitgeber/innen gehören, können diese über höhere Löhne Hochschulabsolvent/innen auch aus anderen Bundesländern «einkaufen». Diese Unternehmen sitzen nun überwiegend in den genannten Regionen im Süden der Republik sowie in Hamburg.

Die *freiwillige* Mobilität junger Menschen ist eine positive Errungenschaft, die nicht zur Disposition steht und stehen sollte. Dadurch tritt jedoch das dem Föderalismus geschuldete Phänomen auf, dass Bundesländer individuell die Leistungen anderer Bundesländer in Anspruch nehmen, ohne die Kosten der (Hochschul-)Ausbildung getragen zu haben. Der Nutzen der (Hochschul-)Ausbildung und ihre Kosten fallen in einem föderalen System dann auseinander, wenn nicht alle Bundesländer in ungefähr dem Umfang Akademiker/innen ausbilden, in dem diese später im jeweiligen Bundesland eingesetzt werden, wenn also die Nettosalden an Kosten und Nutzen – wie auch immer dieser

³⁰ Die höchsten Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wurden 2005 in Hamburg erzielt, gefolgt von Hessen, Baden-Württemberg und Bayern (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder o.J.)

Nutzen definiert wird – auseinanderfallen. So kann ein Land bspw. viel Geld investieren und Hochschulen bauen. Diese Hochschulen sollen auch dazu dienen, eine entsprechende Anzahl junger Menschen für öffentliche und private Unternehmungen auszubilden und so den Wohlstand des Landes zu sichern. Wenn die Absolvent/innen dieses Landes jedoch massenweise von einem anderen Land abgeworben werden, etwa, weil dieses Land in der Lage ist, höhere Löhne zu bezahlen, dann fallen die Kosten der Ausbildung und ihr Nutzen räumlich auseinander. Dies gilt sowohl im innerdeutschen als auch im internationalen Maßstab (Brain-Drain, Greencard-Debatten). Gerade Länder mit einer schwächeren Wirtschaftsleistung sehen in der Investition in Bildung jedoch zu Recht eine Möglichkeit, sich künftig besser zu stellen. Wenn wirtschaftlich stärkere Regionen anstatt in Ausbildung jedoch in höhere Löhne investieren, dann kann diese Politik untergraben werden.

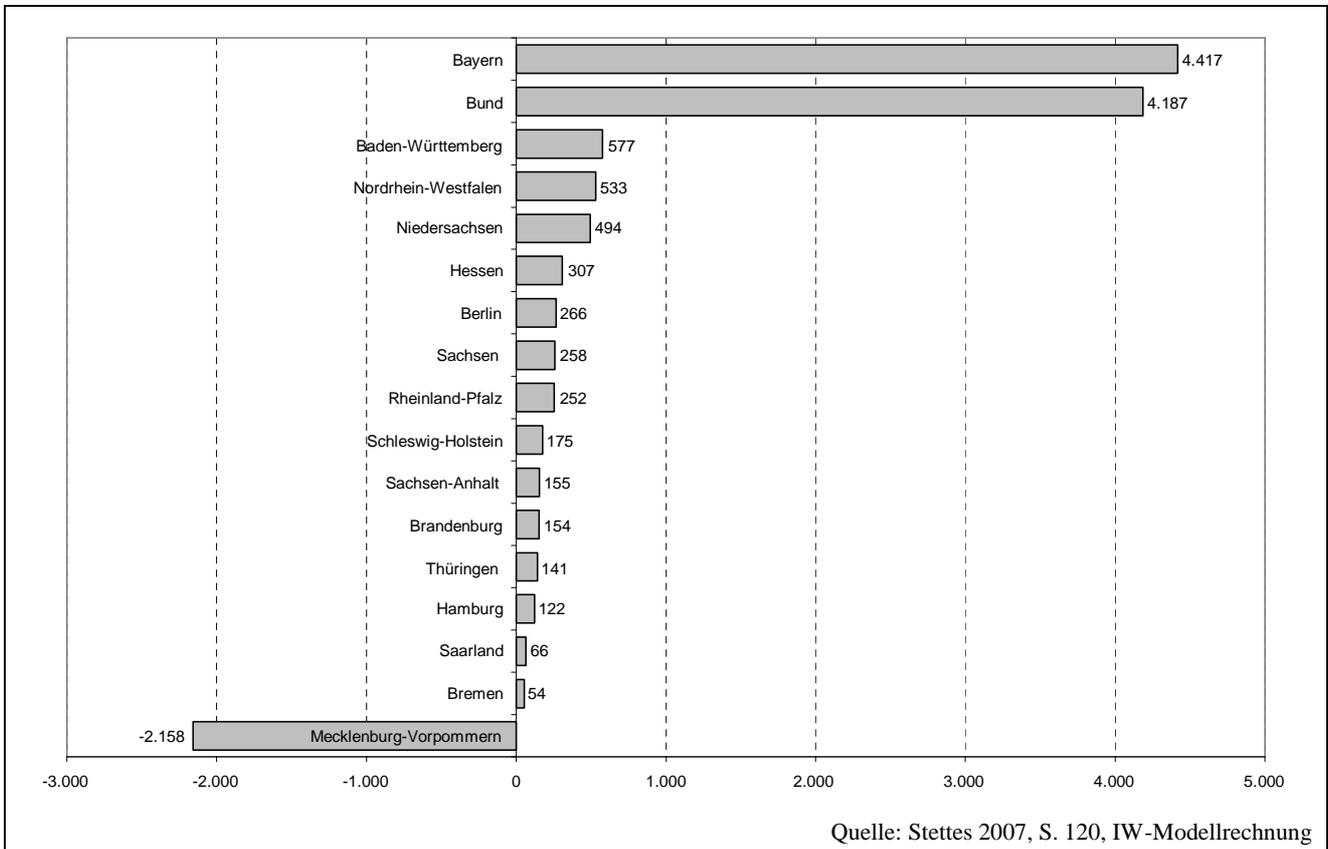


Abbildung 8: Gewinn/Verlust der Bundesländer bei Verzug eines Akademikers von Rostock nach München mit Einkommensteuerzahlung von 10.000 € im Jahr

Stettes (2007, S. 120) demonstriert die Problematik anhand eines anschaulichen Beispiels: Er unterstellt, dass ein Student nach Beendigung seines Studiums von Rostock nach München zieht, um dort eine Arbeitsstelle anzunehmen. Er verdient so viel, dass er 10.000 € Lohnsteuer im Jahr bezahlt. Davon gehen 4.187 € an den Bund und 4.417 € an das Land Bayern und die Kommunen. Auf Grund des Wegzuges dieser einen Person verliert Mecklenburg-Vorpommern bei Steuern und Finanzausgleich 2.158 €. Da andere Länder davon (und von den bayerischen Steuereinnahmen) über

den Länderfinanzausgleich profitieren, machen alle außer Mecklenburg-Vorpommern Gewinn (siehe Abbildung 8).

Es kann daher für ein Bundesland sinnvoll sein, anstatt in Hochschulbildung in Forschungseinrichtungen (Arbeitsplätze) zu investieren, können diese Einrichtungen doch Akademiker/innen (auch aus anderen Bundesländern) anziehen.

Die Tatsache der Mobilität von Bildungsträger/innen ermöglicht demnach für Bundesländer das in Kapitel 5f. beschriebene Verhalten des Trittbrettfahrens. Dies können sich insbesondere Länder mit relativ guten Wirtschaftsdaten erlauben, was jedoch dazu führt, dass Länder, die ökonomische Schwierigkeiten haben, überlegen müssen, ob die Strategie, auf Bildung zu setzen, angesichts der drohenden Abwanderung rational ist. Hier wäre eine verbindliche Regelung zwischen den Ländern hilfreich, die Mobilität ermöglicht, allerdings insgesamt hinreichend gute Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, um die Bundesrepublik flächendeckend zu einem Land zu machen, in dem Wissen verfügbar ist.

7 Status quo: Wie bilden die Bundesländer aus?

Nachdem in den Kapiteln 5 und 6 theoretisch hergeleitet wurde, wieso föderale Strukturen zu gesellschaftlich suboptimalen Lösungen bei der Bereitstellung von Bildungskapazitäten führen können, soll im Folgenden kurz skizziert werden, wie die Länder tatsächlich ausbilden. Dabei interessieren vor allem die Beteiligungsquoten nach der Schulpflicht und hier insbesondere die studienberechtigten Schulabgänger/innen und die Studierenden, da für diese Bereiche eine starke öffentliche Verantwortung vorliegt, wohingegen das Duale System zu wesentlichen Teilen nicht öffentlich finanziert ist.

7.1 Studienberechtigte Schulabgänger/innen

Im Folgenden sollen die Anteile der studienberechtigten Schulabgänger/innen nach Bundesländern untersucht werden, sowohl insgesamt als auch getrennt nach allgemeinbildenden und beruflichen Schulen.

Tabelle 5 zeigt die studienberechtigten Schulabgänger/innen sowie Studienberechtigtenquote insgesamt nach Bundesländern. Den höchsten Anteil an Abgänger/innen mit einer Studienberechtigung hat hierbei Nordrhein-Westfalen mit 52,4 % vorzuweisen, gefolgt von Bremen (49,0 %), Hessen (46,7 %) und dem Saarland (45,7 %). Ebenfalls überdurchschnittliche Werte haben Hamburg, Berlin und Baden-Württemberg vorzuweisen. Die geringsten Anteile an Studienberechtigten erzielen Mecklenburg-Vorpommern (31,3 %), Bayern (34,0 %) und Sachsen-Anhalt (35,0 %). Insgesamt fällt auf, dass alle neuen Länder unter dem bundesweiten Durchschnitt liegen.

	Durchschnittliche Jahrgangsstärke der 18- bis unter 21-Jährigen	Studienberechtigte Schulabgänger 2005			Studienberechtigtenquote 2005		
		insgesamt	mit allgemeiner Hochschulreife	mit Fachhochschulreife	insgesamt	mit allgemeiner Hochschulreife	mit Fachhochschulreife
Nordrhein-Westfalen	198.682	104.013	61.159	42.854	52,4%	30,8%	21,6%
Bremen	7.084	3.470	2.407	1.063	49,0%	34,0%	15,0%
Hessen	63.746	29.762	18.605	11.157	46,7%	29,2%	17,5%
Saarland	11.745	5.369	2.713	2.656	45,7%	23,1%	22,6%
Hamburg	17.180	7.792	5.712	2.080	45,4%	33,2%	12,1%
Berlin	37.372	16.719	13.429	3.290	44,7%	35,9%	8,8%
Baden-Württemberg	121.724	53.599	38.949	14.650	44,0%	32,0%	12,0%
Niedersachsen	87.765	36.670	24.335	12.335	41,8%	27,7%	14,1%
Brandenburg	36.382	14.306	11.263	3.043	39,3%	31,0%	8,4%
Thüringen	32.166	12.526	9.934	2.592	38,9%	30,9%	8,1%
Schleswig-Holstein	29.095	11.155	8.426	2.729	38,3%	29,0%	9,4%
Rheinland-Pfalz	45.355	16.861	12.130	4.731	37,2%	26,7%	10,4%
Sachsen	56.013	20.594	16.631	3.963	36,8%	29,7%	7,1%
Sachsen-Anhalt	34.011	11.897	9.280	2.617	35,0%	27,3%	7,7%
Bayern	136.824	46.563	28.932	17.631	34,0%	21,1%	12,9%
Mecklenburg-Vorpommern	25.784	8.076	6.757	1.319	31,3%	26,2%	5,1%
Deutschland	940.657	399.372	270.662	128.710	42,5%	28,8%	13,7%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006d

Tabelle 5: Studienberechtigte Schulabgänger/innen nach Bundesländern 2005

Die Studienberechtigtenquote liegt bundesweit bei 42,5 % und damit nach wie vor erheblich unter den Empfehlungen des Wissenschaftsrates (2006, S. 65). Dieser geht davon aus, dass mindestens 50 % eines Jahrganges die Studienberechtigung erwerben müssen. Dies ist laut Wissenschaftsrat (2006, S. 5) aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gründen notwendig.

