

Die GEW informiert

Hauptvorstand

Dr. Cornelia Heintze

Statistische Erfassung der öffentlichen Bildungsfinanzierung: Deutschland im internationalen Vergleich

**Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung
Leipzig, im Februar 2010**

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft



Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand
Verantwortlich: Ulf Rödde (V.i.S.d.P.)
Reifenberger Str. 21
60489 Frankfurt
Tel.: 069/78973-0
Fax: 069/78973-102
www.gew.de
info@gew.de

Juni 2010

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Fragen der Bildungsfinanzierung sind komplex und vielfältig. Eine Binsenweisheit lautet: „Gute Bildung kostet gutes Geld!“

Politiker jeglicher Couleur ergehen sich darin, gebetsmühlenartig zu betonen, dass an der Bildung nicht gespart werden darf und soll. Schließlich geht es um eine Investition in die Zukunft unserer Kinder und damit unserer Gesellschaft. Es werden Zahlen genannt und Versprechungen gemacht, die sich oftmals gut anhören, aber...

Was steckt wirklich hinter diesen Zahlen? Auf welcher Basis entstehen sie, was umfassen sie und wie wirkt sich dies in Politik, öffentlicher Meinung und auf das Bildungssystem aus? Die Materie ist komplex – zweifelsohne. Die hier vorliegende Studie ist dies auch. Sie deckt auf, wie sich welche Zahlen zusammensetzen, wieso man Äpfel nicht mit Birnen vergleichen kann, und was die Äpfel und was die Birnen sind. Hier ein Beispiel:

„Dass das deutsche Bildungssystem unterfinanziert ist, wird mittlerweile insoweit eingeräumt, als sich zunächst der Bildungsgipfel von Bund und Ländern im Herbst 2008 und nun der Koalitionsvertrag der CDU/CSU-FDP-Regierung das Ziel auf die Fahnen schrieb, 10 Prozent des BIP für Bildung und Forschung aufzuwenden (S.26).

Die Frage: Was ist die Messlatte des 10-Prozent- resp. 7+3-Prozent Ziels und welcher Anteil soll auf öffentliche Bildungsausgaben entfallen?, wird gar nicht offen thematisiert. Glaubwürdig wäre eine Politik, wenn sie die Zielerreichung an der internationalen Bildungsfinanzstatistik ausrichten würde mit klaren Festlegungen zum öffentlichen Anteil sowohl bei den Bildungs- wie bei den Forschungsausgaben. Dies ist aber genau nicht geplant. Bezugsgröße sind nicht die international harmonisierten Daten von OECD und Eurostat, sondern die nationale Bildungsbudgetrechnung. Sie rechnet eine Reihe von Ausgaben, die international zur Familienpolitik, zur Wirtschaftsförderung, zur Arbeitsmarktpolitik usw. zählen, der Bildungspolitik zu (S.27).

Die Debatte um eine zukunftsgerechte Finanzierung des deutschen Bildungssystems von der Elementarbildung bis zur lebenslangen Weiterbildung benötigt eine Datenbasis, die sowohl aussagekräftig wie international vergleichbar ist. Dazu bedarf es einer einheitlichen Abgrenzung von Bildungsprozessen und den ihnen zuzuordnenden Ausgaben. Die Ausgabenbuchung muss nach gleichen Regeln erfolgen. Unabhängig davon, ob ein Indikator des BIP als Bezugspunkt hat oder die BIP-Ausgaben je Einwohner oder die Ausgaben je Bildungsteilnehmer, immer muss sichergestellt sein, dass die Daten länderübergreifend weitestgehend das Gleiche aussagen[...]. Auf gleiche Fragen darf es nicht einen Strauß von je nach Statistikquelle unterschiedlichen Antworten geben (S.29/30).“

Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Aufklärung diesbezüglich bietet diese Studie. Wer sich in diesem Feld fundiert informieren und zugleich wichtige Argumentationshilfen an die Hand bekommen möchte, dem sei die Lektüre dieser Untersuchung wärmstens empfohlen.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich Thöne
Vorsitzender der GEW

**Statistische Erfassung der öffentlichen
Bildungsfinanzierung:
Deutschland im internationalen Vergleich**

**Studie
im Auftrag der
Max-Traeger-Stiftung**

von

Dr. Cornelia Heintze

Leipzig, im Februar 2010

Inhalt

	Seite
Das Wesentliche in Kürze – eine Zusammenfassung	10
1 Einleitung	19
1.1 Problemaufriss	19
1.2 Der Untersuchungsauftrag und seine Bearbeitung	29
2 Ausgabenrechnung im Rahmen internationaler Bildungsberichterstattung: Klassifikationen und ihre Abgrenzung	34
2.1 Abgrenzung von Bildungseinrichtungen und Erfassung der darauf bezogenen Ausgaben	34
2.1.1 Einführung: UOE-Datenbank und methodische Grundprobleme der Erfassung öffentlicher Bildungsausgaben	34
2.1.1.1 Bildungsbegriff	36
2.1.1.2 Grundprinzipien der Ausgabenerfassung – das Ausgabenkonzept	37
2.1.1.3 Preisliche Bewertung	41
2.1.2 Ökonomische und funktionale Abgrenzungen	43
2.1.3 Erfassung von Bildungsausgaben in der UOE-Meldung	50
2.1.3.1 Abgrenzung der Leistungen für das Bildungssystem von anderen Leistungen	52
2.1.3.2 Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen	55
2.1.3.3 Ausgabearten	56
2.2 Indikatoren der international vergleichenden Bildungsfinanzierung	63
2.2.1 OECD-Indikatoren	63
2.2.2 Eurostat-Indikatoren	70
2.3 Befunde eingeschränkter Vergleichbarkeit	71
2.3.1 Dokumentierte Abweichungen bei OECD-Ländern	72
2.3.2 Unsicherheiten beim privaten Finanzierungsanteil	80
2.4 Bildungsausgaben des Sektors Staat im COFOG-System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	82
2.4.1 Bildung als staatliches Aufgabengebiet in der COFOG-Klassifikation	83
2.4.2 Finanzstatistik und COFOG-Klassifikation	86
2.4.3 Umsetzung des COFOG-Systems in der Europäischen Gemeinschaft: Stand und Ergebnisse	88

Fortsetzung Inhaltsverzeichnis

3	Nationale Konzepte: Bildungsbudgetkonzept und Konzept der öffentlichen Grundmittel	91
3.1	Konzeptüberlappungen und Unterschiede	92
3.1.1	Unmittelbare Ausgaben und die Nettoausgaben im Grundmittelkonzept	92
3.1.2	Weites und enges Konzept von Bildungsausgaben	100
3.1.3	Das Problem der Datenquellenbelastbarkeit am Beispiel der Ermittlung der Ausgaben und Nettokosten des betrieblicher Ausbildung im dualen System	101
3.2	Vergleichbarkeit der öffentlichen Ausgaben nach dem Bildungsbudget und dem Grundmittelkonzept	106
3.2.1	Quantitative Differenzen und ihre Erklärung	106
3.2.2	Vergleichbarkeit der Bildungsausgaben nach nationalen Konzepten im Längsschnitt	110
3.3	Nationale Darstellungen im internationalen Vergleich	117
3.3.1	Konzeptionellen Unterschiede und ihre Quantifizierung	122
3.3.2	Planspiele für die Wegentwicklung des Bildungsbudgets vom Rahmen internationaler Vergleichbarkeit	130
3.3.2.1	Forderung nach Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten	133
3.3.2.2	Forderung nach Berücksichtigung von Steuersubventionen und Lebenshaltungskosten	136
4	Öffentliche Bildungsausgaben: Deutschland im empirischen Ländervergleich	141
4.1	Vergleich und Grenzen der Vergleichbarkeit anhand ausgewählter Indikatoren	141
4.1.1	Öffentliche und private Bildungsausgaben	141
4.1.2	Bildungsquoten	144
4.1.3	Die öffentliche Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems: Kalkulationen von Mehrbedarf im internationalen Vergleich	151
4.1.4	Problemzonen internationaler Vergleichbarkeit entlang von Bildungsprozessen	160
4.1.4.1	Elementarbildung	161
4.1.4.1	Tertiärbildung	168
4.1.5	Ausgaben pro Bildungsteilnehmer	174
4.1.5.1	Indikator „Ausgaben pro SchülerIn“: Allgemeines zu Vergleichbarkeit und demografischer Rendite	174
4.1.5.2	Institutionelle Ausgaben pro Schüler/Studierendem im Primar- bis Tertiärbereich	179