Wird an Stelle aller Studienberechtigten lediglich der Anteil mit einer allgemeinen Hochschulreife betrachtet, dann weisen die Stadtstaaten Berlin (35,9 %), Bremen (34,0 %) und Hamburg (33,2 %) die höchsten Werte auf, gefolgt von Baden-Württemberg (32,0 %) und Brandenburg (31,0 %). Ebenfalls über dem bundesweiten Schnitt liegen hier Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Hessen und Schleswig-Holstein. Den mit Abstand geringsten Anteil junger Menschen mit allgemeiner Hochschulreife hat das Land Bayern mit 21,1 % vorzuweisen, gefolgt vom Saarland (23,1 %) und Mecklenburg-Vorpommern (26,2 %).

Die Betrachtung der Studienberechtigtenquote ist aus zweierlei Gründen aufschlussreich: Erstens muss auf Grund des deutschen Bildungssystems, das es kaum ermöglicht, eine einmal getroffene Bildungsentscheidung zu revidieren, die Studierendenzahl aus den studienberechtigten Schulabgänger/innen gewonnen werden. Zweitens ist die Ausbildung bis zum Erlangen der Studienberechtigung vergleichsweise teuer – schon hier könnten die Länder demnach einen Anreiz zum Sparen haben. Die Fachhochschulreife ist dabei häufig mit beruflichen Qualifikationen verbunden, die allgemeine Hochschulreife hingegen entstammt meistens allgemeinbildenden Schulen. So erwerben auch nur 5 % der studienberechtigten Abgänger/innen einer allgemeinbildenden Schule (nur?) eine Fachhochschulreife.

	Ohne Haupt- schulabschluss	Mit Haupt- schulabschluss	Mit Real- schulabschluss	Mit (Fach-) Hochschulreife	Mit allg. Hochschulreife
Berlin	9,4%	21,6%	35,3%	0,0%	33,6%
Hamburg	11,5%	23,5%	29,9%	1,8%	33,4%
Thüringen	7,9%	17,3%	44,9%	0,0%	29,9%
Brandenburg	9,6%	17,7%	43,4%	0,1%	29,2%
Bremen	8,7%	20,8%	40,2%	1,7%	28,6%
Sachsen	9,1%	13,0%	51,8%	0,0%	26,1%
Nordrhein-Westfalen	6,9%	22,4%	41,5%	3,2%	25,9%
Sachsen-Anhalt	11,8%	9,0%	52,1%	1,8%	25,4%
Hessen	8,2%	25,8%	39,9%	1,8%	24,4%
Mecklenburg-Vorpommern	10,7%	17,8%	46,2%	1,1%	24,1%
Saarland	8,4%	34,5%	33,0%	0,7%	23,3%
Rheinland-Pfalz	7,5%	30,2%	38,0%	1,1%	23,2%
Niedersachsen	9,1%	20,3%	46,9%	1,9%	21,9%
Baden-Württemberg	6,7%	32,3%	39,6%	0,2%	21,1%
Schleswig-Holstein	9,8%	35,8%	32,5%	1,2%	20,8%
Bayern	7,9%	33,3%	39,5%	0,0%	19,3%
Deutschland	8,2%	24,8%	41,6%	1,3%	24,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006a; eigene Berechnungen

Tabelle 6: Schulabgänger/innen von allgemeinbildenden Schulen 2005 nach Abschlussart und Bundesland

Tabelle 6 zeigt, dass in Bayern, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland unterdurchschnittlich viele Schüler/innen die allgemeinbildenden

Schulen mit einer allgemeinen Hochschulreife verlassen, wohingegen die Stadtstaaten, die neuen Bundesländer und Nordrhein-Westfalen hier überdurchschnittlich Werte aufweisen können.

Werden stattdessen die Abschlüsse an beruflichen Schulen betrachtet (Tabelle 7), dann erwirbt hier in Baden-Württemberg der höchste Anteil der Schüler/innen die allgemeine Hochschulreife. Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind zudem die einzigen Bundesländer, bei denen die an beruflichen Schulen erworbenen allgemeinen Hochschulberechtigungen mehr als 20 % aller allgemeinen Hochschulzugangsberechtigungen ausmachen. Bundesweit werden lediglich 14,5 % der allgemeinen Hochschulzugangsberechtigungen an beruflichen Schulen erworben. Insgesamt liegt der Anteil der Schüler/innen an beruflichen Schulen, die dort eine allgemeine Hochschulzugangsberechtigung erwerben, jedoch mit 3,4 % sehr gering.

	Mit Abgangszeugnis	Mit Abschlusszeugnis	Mit Hauptschulabschluss	Mit mittlerem Abschluss	Mit Fachhochschulreife	Mit allg. Hochschulreife	Anteil an allen Personen mit Fachhochschulreife	Personen mit allg. Hochschulreife
Baden-Württemberg	16,3%	83,7%	3,5%	6,4%	7,6%	6,6%	98,0%	32,2%
Schleswig-Holstein	30,7%	69,3%	5,0%	9,9%	5,9%	4,7%	85,5%	21,9%
Sachsen	8,7%	91,3%	8,4%	0,2%	6,3%	4,3%	100,0%	16,3%
Mecklenburg-Vorpommern	15,9%	84,1%	4,2%	2,6%	4,3%	4,1%	79,5%	14,9%
Hessen	19,9%	80,1%	3,8%	6,0%	13,2%	3,8%	89,8%	15,3%
Thüringen	18,5%	81,5%	3,4%	6,3%	7,5%	3,5%	100,0%	12,3%
Niedersachsen	18,9%	81,1%	2,5%	13,6%	8,8%	3,5%	85,8%	17,3%
Brandenburg	15,7%	84,3%	8,3%	7,3%	10,1%	3,2%	98,4%	8,5%
Sachsen-Anhalt	13,6%	86,4%	5,3%	9,1%	6,1%	2,9%	78,1%	10,5%
Nordrhein-Westfalen	35,5%	64,5%	1,4%	6,4%	14,2%	2,2%	83,9%	9,3%
Rheinland-Pfalz	27,9%	72,1%	2,2%	8,2%	7,2%	2,2%	89,1%	10,7%
Hamburg	38,1%	61,9%	2,9%	9,0%	6,5%	2,1%	86,9%	10,2%
Berlin	23,8%	76,2%	4,4%	6,7%	9,3%	2,0%	100,0%	5,3%
Bayern	9,7%	90,3%	4,0%	6,3%	13,6%	1,8%	99,7%	8,0%
Bremen	10,4%	89,6%	3,6%	9,0%	9,9%	1,6%	87,7%	6,4%
Saarland	20,5%	79,5%	2,8%	10,2%	18,3%	0,8%	96,9%	4,2%
Deutschland	21,8%	78,2%	3,5%	7,2%	10,2%	3,4%	90,4%	14,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006b; eigene Berechnungen

Tabelle 7: Abgänger/innen von berufsbildenden Schulen 2005 nach Abschlussart und Bundesland sowie relativer Bedeutung der an beruflichen Schulen erworbenen Studienberechtigung

Interessant ist hier auch die Tatsache, dass die Ausgaben von allgemeinbildenden Schulen je Schüler/in in jedem Bundesland über den Ausgaben für beruflichen Schulen lagen, zumal die Ausgaben für Gymnasien innerhalb der allgemeinbildenden Schulen noch einmal überdurchschnittlich sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2006e, S. 5f.).

7.2 Studierende

Bei den Studierenden lassen sich der Studienanfänger/innenanteil und der Absolvent/innenanteil aus den Daten des Statistischen Bundesamtes (2006d, 2007b) entnehmen. Tabelle 8 zeigt einen geringen Anteil an Studienanfänger/innen in den neuen Bundesländern. Ebenfalls unterdurchschnittlich sind Bayern, das Saarland und Schleswig-Holstein vertreten. Bei den Absolvent/innen sind dieselben Länder unterdurchschnittlich – mit Ausnahme von Niedersachsen, das hier etwa im Bundesdurchschnitt liegt.

Die Werte der Bundesländer und des bundesweiten Durchschnitts liegt weit hinter den Empfehlungen des Wissenschaftsrates (2006, S. 65). Dieser geht von einer Zielmarke von 35 % an Hochschulabsolvent/innen je Jahrgang aus – derzeit sind es 21,1 %. Daher sollten, laut Wissenschaftsrat, deutlich über 40 % eines Jahrgangs ein Studium aufnehmen. Dieser Wert wird derzeit von vier Ländern (den Stadtstaaten und Hessen) erreicht wird.

	Anteil der Studienanfänger an der altersspezifischen Bevölkerung ¹	Anteil der Absolventen an der altersspezifischen Bevölkerung
Bremen	65,9%	32,5%
Hamburg	54,2%	26,6%
Berlin	47,9%	33,5%
Hessen	44,7%	21,8%
Nordrhein-Westfalen	39,9%	20,5%
Baden-Württemberg	39,5%	21,2%
Rheinland-Pfalz	38,4%	21,9%
Sachsen	35,8%	20,7%
Bayern	35,7%	20,1%
Saarland	32,3%	16,1%
Thüringen	29,3%	19,2%
Niedersachsen	29,2%	21,2%
Schleswig-Holstein	27,5%	15,4%
Sachsen-Anhalt	27,1%	16,4%
Mecklenburg-Vorpommern	25,7%	16,9%
Brandenburg	22,8%	13,5%
Deutschland	37,0%	21,1%

¹Anmerkung: Nach Land des Studienortes

Quelle: Statistischen Bundesamtes 2006d, 2007b

Tabelle 8: Anteil der Studienanfänger/innen und der Absolvent/innen an der altersspezifischen Bevölkerung 2005

Neben dem Anteil der Studierenden an der altersspezifischen Bevölkerung ist auch die Zusammensetzung der Studierenden in den Studiengängen von Interesse, und zwar deshalb, weil Studiengänge unterschiedlich teuer sind. So wurden im Durchschnitt für exklusive zentrale Einrichtungen 5.950 € je Studierendem an Universitäten und 2.670 € an Fachhochschulen ausgegeben. Besonders kostenintensiv sind dabei die universitären Studiengänge der Medizin (27.900 €), der Veterinärmedizin (13.000 €), der Agrarwissenschaften (10.100 €), der Ingenieurwissenschaften (7.400 €) und der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer (6.800 €) (vgl. Statistisches Bundesamt 2006f).

Betrachtet man Tabelle 9, dann fällt auf, dass einige Länder kostengünstigere Zusammensetzungen ihres Studienangebots aufweisen. Die Tabelle gibt dabei nur einen groben Überblick, da etwa Medizin noch erheblich teurer ist als Ingenieurwissenschaften. Interessant ist jedoch, dass Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Bremen, Saarland, Nordrhein-Westfalen und Bayern einen vergleichsweise hohen Anteil kostengünstiger Fächer haben. Dies ist im Einzelnen gut zu begründen, bspw. bietet Brandenburg keine Medizin an. Die Nachbarländer Berlin, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern bilden jedoch überproportional viele Mediziner/innen aus. Tabelle 9 soll lediglich darauf hinweisen, dass im Falle bundesweiter Regelungen oder Vereinbarungen die Fächerzusammensetzung zu berücksichtigen ist.

	Sprach und Kulturwissenschaften, Sport, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Kunst- und Kunstwissenschaften		Mathematik, Naturwissenschaften, Ingenieurwissenschaften, Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften		Medizinische und gesundheitswissenschaftliche Fächer		Alle (inkl. "sonstige")
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	
Brandenburg	19.099	69,2%	8.481	30,7%	0	0,0%	27.601
Rheinland-Pfalz	46.939	66,9%	18.982	27,0%	4.289	6,1%	70.210
Hamburg	30.689	63,3%	13.859	28,6%	3.796	7,8%	48.472
Bremen	12.014	62,9%	5.905	30,9%	0	0,0%	19.112
Saarland	9.255	62,3%	3.775	25,4%	1.834	12,3%	14.864
Nordrhein-Westfalen	214.436	62,0%	112.435	32,5%	18.902	5,5%	345.948
Bayern	109.397	60,9%	54.123	30,1%	16.106	9,0%	179.626
Hessen	64.456	59,0%	34.538	31,6%	10.338	9,5%	109.332
Berlin	56.207	58,9%	30.141	31,6%	9.129	9,6%	95.477
Thüringen	19.820	57,1%	12.486	36,0%	2.167	6,2%	34.700
Niedersachsen	57.473	55,9%	36.379	35,4%	9.004	8,8%	102.856
Sachsen-Anhalt	16.682	55,6%	10.004	33,4%	3.292	11,0%	29.978
Mecklenburg-Vorpommern	13.343	54,9%	7.826	32,2%	3.112	12,8%	24.290
Schleswig-Holstein	15.256	53,9%	9.180	32,4%	3.577	12,6%	28.304
Baden-Württemberg	74.641	52,0%	55.579	38,8%	13.190	9,2%	143.410
Sachsen	38.643	52,0%	29.473	39,7%	6.138	8,3%	74.254
Deutschland	798.350	59,2%	443.166	32,9%	104.874	7,8%	1.348.434

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006d; eigene Berechnungen

Tabelle 9: Fächerzusammensetzung in den Bundesländern 2005

7.3 Innerdeutscher «Brain Drain»

Nun stellt sich die Frage, ob Bundesländer unter ihrem Bedarf ausbilden und die eigenen Bedürfnisse (die Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft) mit Akademiker/innen aus anderen Bundesländern befriedigen. Statistisch ist dies nur sehr schwer zu erfassen, und Untersuchungen über den Verbleib von Absolvent/innen der Hochschulen liegen bisher nicht in größerem Ausmaß vor. Allerdings lässt sich ein gewisser «Brain Drain» vermuten. So hat Stettes (2007, S. 118f.) das Verhältnis der Absolvent/innen mathematisch-naturwissenschaftlicher Fächer eines Jahrgangs zur Anzahl der Beschäftigten in der Forschung gesetzt. Diese „Ersatzquote“ ist in Mecklenburg-Vorpommern mit 22,2 % am höchsten, alle neuen Bundesländer, das Saarland, Hamburg, Schleswig-Holstein und (knapp) Nordrhein-Westfalen liegen hier über 15 %. Den geringsten Wert weist Bayern mit 7,8 % auf, gefolgt von Baden-Württemberg, Hessen, Bremen und Berlin. Umgekehrt ist der Anteil des Forschungspersonals an der Bevölkerung jedoch in Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Bayern und Hessen am höchsten, in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein jedoch am geringsten. Mit anderen Worten: Diejenigen Bundesländer mit der höchsten Forschungsintensität bringen relativ am wenigsten Absolvent/innen der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer hervor. „Dies impliziert, dass bereits heute die forschungsintensiven Standorte auf den Zuzug mobiler Hochqualifizierter angewiesen sind und von ihnen profitieren“ (Stettes 2007, S19).

Das Phänomen lässt sich laut Stettes (2007, S. 119f.) nicht nur auf die mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer und die Ingenieurwissenschaften begrenzen. Indem die Zahl der Hochschulabsolvent/innen in Relation zur Zahl der Akademiker/innen in der Bevölkerung im er-

werbsfähigen Alter gesetzt wird, lassen sich ebenfalls Hinweise auf ein Trittbrettfahrerverhalten finden.³¹ „Zwischen 1998 und 2003 verzeichneten Baden-Württemberg (+5,3 Prozent), Bayern (+2,7 Prozent) und Hessen (+6,8 Prozent) deutliche Zuwächse bei der Zahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter, während die Zahl der Hochschulabsolventen im gleichen Zeitraum abnahm [...]. Genau entgegengesetzt verlief die Entwicklung in den meisten ostdeutschen Bundesländern: Die Zahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter sank dort deutlich (Mecklenburg-Vorpommern: -6,6 Prozent, Sachsen: -2,0 Prozent, Sachsen-Anhalt: -16,4 Prozent und Thüringen -7,1 Prozent), obwohl die Zahl der Hochschulabsolventen in diesen Bundesländern deutlich gesteigert werden konnte“ (Stettes 2007, S. 119f.).

Auf Grund dieser Entwicklung ist es für Regionen, die eigentlich Akademiker/innen auch deshalb in hoher Zahl ausbilden sollten, um wirtschaftlichen Anschluss an die anderen Bundesländer herzustellen, nicht rational, bedarfsgerecht in die Ausbildung der jungen Menschen zu investieren. Es nicht zu tun, ist jedoch ebenfalls wenig hilfreich – diese Länder stecken in einem Gefangenendilemma. Dabei ist zu betonen, dass die freiwillige Mobilität von Menschen nicht eingeschränkt werden darf. Allerdings dürfen die reicheren Länder nicht mit den Akademiker/innen aus anderen Ländern planen, sondern müssen selbst ausreichend jungen Menschen die Möglichkeit eines Studiums bieten und dieses finanzieren.

³¹ Auch Lübbert (2007, S. 1) spricht davon, dass es Länder gibt, deren „Studienplatzzahlen deutlich höher [liegen] als der Bedarf für die eigenen Landeskinder, in anderen dagegen niedriger.“ Daraus ergeben sich Wanderungsbewegungen, die finanzielle Ungleichgewichte nach sich ziehen können. Lübbert schreibt in seinem Beitrag für den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages weiter: „Gegenwärtig wäre es für jedes Bundesland finanziell vorteilhaft, möglichst wenig eigenes Geld in Hochschulbildung zu investieren und darauf zu vertrauen, dass andere einen größeren Anteil übernehmen. In der Summe kann dies dazu führen, dass insgesamt zu wenig in die Hochschulen investiert wird («Trittbrettfahrer-Problematik»).“

8 Vorschläge für eine Verbesserung der Bildungsfinanzierung in Deutschland

Die Antwort auf die Frage, wie die Bildungsausgaben in Deutschland erhöht werden können, ist vielschichtig: Erstens muss die Finanzverfassung stärker auf die Ermöglichung von Bildungskoope-rationen ausgerichtet werden – und nicht auf deren Verhinderung. Die Föderalismusreform II bietet die Chance, hier Fehlentwicklungen zu korrigieren. Zweitens müssen «Bildungsdumping» und Trittbrettfahrerverhalten von Bundesländern effektiv verhindert werden. Drittens ist die Bildungsfi-nanzierung, um Kennzahlen zur Bildungsbeteiligung zu ergänzen. Viertens müssen die Bildungs- ausgaben bzw. deren Anteil am BIP insgesamt steigen.

Unseres Erachtens muss eine Kritik der Bildungsfinanzierung zwar auch an den Dilemmata der ersten Stufe der Föderalismusreform anknüpfen; dies ist jedoch kein Plädoyer für die Rückkehr zum alten Status quo. Das heißt, es geht hier um eine neue Gemeinschaftsaufgabe öffentliche Bildung und nicht nur um die Rekonstruktion der alten gemeinsamen Bildungsplanung.

8.1 Anpassung der Finanzverfassung

Um die Bildungsfinanzierung den Herausforderungen einer modernen Wissensgesellschaft an- zupassen, muss die Finanzverfassung reformiert werden. Ziel muss es sein, eine bestmögliche Ab- stimmung bei den Bildungsausgaben hinzubekommen und so das Ziel eines durchlässigen und qua- litativ hochwertigen Bildungssystems zu schaffen. Konkret:

- Art 104b GG: Das Kooperationsverbot ist aufzuheben. Vielmehr ist zu definieren, dass der Bund für bestimmte Aufgaben (Kita-Ausbau, Gemeinschafts- und Ganztagschulen). den Ländern Mit- tel zweckgebunden zur Verfügung stellen kann. Bei Hochschulen muss der Bund die Möglich- keit erhalten, auch mit einzelnen Ländern regionalpolitische Maßnahmen im Hochschulbau durchzuführen.
- Zu Prüfen wäre ferner, ob die Beteiligung des Bundes an Ausgaben für Schulen und Kitas im Sinne von Art 91b als neue Gemeinschaftsaufgabe eingeführt werden.
- Ob Art. 84, Abs. 1 GG geändert werden muss, ist offen. Der Bund kann über Art 104a, Geld und Sachleistungen z.B. für den Kita-Bereich refinanzieren.³²

³² Der Bund versucht dies derzeit über ein Geldleistungsgesetz mit Bildungsgutscheinen zu gewährleisten (vgl. Deutscher Bundestag 2007a). Ob dies juristisch Bestand hat bleibt abzuwarten. Allerdings sollte die Regelung

Um ein erfolgreiches, modernes Bildungssystem zu etablieren, müssen Bund und Länder gemeinsam an einem Strang ziehen. Die Regelungen anderer föderaler Staaten machen deutlich, dass dies der einzige Erfolg versprechende Weg ist.

8.2 Zielgrößen für Bildungsbeteiligung vereinbaren

Neben der Frage der Bildungsausgaben in Relation zur Wirtschaftskraft und zu den Studierenden- und Schüler/innenzahlen sind verbindliche Ziele für den Bildungsstand zu vereinbaren. Nur so kann verhindert werden, dass sich Länder die finanzielle Indexierung mit geringen Zahlen bei der Bildungsbeteiligung «erkaufen». Daher sollten die Länder Mindestquoten festlegen, die jedes Land zu erreichen hat. Im Falle einer zu geringen Quote ist hierbei ein wirksamer Sanktionsmechanismus zu vereinbaren, der den Ländern mit hoher Bildungstätigkeit eine Entschädigung zahlt.

Als Zielgröße ist eine Studienanfänger/innenquote von 40 % eines Altersjahrganges bekannt (vgl. Deutscher Bundestag 2007c, S. 2). Eine Erhöhung der Studierendenquote ist insgesamt erstrebenswert, einerseits um das Recht auch auf Hochschulbildung zu dokumentieren und eine höhere Durchlässigkeit des Bildungssystems als Zielsetzung zu benennen, andererseits auch, um im Zuge der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit jedenfalls nicht an der Bildung scheitern zu lassen.³³ Im internationalen Vergleich hat die Bundesrepublik als einziges Land in der OECD unter den 45- bis 54-Jährigen einen höheren Anteil an Akademiker/innen als unter den 25- bis 34-Jährigen (vgl. OECD 2006, S. 36), so dass der Bedeutungszuwachs der Bildung in den Industriestaaten an Deutschland faktisch vorbei gegangen ist.