Fortsetzung Inhaltsverzeichnis

4.2	Deutsche Bildungsfinanzierung im Vergleich mit ausgewählten Ländergruppen	189
4.2.1	Einführung	189
4.2.2	Ausgaben nach Arten	191
4.2.3	Vergleich mit den deutschsprachigen Ländern	195
4.2.4	Vergleich mit skandinavischen Ländern	204
4.2.4.1	Überblick	204
4.2.4.2	Öffentliche Bildungsausgaben nach Nationalem Bildungsbudget in Deutschland und Gesamtkostenbetrachtung in Schweden	211
4.2.4.3	Stand der Umsetzung des COFOG-Systems bei der Darstellung staatlicher Bildungsausgaben im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	212
5	Einige Schlussbemerkungen	222
6	Literatur und Quellen	225
	Sekundärliteratur (incl. europäische Primärquellen)	225
	Verzeichnis der kontaktierten nationalen Ansprechpartner	233
7	Anhang	234

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Im Textteil

a) Tabellen

Nr.	Bezeichnung	Seite
1	Zielverfehlungen im Lissabon-Prozess	22
2	Deutsche Bildungsfinanzierung: Mittelmehrbedarf anhand unterschiedlicher Messlatten (ausgedrückt anhand des BIP von 2008 zu laufenden Preisen)	29
3	Zuordnung von Auftragsbestandteilen zu Gliederungspunkten	33
4	Zuordnung deutscher Bildungseinrichtungen zu ISCED-Stufen	48
5	Grobklassifikation von Bildungsausgaben gemäß UOE-Meldung	52
6	Abbildung öffentlicher Bildungsfinanzierung in OECD-Indikatoren (Stand 2009): a) Kernindikatoren b) Weitere Indikatoren	68f.
7	UOE-Bildungsfinanzstatistik: Datenlücken im Berichtsjahr 2006 - europäische OECD-Länder	79
8	Erfassung von Staatsaufgaben nach der COFOG-Klassifikation (Stand 2007)	85
9	Staatliche Bildungsausgaben nach Funktionen (COFOG): Deutschland (2003), Dänemark (2007) und Finnland (2007)	90
10	Schematische Übersicht zu Ausgabenarten und ihrer Erfassung im Bildungsbudget und bei den öffentlichen Grundmitteln	95
11	Öffentliche Bildungsfinanzierung nach Ausgabearten 1995 bis 2006: Finanzstatistik	99
12	Duale Ausbildung: Ermittlung der betrieblichen Nettokosten 2007	103
13	Aufwendungen für die Berufsausbildung im Dualen System nach Finanzierungsträgern 2004, 2006 und 2007	105
14	Öffentliche Bildungsausgaben 2006 in Deutschland: Bildungsbudget und Grundmittelkonzept	108
15	Haupterklärungskomponenten der unterschiedlichen Höhe öffentlicher Bildungsausgaben nach Bildungsbudget und Grundmitteln (Finanzstatistik)	109
16	Erfassung öffentlicher Bildungsausgaben: Gemeinsamkeiten und Differenzen der verschiedenen Erfassungssysteme (Stand Berichtsjahr 2006)	123
17	Öffentliche und private Ausgaben in internationaler Abgrenzung im Jahr 2006: Bildungsbudget und OECD B2-Indikator	126
18	Öffentliche und private Bildungsausgaben gemäß internationaler Abgrenzung: Differenz zwischen Modul A des nationalen deutschen Bildungsbudgets und der internationalen Statistik (OECD und Eurostat)	127
19	Gesamte öffentliche Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung im Jahr 2006: Bildungsbudget und OECD-Indikatoren	129
20	Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben (in % des BIP) in Europa 1999 bis 2006 nach Eurostat 2009	145
21	Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalte im OECD-Vergleich (Indikator B.4.1)	148
22	Fiktive deutsche Unterfinanzierung 2006 (Indikator B4.1) im Vergleich zu wohlfahrtsstaatlichen Ländergruppen: Mrd. €	159
23	Ausgaben pro Vorschulkind 2005 nach den OECD-Indikatoren B1.1 und PF10: PPP's auf US-Dollarbasis	166
24	Entwicklung des öffentlichen Finanzierungsanteils an tertiären Ausbildungsgängen im OECD-Vergleich 1995 bis 2006: Indikator B3	171

25	Reaktion der internationalen Statistik auf die Ausbreitung von Studiengebühren im OECD-Raum - Änderungen beim Indikators B5	173
26	Deutsches fiktives Finanzierungsdefizit bei Ausgaben pro Primarschüler 2003 bis 2007 (PPP): Vergleich nach Wohlfahrtstypen	181
27	Laufende und investive Ausgaben 2004 bis 2006 (öffentlich und privat): Ausgewählte Länder und Ländergruppen	192
28	Die Struktur öffentlicher Bildungsausgaben in den deutschsprachigen Ländern (Mio. €)	200
29	Öffentliche Bildungsausgaben nach ISCED-Gliederung in Österreich 1995 bis 2006 (in Mio €)	202
30	Das Bildungswesen im Rahmen der österreichischen Staatsausgaben (COFOG, konsolidiert)	203
31	Studienförderung in skandinavischen Ländern 2008	209
32	Staatliche Bildungsausgaben (COFOG) in Norwegen nach Ebenen und Ausgabenarten: 2003 bis 2008	215
33	a) Öffentliche Bildungsausgaben in Island nach COFOG-Klassifikation 1998 bis 2008: Brutto- und Nettoausgaben b) Öffentliche Bildungsausgaben in Island nach COFOG-Klassifikation 1998 bis 2008: Staatskonsum (Final Consumption)	218
34	Staatliche Bildungskonsumausgaben in Schweden nach COFOG-Klassifikation 2003 bis 2008 (Final Consumption)	221

b) Abbildungen

Nr.	Bezeichnung	Seite
1	Deutsche Finanzstatistik und die Erfassung von Staatsausgaben als der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	87
2	Bildungsbudget vor der Ausrichtung des Moduls A an den UOE-Konventionen: Quantifizierung der Mehr- und Mindereffassung öffentlicher und privater Ausgaben in den Berichtsjahren 2002 und 2003 (in Mrd. €)	124
3	Öffentliche und private Bildungsausgaben (% des BIP) 1999 bis 2006: EU-Länder mit öffentlichen Ausgaben über dem EU-27-Durchschnitt	142
4	Bildungsausgabenquote in Deutschland 1995 bis 2008: Gesamtstaatlich und nach Bundesländern (Grundmittel in % des BIP)	146
5	Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2006 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder: Indikator B2.	155
6	Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2002 und 2006 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder: Indikator B4.1	157
7	Ausgaben pro PrimarschülerIn 2003 bis 2007: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)	180
8	Ausgaben pro Sekundar-I-SchülerIn 2003 bis 2007: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)	183
9	ABB. 9: Ausgaben pro Sekundar-II-SchülerIn 2003 bis 2007: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)	184
10	Ausgaben pro Primar- bis PostsekundarschülerIn 2004 bis 2006: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)	185
11	Öffentlicher Finanzierungsanteil und Ausgaben pro Schüler/Student im Tertiärbereich 2006 und 2007: Deutschland im Vergleich europäischer OECD-Länder	188
12	Variation der Bildungsausgabenquote 2004 in den Schweizer Kantonen	197
13	Nominales Wachstum der öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum nominalen BIP-Wachstum 1996 bis 2008: Deutschland im Vergleich mit skandinavischen Ländern	206
14	Öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland (2006) und Schweden (2007) in Prozent des BIP: Deutsches Bildungsbudget und „Total Costs“ in Schweden	212

Im Anhang

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

A-1	Offizielles deutsches Bildungs- und Forschungsbudget für die Jahre 1995, 2006 und 2007 – Durchführungsrechnung in Absolutbeträgen (Mrd. €)	234
A-2	Offizielles deutsches Bildungs- und Forschungsbudget für die Jahre 1995, 2006 und 2007 – Durchführungsrechnung in BIP-Anteilen	235
A-3	Offizielles deutsches Bildungsbudget für das Jahr 2006 - Finanzierungsstruktur (Final Funds) in Mrd. Euro	236
A-4	Offizielles deutsches Bildungsbudget für das Jahr 2006 - Finanzierungsstruktur (Initial Funds) in % des BIP	237
A-5	Kosten der Kindertagesbetreuung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) nach Kostenträgern 2006 in Deutschland	238

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
ABL	Alte Bundesländer
AjS	Ausgaben je Schülerin und Schüler
ALG	Arbeitslosengeld
ALQ	Arbeitslosenquote
AMP	Arbeitsmarktpolitik
Amtsbl.	Amtsblatt
APuZ	Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“
AT	Österreich
Aufl.	Auflage
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BB	Brandenburg
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BE	Berlin
BGBL	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Tätigkeit am 31.12.2007 eingestellt)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BNP	Bruttonationalprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Freistaat Bayern
CDU	Christlich-demokratische Union Deutschlands
CH	Schweiz
CHF	Schweizer Franken
COFOG	Classification of Functions of Government
CSU	Christlich-soziale Union Deutschlands
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DK	Dänemark
DKK	Dänische Krone
DS	Durchschnitt
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS)
EE	Estland
ES	Spanien
ESA	European System of Accounts
ESF	Europäischer Sozialfonds
EuGH	Europäischer Gerichtshof

EW	Einwohner
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FI	Finnland
FL	Fürstentum Liechtenstein
FR	Frankreich
FTD	Financial Times Deutschland
gemeinn.	gemeinnützig
GG	Grundgesetz
GR	Griechenland
Grüne	Bündnis90/Die Grünen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (seit 1.1.2008)
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HU	Ungarn
i.d.F.	In der Fassung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IE	Irland
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
ISCED	International Standard Classification of Education (Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens)
ISK	Isländische Krone
IT	Italien
JB	Jahresbericht/Jahrbuch
KITA	Kindertagesstätte
KMK	Kultusministerkonferenz
KOSTRA	Abkürzung für norwegisch „Municipality-State-Reporting“
LReg	Landesregierung
LT	Landtag
LVZ	Leipziger Volkszeitung
MdL	Mitglied des Landtages
Mio.	Million
Mitgl.	Mitglied
Mrd.	Milliarde
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBL	Neue Bundesländer
NI	Niedersachsen
NL	Niederlande
NO	Norwegen
NOK	Norwegische Krone
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖD	Öffentlicher Dienst
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development

PISA	Programme for International Student Assessment
PL	Polen
PIPr	Plenarprotokoll
PM	Pressemitteilung, Pressemeldung
PPP	Purchasing Power Parity (Kaufkraftparität) auf US-Dollarbasis
priv	privat
PT	Portugal
RP	Rheinland-Pfalz
SE	Schweden
SEK	Schwedische Krone
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SI	Slowenien
SISEE	Statistical information system on expenditure in education
SK	Slowakei
SL	Saarland
SN	Freistaat Sachsen
SNA	System of National Accounts
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
Stat. BA	Statistisches Bundesamt
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
TZ	Teilzeit
UIS	UNESCO Institute of Statistics, Institute for Statistics
UK	United Kingdom (Großbritannien)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UOE	UNESCO Institute of Statistics/OECD/Eurostat
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VZ	Vollzeit
VZÄ	Vollzeit-Äquivalente

Symbole für fehlende Daten in Tabellen

a	Daten sind nicht zutreffend, da die Kategorie falsch ist
m	Daten fehlen
n	Die Größenordnung ist vernachlässigbar oder Null
X	Die Daten sind in einer anderen Kategorie enthalten; x(5) bedeutet z.B.: Die Daten sind in Spalte 5 enthalten
/	Keine Angabe, da Daten unsicher
.	Zahlenwert ist unbekannt
k.A.	Keine Angabe

Das Wesentliche in Kürze – eine Zusammenfassung

1. Nationale Statistiken spiegeln nationale Strukturen und dienen nationalen Datenbedürfnissen. Um gleichwohl die national unterschiedlichen Bildungssysteme hochentwickelter Länder hinsichtlich der Inputs an finanziellen und personellen Ressourcen und ihres Outcome vergleichbar zu machen, bedarf es einer Methodik, die sich auf unterschiedliche nationale Systeme anwenden lässt. Die ISCED-Klassifikation von Bildungsstufen der UNESCO leistet dies. Wie alle Klassifikationssysteme kann sie nicht alle Abgrenzungsfragen befriedigend lösen. Die OECD-Bildungsstatistiken, die darauf aufbauen, beinhalten in der Folge einige Unschärfen. Verschiedene Länder sind davon an unterschiedlichen Stellen und in unterschiedlichem Maße betroffen. In Deutschland ist ein kritischer Bereich das Berufsbildungssystem, wo an Sonderwegen und Sondererfassungen festgehalten wird. Es geht dabei nicht nur um das Duale System, sondern auch um die Fachschulausbildung von Technikern, Erziehern und Gesundheitsdienstleistern. Diese Berufe sind in zahlreichen OECD-Ländern auf Hochschulniveau angesiedelt, was zu einer Semiakademisierung mit dann auch höherer gesellschaftlicher Wertigkeit führt. Obwohl in Deutschland unterhalb des Hochschulniveaus angesiedelt, erfolgt international eine Zuordnung zum tertiären Bildungsbereich, der in akademische und nicht-akademische Tertiärbildungen unterteilt ist. Der Vorwurf, das deutsche Bildungssystem werde aufgrund der systemischen Unterschiede in den OECD-Daten verzerrt wiedergegeben, ist allerdings unbegründet. Die Zuordnung deutscher Bildungseinrichtungen zu den ISCED-Stufen gelingt weitgehend. Es gibt gewisse Verzerrungen. Sie halten sich jedoch in einem tolerablen Rahmen.