Der Wissenschaftsrat hat eine Untersuchung zum arbeitsmarkt- und demografiegerechten Ausbau des Hochschulsystems vorgelegt. Er nennt ebenfalls Zielgrößen, die erreicht werden sollen, und bezieht hierbei die studienberechtigten Schulabgänger/innen explizit mit ein. „Aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gründen sollten die relativen Anteile der Studienberechtigten, der Studienanfänger und der Absolventen an den Altersjahrgängen auf mittlere Sicht weiter gesteigert werden. Ziel muss es sein, 35 % eines Altersjahrgangs zu einem Studienabschluss zu führen. Dementsprechend sollten deutlich über 40 % ein Studium aufnehmen und mindestens 50 % die Hochschulzugangsberechtigung erlangen“ (Wissenschaftsrat 2006, S. 5f.). Die Quoten des Wissenschaftsrates

direkt im Grundgesetz unmissverständlich geklärt werden, anstatt die durch die Föderalismusreform I eingeführten Regelungen durch die Hintertüre umgehen zu wollen.

³³ Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006) beschreibt sehr gut, dass Bildung als Inputfaktor nur eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung ist. Sie kann jedenfalls nicht eine makroökonomische Steuerung mit dem Ziel einer egalitäreren Einkommens- und Vermögensverteilung und dadurch bedingt einer höheren Binnennachfrage ersetzen.

können als erste Ziele genutzt werden. Dabei muss vereinbart werden, bis wann diese Ziele erreicht werden sollen und welche Konsequenzen einem Bundesland beim Verfehlen entsprechender Ziele drohen. Derzeit werden die Quoten von faktisch keinem Bundesland erreicht, wie Abbildung 9 zeigt. Bei den studienberechtigten Schulabgänger/innen erzielt nur Nordrhein-Westfalen einen Wert von mehr als 50 %. Über 40 % Studienanfänger/innen an der entsprechenden Altersgruppe haben die Stadtstaaten und Hessen, NRW erreicht den Wert mit 39,9 % beinahe. Die vom Wissenschaftsrat geforderte Hochschulabsolvent/innenquote von 35 % erreicht kein Bundesland; den höchsten Wert weist hier Berlin mit 33,5 % auf (siehe Tabelle 8).

	Studienberechtigte Schulabgänger/innen	Studien- anfänger/innen	Hochschul- absolvent/innen
	Zielgröße: 50%	Zielgröße: 40%	Zielgröße: 35%
Baden-Württemberg	X	X	X
Bayern	X	X	X
Berlin	X	√	X
Brandenburg	X	X	X
Bremen	X	√	X
Hamburg	X	√	X
Hessen	X	√	X
Mecklenburg-Vorpommern	X	X	X
Niedersachsen	X	X	X
Nordrhein-Westfalen	√	(√)	X
Rheinland-Pfalz	X	X	X
Saarland	X	X	X
Sachsen	X	X	X
Sachsen-Anhalt	X	X	X
Schleswig-Holstein	X	X	X
Thüringen	X	X	X

Abbildung 9: Erreichung der Wissenschaftsrat-Zielquoten durch die Bundesländer

Die Verpflichtung der Bundesländer, Mindestquoten auf den jeweiligen Bildungsebenen zu erzielen, ist notwendig und sinnvoll. Es bleibt den Bundesländern überlassen, wie sie dieses Ziel erreichen wollen. Einerseits kann die Effizienz des Hochschulsystems gestärkt und so die Abbruchquote verringert werden. Andererseits muss das System insgesamt jedoch durchlässiger werden, wenn über die Hälfte eines Jahrgangs eine Studienberechtigung erreichen soll (etwa über Gesamtschulen). Insgesamt kann eine solche Vereinbarung zwischen den Ländern durch Qualitätsanforderungen ergänzt werden, sodass auch in qualitativer Hinsicht Standards gesetzt werden können. Der Hinweis auf die Qualität jedenfalls – das zeigen andere Staaten – genügt nicht, um die Quoten des Wissenschaftsrates mit der Begründung abzulehnen, diese Qualität leide unter der Ausweitung der Bildungsbeteiligung.

8.3 Lastenausgleiche für den Hochschulsektor

In Deutschland werden seit einiger Zeit Lastenausgleichmodelle diskutiert, die sich grob am Modell der Schweiz orientieren (vgl. Lübbert 2007; siehe auch Kapitel 6.2.3). Am meisten Auf-

merksamkeit wurde in Deutschland dem Modell des damaligen rheinland-pfälzischen (und heutigen Berliner) Wissenschaftsministers Jürgen Zöllner zuteil. Der Hintergrund des Vorschlags von Zöllner (o. J.) ist die Sorge, dass die Einführung allgemeiner Studiengebühren in einigen Bundesländern die Verzerrungen bei der Finanzierung von Studienplätzen weiter verschärfen könnten. Das Modell orientiert sich an der Nachfrage nach Studienplätzen und wird mit Studienkonten oder Bildungsgutscheinen in Verbindung gebracht. Ohne die Debatte der nachfrageorientierten Hochschulfinanzierung hier im Einzelnen nachzuzeichnen (zur Kritik am Zöllner-Modell siehe bspw.: Hirsch 2006; Himpele 2002) – kritisiert wird die Fokussierung auf Massenstudiengänge, die grundsätzliche Definition des Studiums als kostenpflichtig und die Steuerung über den Marktmechanismus der Nachfrage – ist festzuhalten, dass die Situation der Schweiz und die in Deutschland völlig unterschiedlich sind. Erstens ist das Hochschulsystem in der Schweiz stärker vom Bund getragen. Zweitens jedoch sind in der Schweiz mit 26 Kantonen nicht in jedem Kanton Hochschulen zu finden. Zahlreiche Kantone haben keine Hochschulen, weshalb der Lastenausgleich einen ganz anderen Stellenwert haben muss als in Deutschland.

Grundsätzlich muss die Frage der Hochschulsteuerung auch eine politische sein, d. h., dass der Bau von Hochschulen auch nach regionalpolitischen Gesichtspunkten zu erfolgen hat und nicht nur nach der Nachfrage. Daher scheint die Zielsetzung, alle Bundesländer zu einer hinreichend hohen Ausbildungsquote zu bringen, sinnvoller. Hierbei kann ein Sanktionssystem eingeführt werden, das den Ländern zu Gute kommt, die über dem Mindestmaß ausbilden – ohne deren Angebot grundsätzlich an eine reine Nachfrage zu knüpfen. Dies gilt jedoch nicht nur für Hochschulen, sondern auch für das Schulsystem.

Ferner ist es sinnvoll, dass der Bund die Möglichkeit des Lastenausgleichs für besondere Aufgaben erhält. So können bspw. bestimmte Aufgaben gesondert finanziell unterstützt werden – etwa die Integration von Migrant/innen in das Bildungssystem. Diese politischen Entscheidungen müssen jedoch dem Bund überlassen bleiben, da ein Staatsvertrag mit 16 Bundesländern an den Machtinteressen einzelner Länder immer wieder zu scheitern droht.

8.4 Maßnahmen auf den einzelnen Bildungstufen

Im Folgenden soll in aller Kürze dargestellt werden, welche Maßnahmen auf welchen Ebenen notwendig sind, um die Finanzierung der Bildung in Deutschland auf eine bessere Grundlage zu stellen.

8.4.1 Vorschulbereich

Die bundesweiten Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung sind im Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) geregelt, wobei Länder und Gemeinden für die Finanzierung verantwortlich sind. Nach Untersuchungen reichen die angebotenen Plätze insbesondere für unter 3-jährige Kinder nicht aus (vgl. bspw. Spieß/Wrohlich 2005, zu den Betreuungszahlen: DJI 2005). Ferner decken die Betreuungszeiten in vielen Fällen nicht die Arbeitszeit der Eltern ab, da entweder eine Halbtagsbetreuung vorliegt oder die Öffnungszeiten der Einrichtungen nicht mit den Arbeitszeiten der Eltern übereinstimmen (vgl. Esch/Stöbe-Blossey 2005, S. 135ff.). Aus bildungs- und sozialpolitischer Sicht ist ein Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten ebenso zu begrüßen wie aus ökonomischer Sicht. Daher ist es sinnvoll, dass der Bundesgesetzgeber Rechtsansprüche für die Kindertagesbetreuung schaffen kann – und dies teilweise auch schon getan hat. Problematisch ist jedoch die Finanzierung.

Bei der Kindertagesbetreuung gibt es höchstens in Grenzbereichen räumliche Spillover-Effekte mit Nachbarländern, die weiter abnehmen würden, wenn tatsächlich ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz angestrebt werden sollte. Daher spricht einiges dafür, die Kindertagesbetreuung innerhalb von bundesweiten Vorgaben regional zu organisieren und so auch auf regionale Besonderheiten eingehen zu können. Allerdings sollte der Bund die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen mindestens teilweise durch Zuweisungen an die Kommunen finanzieren. Zudem sollte der Bund diese Zuweisungen erhöhen können, wenn die Kommune besondere Aufgaben zu bewältigen hat, bspw. die Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund. Grundsätzlich müssen die Gebühren im Elementarbereich abgeschafft werden.

8.4.2 Primarstufe und Sekundarstufe I

Bei der Pflichtschulzeit entstehen ebenfalls höchstens in Grenzgebieten Spillover-Effekte, so dass die Finanzierung hier den Ländern überlassen werden kann. Allerdings sind diese Ausgaben – wie auch andere Bildungsausgaben der Länder – zu indexieren und müssen mindestens einen bestimmten Betrag am Bruttoinlandsprodukt je Million Schüler/innen aufweisen. Zu überlegen ist ferner, ob der Bund für Schulgebiete mit einem hohen Anteil von Schüler/innen aus so genannten bildungsfernen Schichten Zuweisungen gewähren kann.³⁴

³⁴ Die Aufhebung dieses Kooperationsverbotes ist notwendig, um über Initiativen und Modellprojekte bundesweit relevante Bildungsziele unterstützen zu können, wie dies etwa mit dem so genannten Ganztagschulprogramm (vgl. BMBF 2004) geschehen ist. Derzeit sind allerdings erst 56 % der Mittel des Ganztagschulprogramms abgerufen worden, wobei die Quoten zwischen knapp 41 % in Brandenburg und über 98 % in Bremen schwanken. Alle Landesregierungen haben laut Bundesregierung angekündigt, die Mittel vollständig abrufen zu wollen (vgl. Deutscher Bundestag 2007d, S. 29ff.). Insgesamt kann das langsame Abrufen der Gelder (und damit verbunden

8.4.3 Sekundarstufe II

Die Sekundarstufe II sollte einerseits in die generelle Mindestfinanzierungszusage an Hand des Indikators «Bildungsausgaben in Prozent des BIP je Million Schüler/innen» aufgenommen werden, so dass die Länder insgesamt einen bestimmten Anteil des BIP je Million Schüler/innen bzw. Studierende aufwenden. Andererseits muss bei der Sekundarstufe II sichergestellt werden, dass mindestens 50 % eines Jahrgangs eine Hochschulzugangsberechtigung erwerben. Damit soll einerseits erreicht werden, dass das Bildungsniveau in Deutschland steigt. Das Recht auf Bildung und eine dann zwangsweise höhere Durchlässigkeit des Bildungssystems sind anstrebenswerte Ziele. Zum anderen kann durch eine verbindliche Festsetzung der Mindestquoten ein «Trittbrettfahren» einzelner Bundesländer vermieden werden. Grundsätzlich bleibt es jedoch den Ländern überlassen, wie sie das Ziel erreichen wollen.