2. Für öffentliche Bildungsausgaben stehen international zwei Informationsquellen zur Verfügung: *Erstens* die auf der ISCED-Klassifikation aufbauende internationale Bildungsberichterstattung. Sie fußt auf einer gemeinsamen Datenbank von UNESCO, OECD und Eurostat (UOE). *Zweitens* die Abbildung staatlicher Bildungsausgaben in der international harmonisierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (COFOG-System). Konzeptionell decken sich die Systeme nicht, weisen in der Strukturierung (ISCED-Stufen als Gliederungsprinzip) aber ein hohes Maß an Übereinstimmung auf. Die Hauptunterschiede bei der Abgrenzung von Bildung bestehen darin, dass das System der Klassifikation von Staatsfunktionen (COFOG = Classification of Functions of Government) eine erweiterte Erfassung von Erwachsenenbildung zulässt, andererseits Forschungsausgaben aber auf anwendungsorientierte Bildungsforschung beschränkt. Die Verknüpfung der Finanzstatistik mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die über das COFOG-System erfolgt,

bedingt, dass Vermögensänderungen im Fokus sind. Kapitalverzehr tritt ein, wenn die Ausgaben für Kapitalgüter unter den jährlichen Abschreibungen liegen. Im Unterschied zu diesem wertmäßigen Kostenkonzept ist das UOE-System ein Ausgabenkonzept, das Abschreibungen nicht vorsieht und andere kalkulatorische Kosten nur als eng umgrenzte Ausnahmen erlaubt. Zu den Ausnahmen zählt die Hinzurechnung fiktiver Sozialbeiträge in den Ländern, wo öffentliche Arbeitgeber für die im Bildungsbereich beschäftigten Beamten keine Zahlungen an Versicherungsträger (incl. Pensionsfonds) vornehmen.

3. Das Rechensystem, das der gemeinsamen Datensammlung von UNESCO, OECD und Eurostat (UOE-Datensammlung) zugrunde liegt, nimmt eine klare Abgrenzung von Bildungseinrichtungen und formalen Bildungsprozessen sowie den darauf bezogenen öffentlichen wie privaten Ausgaben vor. Seit seiner Begründung wurde es laufend verbessert und kann heute als eine für Vergleiche unter hochentwickelten Ländern geeignete Basis angesehen werden. Die OECD-Indikatoren, die darauf aufbauen, geben Antwort auf ein breites Panorama unterschiedlicher Fragestellungen. Bei zumindest den Kernindikatoren sichern sie mit einem tolerierbaren Grad an Ungenauigkeit Vergleichbarkeit. Das auf die Erfassung der Staatsausgaben nach Aufgabengebieten gerichtete COFOG-System hat nicht annähernd den gleichen Reifegrad erreicht. Die Bedienung der zweiten Gliederungsebene ist bislang nicht vorgeschrieben, sondern erfolgt freiwillig. In Europa haben erst wenige Länder ihre Finanzstatistik so weiterentwickelt, dass die Integration in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit tiefer Gliederung gelingt. Als Vorreiter können Finnland, Island, Norwegen und Schweden angesehen werden, die die Staatsausgaben in den COFOG-Abteilungen regelmäßig gliedern und zugleich die individuell zurechenbaren staatlichen Dienstleistungen von den Kollektivdienstleistungen trennen. Die deutsche amtliche Statistik liefert vergleichbare Daten bislang nicht, zumindest werden sie nicht publiziert. Perspektivisch steht aber zu erwarten, dass die Bedeutung des COFOG-Systems in dem Maße wachsen wird, wie einerseits die Umschlüsselung von Daten aus der Finanzstatistik voranschreitet und andererseits auch das Bedürfnis nach aussagekräftigen Daten zur ökonomischen Bedeutung staatlicher Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Einzelprodukten innerhalb der Aufgabenbereiche zunimmt.

4. Für die Darstellung öffentlicher Bildungsausgaben kann in Deutschland auf folgende statistische Systeme zurückgegriffen werden:

- Ein **nationales Bildungsbudget** als Teil der Gesamtausgaben von Bildung, Wissenschaft und Forschung: Hier sind aus unterschiedlichen Datenquellen unter auch Zuhilfenahme von Schätzverfahren Ausgaben der öffentlichen Hand mit denen von Privathaushalten, Unternehmen und sonstigen privaten Organisationen zusammengeführt. Das nationale Bildungs-

budget ist in verschiedene Module unterteilt. Modul A ist gemäß den internationalen Vorgaben strukturiert, Modul B erfasst weitere Ausgaben in nationaler Abgrenzung.

- Die Rechnungsergebnisse der **Finanzstatistik (Grundmittelkonzept)**: Hier handelt es sich um eine Darstellung der Bildungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden entlang der Funktionen, über die das Bildungswesen in den öffentlichen Haushalten definiert ist. Aus dem Vergleich mit der Haushaltsansatzstatistik ergibt sich als Zusatzinformation, wie sich Soll- und Ist-Ausgaben zueinander entwickelt haben.
- Während das Bildungsbudget- wie auch die Finanzstatistik alle Bildungsbereiche umgreifen, liegt für den Hochschulbereich mit der **Hochschulfinanzstatistik** ein zusätzliches Informationssystem vor. Mit Abweichungen von der Finanz- resp. der Jahresrechnungsstatistik liefert es eine detaillierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben öffentlicher und privater Hochschulen.
- Die auf der **UOE-Datensammlung** aufbauende Bildungsberichterstattung von OECD und Eurostat. Sie erfasst Bildungseinrichtungen entlang der ISCED-Stufen mit ihren Kern- wie Hilfsleistungen und die direkte Förderung derjenigen, die dort Bildungsprogramme durchlaufen. Die UOE-Systematik ist auf formale Bildungsprozesse beschränkt. Das System ist ein Ausgabenkonzept. Kalkulatorische Kosten sind in ihm nur als Ausnahme (fiktive Sozialbeiträge) zugelassen und negative Einnahmen (Steuersubventionen) ausgeschlossen. Die Bildungsberichterstattung der OECD erfolgt jährlich (Publikation „Education at a Glance“). Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder nehmen ebenfalls jährlich mit der Publikation „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ eine Ergänzung mit Präsentation regionalisierter Daten vor. Bislang bedient diese deutsche Ergänzungspublikation nicht alle OECD-Kernindikatoren.
- Das internationale System der **Klassifikation von Staatsaufgaben (COFOG)**. Dieses System ist nicht Teil der internationalen Bildungsberichterstattung, sondern Teil des internationalen Vergleichs staatlicher Finanzen nach Aufgaben. Es dockt an das System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen an. Erfasst ist der Sektor Staat in ökonomischer Perspektive nach 10 Aufgabenbereichen mit Unterfunktionen. Bildung wird entlang der ISCED-Stufen strukturiert mit teilweiser Berücksichtigung auch nicht-formaler Bildungsprozesse und Erfassung von Forschung nur, soweit es sich um anwendungsorientierte pädagogische Forschung und Entwicklung handelt. Das System steckt hinsichtlich der Umsetzung in den meisten EU-Ländern noch in den Kinderschuhen. Vergleichsdaten sind in tiefer Gliederung kaum publiziert.

Die Basis der beiden internationalen Systeme sind nationale Erhebungen. Nicht OECD, Eurostat oder die UNESCO erheben Bildungsfinanzdaten. Die internationalen Anforderungen werden mit nationalen Datenerfassungen bedient. UNESCO, OECD und Eurostat werten die nationalen Basisdaten dann für ihre eigenen Berichtssysteme aus. Um aber nationale Daten in der international geforderten Weise liefern zu können, müssen bei der Datenerhebung die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden. Es wäre vor diesem Hintergrund nur konsequent, die nationale Datenaufbereitung dann auch nach dem internationalen Regelwerk vorzunehmen. Ergänzende Analysen schließt dies nicht aus. Während skandinavische Länder, aber auch Österreich und die Schweiz aus dem Kreis der deutschsprachigen Länder entsprechend verfahren, sind in Deutschland retardierende Momente anzutreffen. Selbst dort, wo es entsprechende Empfehlungen gab, erfolgte die Umsetzung schleppend. So empfahl die BLK bereits 1999/2000, auf nationaler Ebene die Ausgaben für Bildungsleistungen im Sinne der revidierten ISCED-Klassifikation von 1997

zu strukturieren. Umgesetzt wurde dies beim Bildungsbudget dann jedoch erst 2007 für das Berichtsjahr 2004/2005.

5. Unter Beibehaltung des Grundkonzeptes wurde und wird die internationale Bildungsberichterstattung laufend weiterentwickelt. Gleiches gilt für das Bildungsbudget. Sein Grundaufbau wurde beibehalten, im Detail aber verändert. So wurden bis zum Berichtsjahr 2003/2004 im Modul A die „Ausgaben für den Bildungsprozess“ und im Modul B die Ausgaben zur „Förderung von Bildungsteilnehmern“ erfasst. Sowohl das Modul A wie das Modul B enthielt bei dieser Gliederung Ausgaben, die international keine Berücksichtigung finden. Zwischenzeitlich wird auf internationale Vergleichbarkeit geachtet. Erstmals seit 2004/2005 enthält das Modul A die Ausgaben nach internationaler Abgrenzung (Ausgaben nach ISCED-Stufen und Förderausgaben) und das Modul B zusätzliche Ausgaben in nationaler Abgrenzung. Dies stellt einen deutlichen Fortschritt dar. Volle Kompatibilität mit den internationalen Daten ist aber weiter nicht gegeben, denn der nationalen Darstellung von Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung (Modul A) liegt eine Datenbasis zugrunde, die hinsichtlich Methodik und Datenaktualität nicht identisch ist mit der Datenbasis, die der deutschen UOE-Meldung für das entsprechende Jahr zugrunde lag. Im Berichtsjahr 2006 sind öffentlichen Ausgaben im Modul A um 5,1 Mrd. € höher ausgewiesen (vgl. Tab. 19) als von Deutschland der UNESCO gemeldet. Das Bild, das sich ergibt, ist somit durchwachsen. Einerseits sind Kompatibilität und Vergleichbarkeit deutlich gestiegen. Dies in einem wechselseitigen Annäherungsprozess. International werden – nicht zuletzt auf deutsches Drängen hin - Positionen berücksichtigt, die früher ausgeschlossen waren und national ist das Modul A des Bildungsbudgets nun nach den internationalen Vorgaben strukturiert. Andererseits liefert die deutsche Darstellung öffentlicher Ausgaben nach internationaler Abgrenzung leicht abweichende, im untersuchten Jahr 2006 höhere Zahlen, als es den Angaben sowohl bei der OECD wie bei Eurostat entspricht. Dass dabei nicht nur Datenaktualisierungen wirksam werden, sondern auch eine rückwirkende Vorwegnahme methodischer Änderungen erfolgt, die erst bei zukünftigen UOE-Meldungen greifen, erscheint bedenklich. Der Klarheit und Nachvollziehbarkeit ist das Verfahren nicht dienlich

6. Die Gemeinsamkeiten zwischen den beiden internationalen Erfassungssystemen, dem UOE-Meldesystem und der COFOG-Systematik, sind größer als die Gemeinsamkeiten der deutschen Parallelsysteme (Bildungsbudget und Grundmittelkonzept). Statistisch drückt sich dies darin aus, dass die öffentlichen Ausgaben nach Bildungsbudget (Modul A+B) um annähernd 30 Prozent (28,8 % im Jahr 2006) über den öffentlichen Ausgaben gemäß Finanzstatistik liegen (vgl. Tab. 14). In keinem der näher untersuchten Vergleichs-

länder (Skandinavien-Gruppe und andere deutschsprachige Länder) ergaben sich bei den national publizierten Daten ähnlich große Differenzen. Die Abweichungen bei Einsatz der internationalen Rechensysteme fielen im Falle von Deutschland mit 12 bis 13 Prozent weniger als halb so groß aus, wie es bei den Parallelsystemen von nationalem Bildungsbudget und Grundmittelkonzept der Fall ist. Bei den 6 untersuchten Ländern, die Daten in der COFOG-Gliederung publizieren, bewegten sich die Abweichungen im Jahr 2006 zwischen 3,9 Prozent in Österreich und knapp 10 Prozent in Island. Konkret, die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben nach OECD-Indikator B4.1 lagen zwischen knapp 4 Prozent und weniger als 10 Prozent über den Staatsausgaben in der Abteilung Bildung der international harmonisierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (COFOG-System).

7. Die internationalen Systeme weisen Zonen mit hoher Vergleichbarkeit und Zonen mit eingeschränkter Vergleichbarkeit auf. Die Zonen mit den größten Vergleichbarkeitsdefiziten sind der Elementarbereich (ISCED 0), das sonstige Bildungswesen und die Weiterbildung Erwachsener. Krippen für Kinder unter 3 Jahren, Kinderhorte und das System der Tagespflege fallen für die OECD nicht unter Bildungsprozesse im Sinne der ISCED-Abgrenzung. Daher werden diese Ausgaben auch nicht berücksichtigt. In gleicher Weise verfährt das COFOG-System. Während generell gilt, dass die von Bildungsinstitutionen erbrachten Hilfsleistungen (vom Schulesen bis zum Hochschulsport) berücksichtigt werden, gilt dies nicht für die von Bildungseinrichtungen (Kitas und Primarschulen) erbrachten Pflegeleistungen. Dies ist inkonsistent und wirklichkeitsfremd. Es führt zu willkürlichen Kostenaufteilungen. Bei der Weiterbildung liegt im UOE-System eine Einengung auf die Erwachsenenbildung, die zu Abschlüssen führt, vor. Die Abschlüsse werden den ISCED-Stufen zugewiesen. Alle anderen Arten von Weiterbildung sind außen vor, werden im nationalen deutschen Bildungsbudget abweichend davon aber berücksichtigt. COFOG liegt dazwischen, indem die öffentlichen Ausgaben für Erwachsenenbildung an Volkshochschulen, nicht aber die der nationalen Arbeitsagenturen für arbeitsmarktpolitische Trainingsmaßnahmen zur staatlichen Bildungspolitik gerechnet werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mögen Bildungsanteile beinhalten. Da aber nicht Bildung und Ausbildung im Vordergrund stehen, sondern der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Eingliederung in Arbeitsprozesse, werden die darauf verwendeten staatlichen Ausgaben auch nicht zum Aufgabenfeld „Bildung“ gerechnet. Bei Forschung weist COFOG die größte Diskrepanz zu allen anderen Konzepten auf, weil hier eine Trennung nach Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung erfolgt. Dem Aufgabenfeld „Bildung“ werden nur die staatlichen Ausgaben für anwendungsorientierte Bildungsforschung zugewiesen.