8.4.4 Hochschulen

„Die mit der Föderalismusreform in die Wege geleitete Übertragung der öffentlichen Verantwortung für die Hochschulen an die Bundesländer ist wegen der Gefahr einer stärkeren Fehlsteuerung der Lehre – Stichwort Rückführung der Lehrkapazitäten zugunsten von Forschungskapazitäten – mit großen Risiken behaftet und in der verabschiedeten Form aus bildungsökonomischer Perspektive abzulehnen“ (Stettes 2007, S. 124). Die Konsequenzen der Föderalismusreform sind einerseits der Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulfinanzierung, andererseits der Wegfall der gemeinsamen Bildungsplanung (und Sonderprogramme) und drittens die neu ermöglichte Abweichungsgesetzgebung bei Hochschulzugang und Hochschulabschlüssen.

Die Gefahr des Trittbrettfahrens ist bei Hochschulen in besonderer Weise gegeben. Auch wenn es unter Umständen sinnvoll wäre, die Hochschulen analog zu Österreich komplett in den Aufgabenbereich des Bundes zu überführen, so müssen zumindest einige Änderungen bzw. Anforderungen formuliert werden, um die strukturellen Voraussetzungen höherer Bildungsausgaben zu schaffen:

- Sowohl bei den Studienanfänger/innen als auch bei den Studienabsolvent/innen sind Mindestquoten (bezogen auf die Bevölkerung im studienrelevanten bzw. abschlussrelevanten Alter) von allen Ländern einzuhalten. Länder, die diese Quote nicht erfüllen, müssen sanktioniert werden –

der langsame Ausbau der Ganztagschulen) auch ein Problem der Zuständigkeiten sein (vgl. Stegemann 2007), so dass evtl. zu überlegen wäre, ob der Bund solche Projekte direkt mit den Kommunen durchführen sollte, was derzeit durch die Finanzverfassung ausgeschlossen ist.

das in Kapitel 5.2 geschilderte Beispiel der Ausbildungsplatzumlage kann hier als Vorlage dienen.

- Ein Festlegen der Studierendenquote würde den Handlungsspielraum der Bundesländer bei der Frage der Studiengebührenerhebung insoweit einschränken, als dass Studiengebühren nicht als Abschreckungsinstrument missbraucht werden können.
- Mindestquoten, wie sie beispielsweise der Wissenschaftsrates benennt, würden Anreize setzen, das Bildungssystem (weiter) zu öffnen.
- Daneben müssen Kooperationen zwischen dem Bund und den Ländern oder dem Bund und einzelnen Ländern oder einem Land grundsätzlich zulässig sein. Beispielsweise könnte der Bund Projekte mitfinanzieren, die der regionalen Entwicklung dienen und etwa im Rahmen des «Aufbau Ost» als bundesweit relevant erachtet werden.
- Ebenso muss dem Bund möglich sein, Modellprojekte zu initiieren.
- Der Bund muss die Regelungskompetenz für Hochschulzugang und Hochschulabschlüsse abschließend behalten, um ein Durcheinander bei diesen Fragen zu verhindern. Ferner sind Regelungen zu finden, die sicherstellen, dass Deutschland im Rahmen der europäischen Prozesse Verhandlungspartner sein kann.

8.4.5 Unterstützung der Lernenden

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ist dazu da, Menschen die Schule bzw. das Studium zu ermöglichen, die dazu finanziell sonst nicht in der Lage wären. Auch das BAföG ist lang anhaltenden Sparprozessen unterworfen und hat dadurch partiell seine Funktionsfähigkeit verloren (vgl. Keller 2002).³⁵ Die Funktionsweise des BAföG ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Um eine bessere Entwicklung steuern zu können, ist allerdings der Vorschlag, dass das BAföG komplett durch den Bund finanziert wird, eine interessante Idee. Dieser Vorschlag wird zudem damit begründet, dass das BAföG vor allem die ärmeren Bundesländer belastet (vgl. Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“ 2004, S. 4). Der Anteil der Geförderten an allen Studierenden ist tatsächlich in den neuen Bundesländern am höchsten (vgl. BMBF 2007a; 2007b). Daher macht es Sinn, dass das BAföG künftig vom Bund finanziert zu lassen.

³⁵ Dies lässt sich bspw. bei Schnitzer et al. (1998, S. 103) sehen: Ab Einführung des BAföG bis zu seiner Umstellung auf ein Vollkredit stieg der Anteil der Arbeiterkinder unter den Studierenden. Im Anschluss sank er, bis das BAföG wieder auf einen Teilzuschuss umgestellt wurde.

8.5 Bildungsausgaben indexieren

Die Erhöhung der zu geringen Bildungsausgaben ist ein komplexes Problem, dessen Lösung nur dann gelingen wird, wenn die Politik sich tatsächlich auf verbindliche Vorgaben einigt. Hierbei bedarf es einer verbindlichen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern, um Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern. Bei der Frage, welche Kennzahlen verwendet werden sollten, um die Bildungsausgaben als politisches Ziel festzuschreiben, bietet sich der Indikator «Ausgaben in Prozent des BIP je Million Schüler/innen bzw. Studierende» an.

Dieser Indikator hat erstens den Vorteil, die Wirtschaftskraft und die wirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen. Wirtschaftsaufschwünge würden demnach direkt zu höheren Bildungsinvestitionen führen. Der Indikator hat zweitens den Vorteil, die demografische Entwicklung mitzubedenken: Sinkende Schüler/innen- und Studierendenzahlen legitimieren geringere Bildungsausgaben (und höhere Ausgaben für die soziale Versorgung älterer Menschen). Drittens kann der Indikator auf alle Bundesländer angewendet werden: Für den Vorschulbereich und die Schulen können entsprechende Quoten auf Länderebene ermittelt und die Nichteinhaltung ggf. sanktioniert werden, wenn man sich auf Bundesebene mit den Bundesländern auf entsprechende Sanktionsinstrumente einigt. Dies gilt auch für den Hochschulbereich, bei dem entsprechende Regelungen besonders wichtig sind. Viertens schließlich kann ein solcher Indikator dynamisiert werden, indem mittel- und langfristige Zielwerte festgeschrieben werden. So können die Bildungsausgaben pro Kopf gesteigert werden.

Bildungsausgaben würden in der Zukunft determiniert durch:

- Die wirtschaftliche Entwicklung, gemessen als Bruttoinlandsprodukt;
- Die Entwicklung der Schüler/innenzahlen bzw. der Studierendenzahlen;
- Den politisch vereinbarten Zielwert, der erreicht werden soll.

Abbildung 10 zeigt indexiert die Entwicklung der Schüler/innenzahlen, der Studierendenzahlen und des BIP sowie den notwendigen Anstieg der Bildungsausgaben, wenn der Wert des Jahres 1995 im Jahr 2005 hätte erreicht werden sollen.

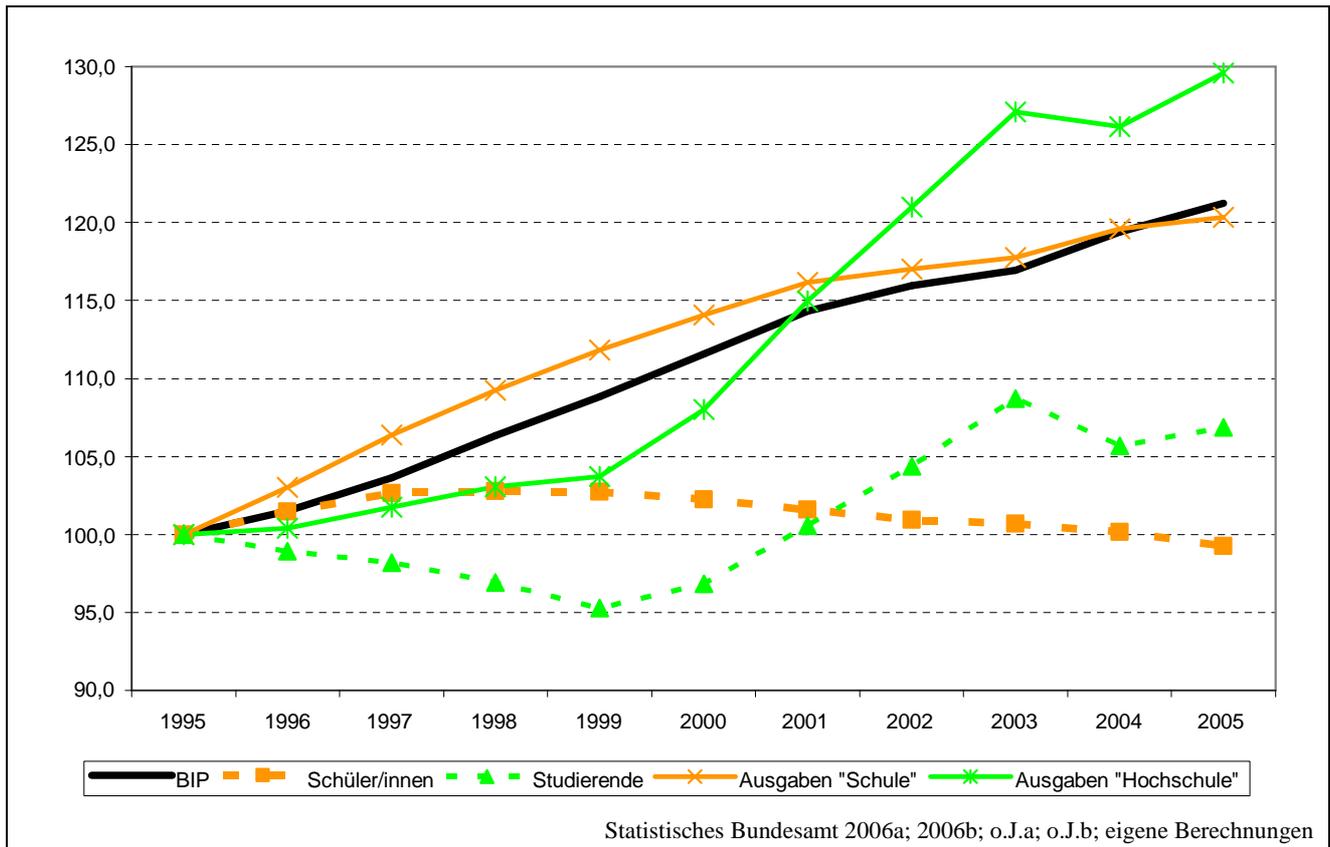


Abbildung 10: Entwicklung der Schüler/innenzahlen, der Studierendenzahlen und des BIP sowie notwendige Erhöhung der Bildungsausgaben (1995 = 100)

Aufgrund der Tatsache, dass sowohl die Studierendenzahlen als auch das BIP von 1995 bis 2005 gestiegen sind, müssten die Ausgaben bei den Studierenden 2005 fast dreißig Prozent höher liegen als 1995 – tatsächlich sind sie jedoch um lediglich gut 11 % gestiegen. Bei den Schüler/innen dämpfen hingegen die rückläufigen Schüler/innenzahlen den notwendigen Ausgabenanstieg, so dass dieser im Jahr 2005 mit guten 20 % (ggü. 1995) etwas geringer ausgefallen wäre als der Anstieg des Bruttoinlandsproduktes im gleichen Zeitraum. Die tatsächlichen Ausgaben sind jedoch um lediglich 12 % gestiegen. Abbildung 10 zeigt also den hypothetischen Ausgabenverlauf, wenn man sich 1995 darauf verständigt hätte, die damaligen Ausgaben je Million Studierende bzw. Schüler/innen am BIP konstant zu halten.