8. Trotz der in Teilbereichen eingeschränkten Vergleichbarkeit ist die internationale Bildungsberichterstattung mittlerweile so ausgereift, dass sie für ein großes Panorama unterschiedlich angelegter Fragestellungen aussagekräftige Daten liefert und den national divergierenden Steuerungsbedürfnissen Rechnung trägt. Das Festhalten an nationalen Separatsystemen, die abweichend strukturiert sind und mit einem abweichenden Ausgabenbegriff arbeiten, bedarf daher der Rechtfertigung. Der pauschale Hinweis auf nationale Steuerungsbedürfnisse reicht nicht. Belegt werden müsste, dass die nationale Berichterstattung der internationalen überlegen ist, da sie zu aussagekräftigeren Daten führt und damit für die Steuerung des nationalen Bildungssystems eine bessere Basis darstellt als das international vergleichende System. Für die Vergangenheit, als sich die international vergleichende Bildungsfinanzstatistik noch in den Kinderschuhen befand, bot die nationale Berichterstattung die besseren wie auch umfassenderen Daten. Heute dagegen ist die Berechtigung national abweichender Rechensysteme in Zweifel zu ziehen. Dies umso mehr als Deutschland in vielfältige internationale Prozesse - vom Lissabonprozess über den Bolognaprozess bis zum Kopenhagenprozess – eingebunden ist. Bei diesen Prozessen geht es gerade nicht um nationale Sonderziele, sondern um die Erreichung gemeinsamer Ziele. Dies gleichermaßen bezogen auf den Outcome des Bildungssystems wie auch bezogen auf die bereitgestellten finanziellen Ressourcen. Nationale Sonderrechnungen könnten sich über die Einnahme einer bildungspolitischen Vorreiterrolle rechtfertigen. Davon aber kann in Deutschland keine Rede sein. Gleichermaßen bei der Struktur des Bildungssystems wie beim Ausbau seiner Einzelteile – verwiesen sei auf den zurückstehenden Ausbau der frühkindlichen Bildung und die Unterentwicklung bei schulischen Hilfsdiensten sowie das Fehlen eines Weiterbildungssystems als eigenständiger Bildungssäule – weist Deutschland große Entwicklungsdefizite auf.

9. Den Nachweis eigener Überlegenheit bleibt die nationale Bildungsfinanzrechnung schuldig. Das in Deutschland praktizierte Nebeneinander verschiedener Methodiken und Erfassungssysteme schafft mehr Konfusion als Klarheit. Ein ausgeprägtes Interesse an validen und international vergleichbaren Daten dokumentiert sich darin nicht. Den internationalen Klassifikationssystemen ist dies am wenigsten anzulasten. Die Gliederung nach ISCED-Stufen ist gegenüber den national sehr unterschiedlichen Systemen weitgehend neutral. Die hoch integrierten Systeme, bei denen sich der Bildungsweg der Jugendlichen erst spät auffächert, können darauf ebenso abgebildet werden wie die stark gegliederten Systeme der deutschsprachigen Länder. Auch trägt das internationale Erfassungssystem dem Umstand Rechnung, dass es neben Ländern, die öffentliche Ausgaben weitgehend nur direkt für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen und die Förderung der dort Ler-

nenden einsetzen auch Länder gibt, bei denen indirekte Förderungen und der Einsatz öffentlicher Mittel zur Schaffung von Bildungsmärkten eine größere Rolle spielen. Die skandinavischen Länder gehören zur ersten, die angelsächsischen Länder zur zweiten Gruppe. Eine ähnliche Beurteilung ergibt sich für das COFOG-System der Erfassung von Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen. Der große Vorteil dieses Systems besteht in der Einbindung in das europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) resp. auf OECD-Ebene in das „System of National Accounts“ (SNA) der Vereinten Nationen. Das COFOG-System besitzt Steuerungsrelevanz mit Blick auf die relative Höhe, Struktur und Zweckrichtung von Staatsausgaben. In welchem Umfang Staatsausgaben auf den verschiedenen Ebenen der Finanzierung und Erbringung individuell empfangener Bildungsleistungen dienen und was in den Kollektivkonsum geht, kann darüber zur Darstellung gebracht werden. Ebenso gibt das System Auskunft auf die Frage, ob die Ausgaben für Kapitalgüter den Werterhalt der Infrastruktur sichern resp. einen Wertzuwachs bringen oder ob Deinvestition stattfindet. Die traditionelle Finanzstatistik (Grundmittelkonzept) leistet beides nicht.

10. Im OECD-Vergleich ist Deutschland ein Niedrig-Investitionsland. Von offizieller Seite wie auch von Seiten der Privatwirtschaft (Institut der Deutschen Wirtschaft, z.B.) wird diese Einordnung gerne zurückgewiesen mit Verweis auf Bildungsbereiche, die bei der UOE-Meldung nicht abgefragt werden sowie dem angeblich unzureichend gewürdigten Beitrag der „Wirtschaft“. Die erweiterte Darstellung im Bildungsbudget über ein Modul B rechtfertigt sich darüber. Tatsächlich jedoch hat Deutschland gerade bei den national zusätzlich erfassten Ausgaben nicht nur real, sondern auch nominal abgebaut. Würde der Bildungsbegriff um die Bereiche erweitert, die das Modul B des Bildungsbudgets erfasst, fiel Deutschland im Vergleich zu allen skandinavischen Ländern noch weiter zurück als es so schon der Fall ist. Bei den ebenfalls näher untersuchten anderen deutschsprachigen Ländern ist die Frage offen. Einerseits liegen Österreich und die Schweiz bei der frühkindlichen Bildung und Betreuung noch weiter zurück als Deutschland, andererseits realisieren sie bei bildungsbezogenen kulturellen Dienstleistungen ein höheres Niveau. Auch der Verweis auf den angeblich nicht zureichend gewürdigten Beitrag der Privatwirtschaft hat mehr historische als aktuelle Bedeutung, nachdem die Kostenerhebung 2007 des Berufsbildungsinstitutes ergab, dass im betrieblichen Teil der dualen Bildung die Zeiten, wo Auszubildende für produktive Tätigkeiten eingesetzt werden, deutlich ausgeweitet wurden. Die ermittelten Nettokosten der Betriebe und Verwaltungen lagen mit 5,5 Mrd. € um gut 60 Prozent unter dem im Jahr 2000 ermittelten und dann fortgeschriebenen Niveau (vgl. Tab. 13). Die Ausbildungsvergütungen können in der Folge nicht länger als Äquivalent für

die von Auszubildenden erbrachten produktiven Leistungen angesehen werden, wie es die Bildungsfinanzstatistik weiterhin unterstellt. Die BiBB-Erhebung wies aus, dass die Erträge pro Auszubildendem im Durchschnitt um 2.034 € über den Ausbildungsvergütungen liegen.

11. Die in Kapitel 4 vorgenommene empirische Untersuchung belegt, dass Bildung in Deutschland in jeder Hinsicht unterfinanziert ist. Der Unterfinanzierungsbefund trifft bezogen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit alle ISCED-Stufen und gilt auch bezogen auf den Indikator „Ausgaben pro Bildungsteilnehmer.“ Obwohl sich der Erfassungsgrad von Bildungsausgaben in der Dekade von 1995 bis 2005 stetig erhöht hat, verlief das Wachstum der Bildungsausgaben während der zurückliegenden Dekade unterdurchschnittlich. In keinem Jahr gelang es, die öffentlichen Bildungsausgaben über das BIP-Wachstum hinaus zu steigern. Um international Anschluss zu finden, wäre dies jedoch erforderlich gewesen und wurde von etlichen Ländern auch realisiert. Wenn für die Jahre 2009 und 2010 nun ein Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP absehbar ist, ist dies den Sonderfaktoren aus wirtschaftlichem Einbruch im Gefolge der seit den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts größten Finanz- und Wirtschaftskrise und staatlichem Gegensteuern durch die Auflage eines Konjunkturprogramm geschuldet. Ein dauerhaft höherer BIP-Anteil ist damit nicht verbunden. Auch die Analyse der pro Schüler oder Student (rechnerische Vollzeitschüler und Vollzeitstudenten) eingesetzten Finanzmittel stützt den Unterfinanzierungsbefund. Wohl fällt er bei dieser Betrachtungsebene nicht so krass aus wie bei der Betrachtung von BIP-Anteilen. Abgesehen von der oberen sekundären und der postsekundären Ausbildung tun sich jedoch auch hier erhebliche Finanzierungslücken auf. Eine regionalisierte Betrachtung liefert zwar ein differenziertes Bild, zeigt aber gleichfalls, dass im Primar- und unteren Sekundarbereich alle Bundesländer unter dem OECD-Durchschnitt rangieren. Einige Bundesländer fügen sich bei einer solchen Betrachtung sogar unter die OECD-Schlusslichter ein. Im Tertiärbereich wiederum hängen die Ergebnisse davon ab, ob nur Typ-A-Programme (incl. Forschung) oder alle Tertiärprogramme ohne Forschung betrachtet werden. Bei Einschluss von Forschung rangiert Deutschland im Mittelfeld, ohne Forschung liegt es unter dem OECD-Durchschnitt mit Tendenz zur Verschlechterung.

12. Ohne eine Erhöhung der Steuer- und Abgabenquote im Rahmen eines finanzpolitischen Paradigmenwechsels wird es nicht gelingen, das Bildungssystem so mit einem Mehr an öffentlichen Mitteln auszustatten, dass Deutschland international zu den Ländern mit überdurchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgaben aufschließt. Vor diesem Hintergrund sind die von Seiten der Finanzminister und Teilen der Wissenschaft vorgetragenen

Forderungen zur erweiterten Erfassung öffentlicher Bildungsausgaben zu sehen. Von Interesse ist dabei weniger die Frage, ob gewisse Einrichtungen, die heute unter Kultur (Bibliotheken, z.B.) oder Familienpolitik (Krippen, z.B.) erfasst werden, in dem Maße, wie eine stärkere Profilierung als Bildungseinrichtungen erfolgt, auch entsprechend zugeordnet werden sollten. Diese Frage kann unterschiedlich beantwortet werden. Kritisch zu sehen ist der Versuch, dem Bildungssystem über öffentliche Haushalte nicht real, sondern zu einem Gutteil lediglich fiktiv mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Dies löst das Unterfinanzierungsproblem nicht, sondern „verschleiert“ es nur. Über den Hebel einer Ausweitung des Ausgabenbegriffs um fragwürdige kalkulatorische Kosten, die Darstellung privater Bildungsausgaben (Kindergartenbeiträge, Studiengebühren...) als öffentliche Finanzierungsmittel und die Umdefinition von Steuersubventionen, damit von negativen öffentlichen Einnahmen zu indirekten öffentlichen Ausgaben würde der Betrachtungsrahmen von Bildung als primär öffentlichem Gut sukzessive in Richtung von „*Bildung als Privatgut*“ verschoben. Sollten derartige Überlegungen international durchsetzbar werden, würde dies die Aussagekraft der internationalen Bildungsfinanzstatistik nicht verbessern, sondern unterminieren.

1. EINLEITUNG

1.1 Problemaufriss

Im internationalen Vergleich schneidet das deutsche Bildungssystem unterdurchschnittlich ab. Schwachpunkte sind die hohe Abhängigkeit der Bildungskarriere von der sozialen Herkunft sowie eine unzureichende Dynamik beim Erwerb höherer Bildungsabschlüsse und lebenslanger Weiterbildung. Während bei den Kompetenztests 15-Jähriger die Ergebnisse von PISA 2006 gegenüber PISA 2000 und 2003 als leichte Verbesserung interpretiert werden können, ist Deutschland auf der Ebene des Erwerbs von Zertifikaten und des lebenslangen Lernens relativ zurückgefallen. Gleichermäßen die Zahl der Schul- wie der Studienabbrecher¹ ist erschreckend hoch. Während in skandinavischen Ländern Migranten der zweiten Generation nur noch geringe Unterschiede zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund aufweisen, gibt es in Deutschland keinen vergleichbaren Einebnungserfolg. Dort, wo traditionell die deutsche Stärke lag, nämlich beim Erwerb eines mindestens oberen sekundären Schulabschlusses, haben andere Länder Deutschland bei den jüngeren Alterskohorten überflügelt. Folgende Differenz macht dies deutlich: 2006 lag Deutschland unter 29 OECD-Ländern bezogen auf den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (25 bis 64 Jahre), die über einen mindestens oberen sekundären Abschluss verfügt, auf Platz 7, bei den 25 bis 34-Jährigen aber nur noch auf Platz 12. Innerhalb Europas erreichen hier 8 Länder höhere Quoten.² Dort aber, wo Deutschland und auch die anderen deutschsprachigen Länder traditionell zurückliegen, nämlich bei den Bevölkerungsanteilen, die tertiäre Bildungsabschlüsse erwerben, findet kein Aufholprozess statt. Während die Graduiertenquote in der jungen Generation von 1995 bis 2006 im OECD-Durchschnitt um 90 Prozent und im EU19-DS um 92 Prozent anstieg und nun bei 37,4 Prozent (OECD) resp. 35,2 Prozent (EU19) liegt, gab es in Deutschland nur eine halb so starke Zunahme auf 21,2 Prozent. Der Standardverweis auf das Duale System und die hohe Bedeutung vollwertiger Akademikerausbildungen gegenüber einer Dominanz von Kurzzeitstudien in anderen Ländern hat bezogen auf die angelsächsischen Länder eine gewisse Berechtigung. Bei Ländern mit gleichfalls dualem Ausbildungssystem und einer hohen Bedeutung von 5- und 6-jährigen Studiengängen geht das Argument aber ins Leere. Nicht nur Finnland hat den Graduiertenanteil in der Alterskohorte der bis

¹ 25 bis 30 Prozent der Studienanfänger verlassen die Hochschule ohne Abschluss und die Quote früher Schulabgänger lag 2007 bei 12,7 Prozent (Quelle: Eurostat 2009).

² Finnland, Schweden, Dänemark, die Schweiz, Österreich Ungarn, die Slowakei und Tschechien. Quelle: OECD Bildungsindikator A1.2, update Januar 2009

34-Jährigen von 1995 bis 2006 von 20 auf 48 Prozent mehr als verdoppelt. Auch Dänemark erreicht nach einer annähernden Verdoppelung 2006 eine doppelt so hohe Quote wie Deutschland und die Schweiz steigerte sich gar von 9 Prozent (1995) auf fast 30 Prozent 2006. Dies allerdings anders als Dänemark und Finnland vorrangig über den Bereich von Kurzstudiengängen.³

Zu Recht hat die OECD das Zurückbleiben von Deutschland bei der Entfaltung tertiärer Bildung immer wieder moniert.

„Das Tempo beim Ausbau des tertiären Bildungssystems fiel in Deutschland in den letzten Jahren deutlich hinter den Durchschnitt im OECD-Raum zurück. Dadurch hat sich der in den achtziger und neunziger Jahren angestaute Rückstand tendenziell vergrößert.“ (OECD 2007: Education at a Glance, OECD Briefing Notes für Deutschland, S. 2)

Zwar gab es im Wintersemester 2008/2009 einen kräftigen Zuwachs von Studienanfängern (plus 12 % gegenüber dem Vorjahr) auf insgesamt 455.300 Studierende im ersten Fachsemester, von denen zwei Drittel einen Bachelorstudiengang wählten.⁴ Ein erheblicher Teil dieser Erhöhung ist jedoch der Einführung des G8-Abiturs zuzuschreiben. Die Verkürzung der Gymnasialzeit führt dazu, dass Doppeljahrgänge an die Hochschulen drängen. Ob daraus eine deutliche Steigerung des Bevölkerungsanteils mit tertiärem Bildungsniveau resultiert, bleibt offen.