8.6 Ausblick: Nationaler Bildungspakt

Nachdem im Frühjahr 2007 der Sonderberichterstatter der UNO, Vernor Muñoz, Deutschlands Schulsystem scharf kritisierte, reagierte die Vorsitzende des Bildungsausschusses des Bundestages, Ulla Burchard (SPD) mit der Forderung einer gemeinsamen Offensive von Bund und Ländern im Bildungsbereich und forderte hierfür einen nationalen Bildungspakt (vgl. Spiegel-Online vom 26.02.2007). Schon zuvor hatte die damalige Direktorin des Instituts für Arbeitsmarktforschung

(IAB), Jutta Allmendinger, einen nationalen Pakt für Bildung gefordert. Bund und Länder müssten mehr in Bildung investieren (vgl. Mühlfeit 2005). Auch die FDP-Bundestagsabgeordnete Cornelia Pieper schloss sich dem Plädoyer für einen nationalen Bildungspakt an, beschränkte sich aber bei konkreten Forderungen auf den Hochschulbau und die Kompetenzen der Kultusministerkonferenz (vgl. Pieper 2006). Diese Auflistung ließe sich weiter fortsetzen. Allen diesen Vorschlägen ist eines gemeinsam: Sie sind nie realisiert worden.

In Deutschland wird weiterhin, gemessen an seiner wirtschaftlichen Leistungskraft, im OECD-Vergleich unterdurchschnittlich in Bildung investiert. Bund, Länder und Kommunen können den finanziellen Handlungsbedarf, der mit einem Umbau des Bildungssystems verbunden ist nur gemeinsam schultern. Ziel eines nationalen Bildungspaktes müsste demnach die Bündelung der Ressourcen und eine gezielte Steuerung des Bildungssystems sein.

9 Tabellenanhang

	Berücksichtigung im nationalen Bildungsbudget	Berücksichtigung in den internationalen Meldungen (UOE)
Bildung insgesamt (Näherungswert)	135,1 Mrd. €	113,2 Mrd. €
Vorschulische Erziehung (privat / öffentlich)	10,6 Mrd. €	10,6 Mrd. €
Krippen, Horte, Tagespflege	1,7 Mrd. €	1,7 Mrd. €
Tageseinrichtungen	10,3 Mrd. €	10,3 Mrd. €
Vorschule	0,3 Mrd. €	0,3 Mrd. €
Beihilfe, Versorgung	0,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Schulen (privat / öffentlich)	56,6 Mrd. €	56,6 Mrd. €
Allgemeinbildende Schulen - privat, öffentlich	48,4 Mrd. €	48,4 Mrd. €
Berufliche Schulen ³⁾	8,2 Mrd. €	8,2 Mrd. €
nachrichtlich: Beihilfe, Versorgung (oben enthalten)		
Schulformen - postsekundär II¹	1,6 Mrd. €	1,6 Mrd. €
Fachschulen	0,8 Mrd. €	0,8 Mrd. €
Schulen des Gesundheitswesens	0,7 Mrd. €	0,7 Mrd. €
Berufsakademien	0,1 Mrd. €	0,1 Mrd. €
Hochschulen (privat / öffentlich)	12,7 Mrd. €	21,9 Mrd. €
Hochschulen	11,7 Mrd. €	11,7 Mrd. €
Medizinische Versorgung	9,9 Mrd. €	9,9 Mrd. €
Hochschulforschung	9,1 Mrd. €	9,1 Mrd. €
Beihilfe, Versorgung	1,0 Mrd. €	1,0 Mrd. €
DFG-Zuschlag	0,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Doktorandenförderung	0,1 Mrd. €	0,1 Mrd. €
Duale Betriebliche Ausbildung	13,6 Mrd. €	13,6 Mrd. €
des öffentlichen Bereichs	1,1 Mrd. €	1,1 Mrd. €
des nichtöffentlichen Bereichs	12,5 Mrd. €	12,5 Mrd. €
Betriebliche Weiterbildung der Unternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, Gebietskörperschaften	10,1 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Weiterbildung	10,1 Mrd. €	10,1 Mrd. €
Sonstige Bildungseinrichtungen	11,9 Mrd. €	7,1 Mrd. €
Einrichtungen der Jugendarbeit	1,5 Mrd. €	1,5 Mrd. €
Sonstige öffentliche Bildungseinrichtungen	3,0 Mrd. €	3,0 Mrd. €
Sonstige private Bildungseinrichtungen	7,4 Mrd. €	7,4 Mrd. €
Ausgaben von Schülern und Studierenden für Nachhilfe, Lernmittel u.dgl.	5,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
private Aufwendungen	5,0 Mrd. €	5,0 Mrd. €
Bildungsförderung der Gebietskörperschaften	5,2 Mrd. €	1,8 Mrd. €
Schüler-BaföG	1,8 Mrd. €	1,8 Mrd. €
sonstige Schülerförderung	0,7 Mrd. €	0,7 Mrd. €
Förderung der Studierenden	2,7 Mrd. €	2,7 Mrd. €
Zuschüsse an Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen	0,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Förderung von Bildungsteilnehmern durch die Bundesagentur für Arbeit	4,4 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Bundesagentur für Arbeit	4,4 Mrd. €	4,4 Mrd. €
Kindergeld für kindergeldberechtigte Bildungsteilnehmer ab 19 Jahren	3,4 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Kindergeld	3,4 Mrd. €	3,4 Mrd. €

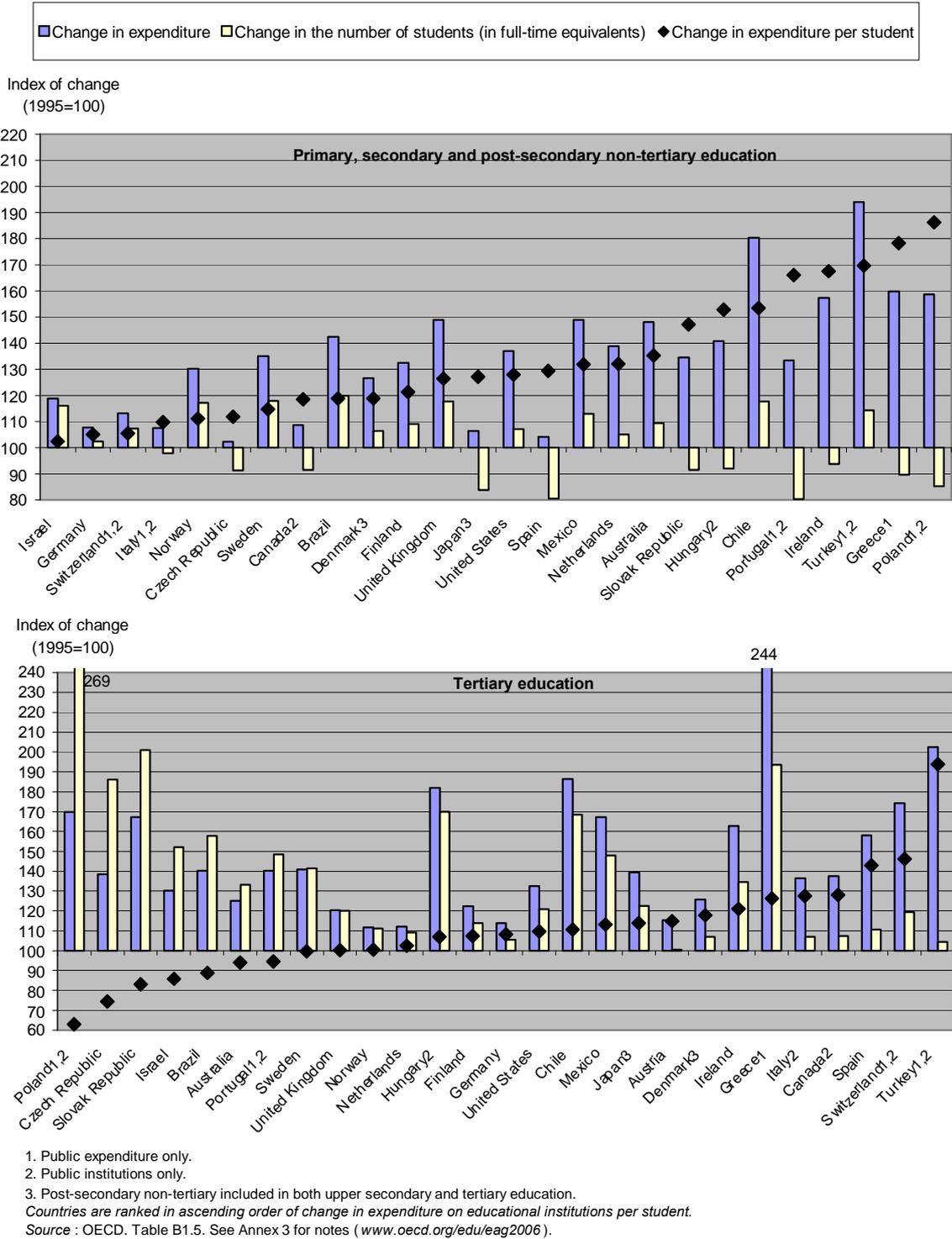
Quelle: BLK 2006a, S. 9

Anmerkung: Die hinterlegten Werte sind jeweils nicht berücksichtigt.

¹ in der nationalen Abgrenzung dem Schulbereich, in der internationalen dem Hochschulbereich zugeordnet.

Tabelle 10: Abgrenzung der nationalen und internationalen Bildungsfinanzierungsdaten

Chart B1.7 Changes in the number of students as well as changes in expenditure on educational institutions per student, by level of education (1995, 2003)
Index of change between 1995 and 2003 (1995=100, 2003 constant prices)



Quelle: OECD 2006, S. 207

Abbildung 11: Veränderung der Zahl der Schüler/innen bzw. Studierenden sowie Veränderung der Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Schüler/in bzw. Studierenden nach Bildungsbereichen (1995, 2003)

10 Literatur

- AKTIONSBÜNDNIS GEGEN STUDIENGEBÜHREN (ABS, 2005): Argumente gegen Studiengebühren. Eine Widerlegung von Behauptungen. Schriftenreihe des ABS, Heft 2, 4., überarbeitete Auflage, Berlin.
- AMSLER, PETER (2007): Die internationalen Bestimmungen zum Recht auf Bildung und ihre mangelnde Reflexion in Deutschland, in: Overwien, Bernd/Prenzel, Annedore (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills, S. 69-79.
- ANBUHL, MATTHIAS (2006): Föderalismusreform. Die Mutter allen Unsinn. Föderalismusreform: Zentrales Prestigeobjekt der Großen Koalition schadet Bildungswesen, in: Erziehung und Wissenschaft, Nr. 7-8, 2006, S. 11.
- ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK (2006): Gegen Privatisierung und Ausgrenzung - Gute Bildung für alle, in: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung, Köln, S. 105-133.
- ARNHOLD, GRIT (2005): Kleine Klassen - große Klasse? Eine empirische Studie zur Bedeutung der Klassengröße für Schule und Unterricht, Bad Heilbrunn.
- BECKMANN, PETRA (2003): EU-Beschäftigungsquote: Auch richtige Zahlen können in die Irre führen, in: IAB-Kurzbericht Nr. 11/2003, Nürnberg.
- BM:BWK (O.J.): Lehrerstellen an allgemein bildenden Pflichtschulen 2005/06, o. O.
- BORCHARD, MICHAEL/MARGEDANT, UDO (2004): Die Bundesstaatskommission im Umfeld der Reformdiskussion, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, St. Augustin, S. 9-17.
- BOS, WILFRIED / LANKE, EVA-MARIA / PRENZEL, MANFRED / SCHWIPPERT, KNUT / VALTIN, RENATE / WALTHER, GERD (2004): IGLU. Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich, Münster u.a.
- BRÜGELMANN, RALPH / TRÖGER, MICHAEL (2007): Die deutsche Finanzverfassung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 45-82.
- BRÜMMERHOFF, DIETER (2001): Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München und Wien.
- BRÜMMERHOFF, DIETER (2007): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. 8. Auflage, München.
- BULTMANN, TORSTEN (2002): Studiengebühren für Kindergärten?, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Hrsg.): Forum Wissenschaft 3/2002, Marburg, S. 46ff.
- BULTMANN, TORSTEN / HIMPELE, KLEMENS (2005): Chancengleichheit, Eigenverantwortung und die soziale Funktion staatlicher Transfers, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) (Hrsg., 2005):

Chancengleichheit qua Geburt? Bildungsbeteiligung in Zeiten der Privatisierung sozialer Risiken, Marburg, S. 5-6.

BUND DEMOKRATISCHER WISSENSCHAFTLERINNEN UND WISSENSCHAFTLER (BDWi) / FREIER ZUSAMMENSCHLUSS VON STUDENTINNENSCHAFTEN (FZS) (HRSG., 2005): Chancengleichheit qua Geburt? Bildungsbeteiligung in Zeiten der Privatisierung sozialer Risiken, Marburg.

BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG (BLK, 2006A): Heft 137 – II. BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005. Bericht. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Bonn.

BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG UND FORSCHUNGSFÖRDERUNG (BLK, 2006B): BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005. Tabellenteil A, Übersichten in der Abgrenzung der Oberfunktionen, Bonn.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF, 2004): Startkonferenz zum Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung, Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF, 2005): Grund- und Strukturdaten 2005, Bonn und Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF, 2006A): Berufsbildungsbericht 2006, Bonn und Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF, 2007A): Fachserie 11 Reihe 7 Bildung und Kultur. Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 2006, Wiesbaden

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF, 2007B): Fachserie 11 Reihe 4.1. Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen, Wiesbaden.

BUTTERWEGGE, CHRISTOPH (2005A): Kinderarmut, Generationengerechtigkeit und Bildungspolitik, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) (Hrsg., 2005): Chancengleichheit qua Geburt? Bildungsbeteiligung in Zeiten der Privatisierung sozialer Risiken, Marburg, S. 11-13.

BUTTERWEGGE, CHRISTOPH (2005B): Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2006): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestags-Drucksache 16/813, Berlin.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2007A): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Diana Golze, Klaus Ernst, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/552. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzierung des Ausbaus der Kinderkrippen durch den Bund, Bundestags-Drucksache 16/5805, Berlin.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2007B): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes, Bundestags-Drucksache 16/6122, Berlin.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2007C): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordne-

ter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/6054 – Konsequenzen der Bundesregierung aus den Ergebnissen der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes, Bundestags-Drucksache 16/6161, Berlin.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2007D): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 25. Juni 2007 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/5855, Berlin.

DEUTSCHES JUGENDINSTITUT (2005): Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.

DIDIER, RAOUL / LÖTZER, ULLA / SCHUI, HERBERT / TROOST, AXEL (O. J.): Zur Diskussion über die Erweiterung des Investitionsbegriffs, Berlin.

DIETRICH, HANS / KOCH, SUSANNE / STOPS, MICHAEL (2004): Lehrstellenkrise. Ausbildung muss sich lohnen – auch für die Betriebe, in: IAB-Kurzbericht 6 / 12.03.2004, Nürnberg.

DOHMEN, DIETER / DE HESSELLE, VERA / HIMPELE, KLEMENS (2007): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn und Berlin.

DOHMEN, DIETER / FUCHS, KATHRIN / HIMPELE, KLEMENS (2006): Bildung, externe Effekte, technologische Leistungsfähigkeit und Wirtschaftswachstum. Studien zum deutschen Innovationssystem 13-2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln.

DOHMEN, DIETER / GÜNZEL, JULIANE (2007): Deutschlands Bildungssystem im internationalen Vergleich vor dem Hintergrund der technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Auswertung der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick 2006“. Studie im Rahmen der Berichterstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin.

DOHMEN, DIETER / HOI, MICHAEL (2004): Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets. Studie zur technologische Leistungsfähigkeit Deutschlands 3-2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln.

DONGES, JUERGEN B. / FREYTAG, ANDREAS (2001): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart.

EHMANN, CHRISTOPH (O.J.): Bildungsfinanzierung oder: Der Selbstbedienungsladen der Mittelschicht, o.O.

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTMENT (O. J.): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA. NFA Faktenblatt 11. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Fundstelle:
<http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb11.pdf> (Zugriff: 22.08.2007).

ERZIEHUNGSDIREKTORENKONFERENZ (1997): Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997, Fundstelle: <http://www.admin.ch/ch/d/as/1999/1503.pdf> (Zugriff: 20.08.2007).

ESCH, KARIN / STÖBE-BLOSSEY, SYBILLE (2005): Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen an die Neustrukturierung eines Dienstleistungsangebots, in: Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Jahrbuch 2005, Gelsenkirchen.

EUROSTAT (O.J.): <http://ec.europa.eu/eurostat>

FELD, LARS P. / SCHNEIDER, FRIEDRICH (O. J.): Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, St. Gallen und Linz.

FREIER ZUSAMMENSCHLUSS VON STUDENTINNENSCHAFTEN (FZS, 2004): Hochschulfinanzierung als staatliche Aufgabe. Beschlossen auf der 26. MV in Bonn, Oktober 2004, Fundstelle: http://www.fzs.de/ueber_uns/positionen/459.html (Zugriff am 20.08.2007).

FREIER ZUSAMMENSCHLUSS VON STUDENTINNENSCHAFTEN (FZS, 2007): Investitionsbegriff ausweiten! Bildung als gesamtgesellschaftliche Investition anerkennen!, Fundstelle: <http://www.fzs.de/aktuelles/positionen/62191.html> (Zugriff: 22.08.2007).

FREY, RENÉ L. (2004): Ökonomisch sinnvoll und nötig. Nutzen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA), in: Neue Züricher Zeitung vom 12.10.2004.

FRITZSCHE, KARL-PETER (2007): Menschenrechtsbildung im Aufwind, in: Overwien, Bernd/Prengel, Annedore (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills, S. 80-93.

FUEST, CLEMENS (2006): Im Visier. Föderalismusreform II, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt. Heft 11, 35. Jahrgang, November 2006, S. 593.

GEWERKSCHAFT ERZIEHUNG UND WISSENSCHAFT (2006): Ausgaben für Bildung. Die Unterfinanzierung des deutschen Bildungswesens, in: Transparent. Wirtschaftspolitik und Bildungsfinanzierung Ausgaben 1/2006.

HIMPELE, KLEMENS (2002): Modernes Bildungsprivileg, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Hrsg.): Forum Wissenschaft 3/2002, Marburg, S. 42-45.

HIMPELE, KLEMENS (2006): Die soziale Zusammensetzung der Studierenden, in: Herwig, Rita/Brodowski, Michael/Uhlig, Jens (Hrsg.): Wissen als Ware!? Aspekte zur Bedeutung des Wissens in der Gesellschaft, Münster, S. 177-199.

HIMPELE, KLEMENS (2007): Länderfinanzbeziehungen – Vorteilsausgleich – Hochschulfinanzierung, in: freier zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs, Hrsg.): fzs:magazin 1/2006, Berlin, S. 11-13.

HIRSCH, NELE (2006): Das «Zöllner-Modell». Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich, Fundstelle: http://www.nele-hirsch.de/index.php?option=com_content&task=view&id=164&Itemid=52 (Zugriff: 21.08.2007).

HOLTAPPELS, HEINZ GÜNTER (2005): Ganztagschule in Deutschland – Situationsanalyse und Forschungsergebnisse, in: Ganztagschulverband GGT e.V. (Hrsg.): Zeitschrift "Die Ganztagschule" 1-2005.

- HUMBOLDT, WILHELM V. (1792): Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, in: Leitzmann, Albert (Hrsg., 1903): W. v. Humboldt. Gesammelte Schriften, Bd. 1, S. 99 ff.
- HUNDT, DIETER (2004): Deutschland voran bringen! Rede von Arbeitgeberpräsident Dr. Dieter Hundt. Deutscher Arbeitgebertag, Berlin.
- HÜTHER, MICHAEL (2006): Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur „Föderalismusreform Bildung, Forschung und Hochschulen“. Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln und Berlin.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (2007): Numerus Clausus schreckt ab, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Jg. 33, 25. Januar 2007, Köln, S. 1.
- ISSERSTÄDT, WOLFGANG / MIDDENDORFF, ELKE / FABIAN, GREGOR / WOLTER, ANDRÄ (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.
- KELLER, ANDREAS (2002): Nachhaltiger Funktionsverlust. Zur widersprüchlichen Geschichte des BAföG, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (Hrsg.): Bildungsfinanzierung, Marburg, S. 22-26.
- KISTLER, ERNST / HILPERT, MARKUS / SING, DORIS (O. J.): Entwicklung und Perspektiven des Angebotsüberhangs am Arbeitsmarkt, Stadtbergen.
- KOCH, HANS KONRAD (2007): Bildung – Schlüssel für Zukunft, in: Overwien, Bernd/Prenzel, Anedore (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills, S. 61-68.
- KOPPEL, OLIVER / LICHTBLAU, KARL (2007): Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 9-43.
- KULTUSMINISTERKONFERENZ (KMK, 2005): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz.. Dokumentation Nr. 176 – Oktober 2005. Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020, Bonn.
- LANDFRIED, KLAUS (2006): Stellungnahme zur Anhörung Föderalismus (Rechtsausschuss), Block IV: Bildung und Forschung, o. O.
- LAUFER, HEINZ / MÜNCH, URSULA (2000): Föderalismus, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon, 3. Auflage, München und Wien, S. 182-186.
- LAURI, HANS (2003): Politik an der Schnittstelle zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben. Referat vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern vom 15. September 2003.

- LAUTERBACH, KARL (2007): Der Zweiklassenstaat. Wie die Privilegierten Deutschland ruinieren, Berlin.
- LÜBBERT, DANIEL (2007): Aktueller Begriff. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Vorteilsausgleich und Studienfonds: Bildungsfinanzierung im Föderalstaat, Berlin.
- MERKLE, CHRISTOPH (2004): Deutschland im Wettbewerb. Schlüsselrolle für Bildung und Qualifikation, in: Arbeitgeber. Das BDA-Magazin zur unternehmerischen Sozipolitik Juni 2004, S. 22-25.
- MEYER, HANS (2007): Beitrag bei der öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Stenografischer Bericht der 4. Sitzung vom 22. Juni 2007, Berlin, S. 63-64.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, GESUNDHEIT UND FAMILIE DES LANDES BRANDENBURG (2005): Brandenburger Fachkräftestudie. Entwicklung der Fachkräftesituation und zusätzlicher Fachkräftebedarf, Potsdam.
- MÜHLFEIT, PETER (2005): Standort Deutschland. „Die Reformen müssen weiter gehen“, Fundstelle: <http://www.swr.de/standortd/beitrag.html> (Zugriff 28.08.2007).
- NAGEL, BERNHARD (2002): Bildungsfinanzierung in Deutschland – Analyse und Gestaltungsvorschläge. Bericht über das Projekt, das von der Max-Traeger-Stiftung vom 1.02.2000 bis zum 31.01.2002 finanziert wurde, Klappholttal auf Sylt.
- NIDA-RÜMELIN, JULIAN (2006): Die hochschulpolitische Lage und die Zukunft der Geisteswissenschaften in Deutschland. Beitrag zum Sonderheft Hochschulpolitik «Aus Politik und Zeitgeschehen», Beilage zu: Das Parlament, Heft 48/2006.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KULTUR (2005): Studienbeiträge: Die wichtigsten Fragen und Antworten, Hannover.
- MINISTERIUM FÜR INNOVATION, WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2006): Studienbeiträge in Nordrhein-Westfalen. Partnerschaft für bessere Hochschulen, Düsseldorf.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD; 1999): Classifying Educational Programmes. Manual for ISCED-97 Implementation in OECD Countries. 1999 Edition. Fundstelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/42/1841854.pdf> (Zugriff: 29.07.2007)
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD; 2003): Education at a Glance 2003, Paris
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD; 2004): Bildung auf einen Blick 2004, Paris
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD; 2005): Bildung auf einen Blick 2005, Paris
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD; 2006): Bildung auf einen Blick 2006, Paris.

- PASTERNAK, PEER (2003): Was spricht denn nun eigentlich noch gegen die studentische Beteiligung an der Hochschulfinanzierung?, Berlin.
- PIEPER, CORNELIA (2006): Plädoyer für einen nationalen Bildungspakt. Fundstelle: <http://www.cornelia-pieper.de/blog/archives/6-Plaedoyer-fuer-einen-nationalen-Bildungspakt.html> (Zugriff: 28.28.2007).
- PISA-KONSORTIUM DEUTSCHLAND (2004): PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster und New York.
- PFAU-EFFINGER, BIRGIT: Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs, Opladen 2000.
- PLATH, HANS-EBERHARD (2000): Arbeitsanforderungen im Wandel, Kompetenzen für die Zukunft – Eine folgenkritische Auseinandersetzung mit aktuellen Positionen. Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- PRENGEL, ANNECORE / OVERWEIN, BERND (2007): Zum Recht auf Bildung in der gesellschaftlichen Diskussion, in: Overwien, Bernd/Prenzel, Annedore (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills, S. 21-33.
- POLTERMANN, ANDREAS (2006): Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft. Beitrag zur Wirtschaftswoche Jahrestagung: Unternehmen Hochschule. Finanzierung heute und morgen, 18.-19. September 2006 in Bonn.
- QUAISER, GUNTER (2007): Bildungsmarkt, in: Erziehung und Wissenschaft 5/2007.
- REINBERG, ALEXANDER/HUMMEL, MARKUS (2003): Bildungspolitik. Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu? IAB-Kurzbericht, Nürnberg.
- RIEBAU, ULF (2007): Schulgeld durch die Hintertür. Verletzung des Rechts auf Bildung durch zunehmende Privatisierung der Schulbildungskosten, in: Overwien, Bernd/Prenzel, Annedore (Hrsg.): Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland, Opladen und Farmington Hills, S. 144-156.
- RIECK, CHRISTIAN (2006): Spieltheorie. Eine Einführung. Eschborn.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT BILDUNG BEI DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (1998): Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung. Diskussionspapiere Nr. 1, Düsseldorf.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2006): Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden.
- SCHNEIDER, HANS-PETER (2005): Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten. Ein internationaler Vergleich. Herausgegeben vom Forum Föderalismus 2005 der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann-Stiftung, der Stiftung Marktwirtschaft und der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gütersloh, Berlin und Potsdam.

- SCHNEIDER, HANS-PETER (2006): Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich. Herausgegeben vom Forum Föderalismus 2005 der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann-Stiftung, der Stiftung Marktwirtschaft und der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gütersloh, Berlin und Potsdam.
- SCHNITZER, KLAUS / ISSERSTEDT, WOLFGANG / MÜBIG-TRAPP, PETER / SCHREIBER, JOCHEN (1998): Das soziale Bild der Studierendenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.
- SCHÖLLER, OLIVER (2004): Vom Bildungsbürger zum Lernbürger. Bildungstransformationen in neoliberalen Zeiten, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 137, S. 515-534.
- SCHULTHEISS, JANA (2005): Gebührenfreiheit: Privileg für Reiche Kinder? In: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler/freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften (Hrsg.): Chancengleichheit qua Geburt? Bildungsbeteiligung in Zeiten der Privatisierung sozialer Risiken, Marburg, S. 48-50.
- SELL, STEFAN (2007): Neue Finanzierungsmodelle der Kinderbetreuung, in: Henry-Huthmacher, Christine (Hrsg.): Kinder in besten Händen. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland, St. Augustin und Berlin, S. 159-172.
- SPIEGEL-ONLINE (2007): Deutsche Bildungspolitik: Uno-Schulinspektor übt harsche Kritik, Spiegel-Online vom 26.02.2007, Fundstelle: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,468644,00.html> (Zugriff: 28.08.2007).
- SPIEB, C. KATHARINA / WROHLICH, KATHARINA (2005): Kindertageseinrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 23-24/2005, 6. Juni 2005, S. 30-37.
- STAATSSSEKRETARIAT FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (SFB)/BUNDESAMT FÜR BERUFSBILDUNG UND TECHNOLOGIE (BBT) (HRSG., 2006): Die Hochschullandschaft Schweiz, Bern.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (O.J.): http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR/tab11.asp (Zugriff am 14.08.2007).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006 O.J.A): Studierende insgesamt. Lange Reihen, Fundstelle: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Bildung/Content100/lrbil01a,templateId=renderPrint.psml> (Zugriff am 14.08.2007).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006 O.J.B): Inlandsprodukt. Verwendung des Bruttoinlandsprodukts. Lange Reihen, Fundstelle: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Content100/lrvgr02a,templateId=renderPrint.psml> (Zugriff am 14.08.2007).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006A): Fachserie 11, Reihe 1: Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen, Wiesbaden.

- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006B): Fachserie 11, Reihe 2: Bildung und Kultur. Berufliche Schulen, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006C): Fachserie 1, Reihe 1.3. Bevölkerungsfortschreibung, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006D): Fachserie 11, Reihe 4.3. Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen, Wiesbaden
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006E): Im Fokus. Ausgaben je Schüler/-in 2004, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2006F): Fachserie 11, Reihe 4.3: Bildung und Kultur. Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2004, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2007A): Fachserie 18, Reihe 1.5: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktrechnung. Lange Reihen ab 1970, Wiesbaden, Stand: Mai 2007, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2007B): Hochschulen auf einen Blick. Ausgaben 2007, Wiesbaden.
- STEGEMANN, THORSTEN (2007): Blockadehaltung gegen Zukunftsprogramm?, Fundstelle: <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/25/25942/1.html> (Zugriff 22.08.2007).
- STETTES, OLIVER (2007): Die föderale Ordnung im Bildungswesen: Eine Analyse aus bildungsökonomischer Perspektive, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 101-129.
- STIFTUNGSALLIANZ «BÜRGERNAHER BUNDESSTAAT» (2004): Tagungsbericht: Bürgernaher Bundesstaat. Verantwortung ernst nehmen – Föderale Finanzverfassung, Bildung und Forschung, Magdeburg, 23. September 2004.
- TAGESSPIEGEL (2007): Stichwort: Kooperationsverbot, Fundstelle: <http://www.tagesspiegel.de/politik/Deutschland-Kooperationsverbot;art122,1864915> (Zugriff: 29.08.2007)
- THÖNE, ULRICH (2006): Föderalismusreform in Bildung und Forschung. Sachverständigenstellungnahme. Fundstelle: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/04_Bildung/Stellungnahmen/Ulrich_Thoene.pdf (Zugriff: 22.08.2007).
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND ARBEIT (2004): Entwicklung des Fachkräftebedarfs in Thüringen. Fortschreibung Jahr 2004. Untersuchung des Institutes Sozialökonomische Strukturanalysen, Berlin.
- UNITED NATIONS ORGANISATION (UNO, 1966): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, New York.
- VAN STEL, ANDRE / NIEUWENHUIJSEN HENRY (2002): Knowledge Spillovers and Economic Growth: an empirical analysis for the Netherlands, Amsterdam.

- VEREINIGTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT (VER.DI, 2007): Fachbereich Wissenschaft und Forschung. Bundesfachbereichsvorstand. Beschlussvorlage. Chancengleichheit: Umfassende und sozial gerechte Finanzierung lebenslanger Bildung, Berlin.
- VEREINIGUNG DER BAYERISCHEN WIRTSCHAFT (VBW, 2004) (HRSG.): Bildung neu denken! Das Finanzkonzept, Wiesbaden.
- VOLKHOLZ, SYBILLE (O. J.) Wege zu einer gerechten Bildungsfinanzierung, Fundstelle: <http://www.zukunftsgruen.de/web/206.htm> (eingesehen am 24.07.2007).
- VOBKAMP, RAINER / NEHLSSEN, HEIKO / DOHMEN, DIETER (2007): Höherqualifizierungs- und Bildungsstrategien anderer Länder. Studie im Rahmen der Berichterstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin.
- WIED-NEBBELING, SUSANNE / SCHOTT, HARTWIG (1998): Grundlagen der Mikroökonomik, Berlin u.a.
- WIGGER, BERTHOLD U. (2006): Grundzüge der Finanzwissenschaft. Zweite, verbesserte und erweiterte Auflage, Berlin und Heidelberg.
- WINKLER, MICHAEL (2005): Wie vorbereitet ist die Jugend auf Arbeit und Beruf? Ergebnisse und Perspektiven aus der Kompetenzforschung, in: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Organisationsbereich Berufliche Bildung und Weiterbildung in Kooperation mit dem GEW Landesverband Berlin (Hrsg.): Dokumentation der Fachtagung „Geprüft und für zu schwach befunden?! – Sind Jugendliche trotz vieler neuer Kompetenzen nicht ausbildungsfähig?“ am 11. und 12.02.2005 in Berlin-Lichtenberg, S. 10-28.
- WISSENSCHAFTSRAT (2006): Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems, Köln.
- WUNDER, DIETER (2005): Qualität an Ganztagschulen: Welche LehrerInnen und welches Personal braucht die Ganztagschule? Rede auf der Jahrestagung des Ganztagschulverbandes Baden-Württemberg am 29.06.2005, Osterburken.
- ZIMMERMANN, HORST / HENKE, KLAUS-DIRK (2005): Finanzwissenschaft. 9. Auflage München.
- ZÖLLNER, JÜRGEN E. (O. J.): Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich – Der rheinland-pfälzische Vorschlag für einen Ausbau des Hochschulsystems in einem fairen Wettbewerb, o. O.