Zwischen der Ausstattung eines Bildungssystems mit öffentlichen Finanzmitteln und dem, was damit für die Bildung der Bevölkerung bewirkt wird, besteht keine einfache Beziehung. Dass höhere BIP-Anteile bei Kompetenztests nicht zwingend ein besseres Abschneiden bedingen, zeigen die PISA-Ergebnisse. Geht die Betrachtung jedoch in Richtung einer möglichst hohen Bildung der Gesamtbevölkerung und wird gefragt, ob eine Gesellschaft sich in Richtung einer Bildungsgesellschaft fortentwickelt oder nicht, ergeben sich striktere Zusammenhänge. Sieht man von den kulturell nur eingeschränkt vergleichbaren asiatischen Ländern ab,⁵ weisen die OECD-Länder, die während der zurückliegen-

³ Der Anstieg in der Schweiz resultiert in hohem Maße aus der Anhebung von Ausbildungsgängen bei Gesundheitsdienstberufen auf ein tertiäres 5b-Niveau. (OECD 2009b: Tabl. A3.2, S. 74 und Annex 3, S. 25) In Dänemark und Finnland lag 2006 der Anteil von Studienabsolventen mit einer Studiendauer von 5 und mehr Jahren gleichermaßen über dem OECD- wie EU19-Durchschnitt (13,3% und 16,2 %), während Deutschland mit 12,8 Prozent unter beiden Durchschnitten liegt.

⁴ Pressemitteilung Nr. 356 des Statistischen Bundesamtes vom 21.09.2009; (<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/Uebersicht/BildungForschungKultur,templateld=renderPrint.psml>; Zugriff am 28.1.2010)

⁵ Bildung wird in asiatischen Ländern im Unterschied zu allen europäischen Ländern in hohem Maße als Privatgut betrachtet. Dementsprechend hoch ist der Anteil privater Finanzierung. 2005 betrug er in Südkorea 41,1 Prozent gegenüber 2,2 Prozent in Finnland. Den höchsten Privatfinanzierungsanteil erreichte unter euro-

den 15 bis 20 Jahre eine besondere Bildungsdynamik entfaltet haben, auch überdurchschnittlich hohe öffentliche Bildungsausgaben auf (in % des BIP resp. in BIP-Kaufkraft-einheiten pro Kopf). Die unterdurchschnittliche Performanz des deutschen Bildungssystems ist vor diesem Hintergrund nicht nur die Folge einer von ständestaatlichen Vorstellungen geprägten Struktur. Ein nicht minder bedeutsamer Erklärungsfaktor ist die unzureichende Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen. Gleichmaßen bei OECD-Vergleichen wie bei EU-Vergleichen (EU15, EU19, EU27, Länder des europäischen Wirtschaftsraums) liegt der Anteil öffentlicher Bildungsausgaben bezogen auf das BIP deutlich unter dem Durchschnitt. 1995 rangierte Deutschland nach der Eurostat-Abgrenzung mit einem Anteil von 4,62 unter 26 Ländern auf Platz 21 und gut 10 Jahre später (2006) nach der gleichen Abgrenzung mit einem Anteil von 4,41 Prozent auf Platz 22. Die meisten Länder haben ihre relative Position in diesem Betrachtungszeitraum wenig verändert. Bei den Ländern jedoch, die ihre Bildungsdynamik in Richtung der führenden Länder steigern konnten, korrespondiert dies mit einer Zunahme des Gewichts öffentlicher Bildungsausgaben. So lagen die Niederlande 1995 mit 5,06 Prozent des BIP auf Platz 14 und 2006 mit 5,46 Prozent auf Platz 10. Gleichzeitig stieg die Graduiertenquote von 29 Prozent auf 42 Prozent (OECD, Education at a Glance 2008, Indikator A3). Die größte Veränderung vollzog Island. 1995 lag das Land mit 4,87 Prozent deutlich hinter den anderen skandinavischen Ländern zurück. Binnen 8 Jahren fuhr Island seine öffentlichen Bildungsausgaben dann so hoch, dass es seit 2003 hinter Dänemark auf Platz 2 rangiert (2006 nach Eurostat: DK 7,98; IS: 7,55). Der Graduiertenanteil verdoppelte sich in diesem Zeitraum auf 63 Prozent. Die Beispiele verdeutlichen: Eine gute Ausstattung des Bildungswesens mit öffentlichen Finanzmitteln ist keine hinreichende, aber eine unabdingbare Voraussetzung für ein hohes Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung.

Mit wenigen Ausnahmen bestätigt sich dieser Zusammenhang, wenn für den Bereich der EU-Mitgliedsländer die Frage aufgeworfen wird, wie sich die öffentlichen Ausgaben bezogen auf das BIP bei den Ländern darstellen, die bei der Erreichung der im Rahmen des Lissabon-Prozesses formulierten Zielen vorn liegen im Vergleich zu den Ländern, die zurückliegen. Die EU-Kommission veröffentlicht jährlich einen Bericht zu den Fortschritten der Mitgliedstaaten und der Länder des europäischen Wirtschaftsraumes anhand von fünf Benchmarks. Ganz allgemein zeigt sich, dass mit Ausnahme von Zypern die Länder mit den höchsten Bildungsbeteiligungsquoten auch die höchsten Anteile öffentlicher Finanzierung bezogen auf das BIP aufweisen (Vgl. European Commission 2009: Abb. 4.5, S. 23). Gleichwohl, auch Länder mit hohen öffentlichen Bildungsausgaben haben die meisten der

päischen Ländern Großbritannien mit 20 Prozent gefolgt von Deutschland mit 18 Prozent. Quelle: OECD, Indikator B3.1, update 4. September 2008

für 2010 festgelegten Ziele bislang nicht erreicht. Der Lissabon-Prozess ist insoweit gescheitert; vier der fünf 2010-Benchmarks wurden nicht erreicht. Es gelang lediglich, die Zahl der Absolventen in Mathematik, Naturwissenschaften und Technologie anzuheben. Zielverfehlungen gibt es bei der Teilnahme der Erwachsenen am lebenslangen Lernen, der Senkung des Anteils an Schulabbrechern und der Steigerung der Zahl der Abgänger mit einem Abschluss der Sekundarstufe II. Bei der Lesekompetenz der 15-Jährigen ist seit 2000 sogar eine Verschlechterung eingetreten. So sollte der Anteil 15-Jähriger, die bei der Lesekompetenz nur das untere Kompetenzniveau erreichen, von 21,3 Prozent (2000) auf 20 Prozent gesenkt werden. Tatsächlich stieg der Anteil derjenigen, die nicht über ausreichende Lesefähigkeiten verfügen, jedoch auf 24,1 Prozent (2006). Die nachfolgende Tabelle 1 gibt einen Überblick zu Zielen, dem Grad der Zielerreichung und dem Abschneiden der einzelnen Länder. Nur Finnland hat die Ziele erreicht. Sechs weitere Länder haben 3 bis 4 Ziele und 11 Länder 1 bis 2 Ziele erreicht. Der Rest, darunter Deutschland, liegt bei allen Benchmarks unter der Ziellinie.

Tab. 1: Zielverfehlungen im Lissabon-Prozess

Bezeichnung	Ziele für 2010	Ziele für 2020	Erreichung der 2010-Benchmarks ¹	Erreichung der 2020-Benchmarks ¹
Elementarbildung (ab 4 Jahren)		Mind. 95 Prozent der Vierjährigen		
Frühe Schulabgänger	Max. 10 Prozent	Unter 10 Prozent	HR, PL, SI, CZ, SK, LT, FI AT	
Lese-Kompetenz	Max. 15,5 Prozent unter Kompetenz-Stufe 2		FI, IE, SE, DK, NL, PL (S. 10)	FI, IE, NL, SE
Sekundarabschluss II	Mind. 85 Prozent der jungen Generation		HR, CZ, SK, PL, SI, SE, FI, IE, LT, AT, CY	
Bevölkerungsanteil mit hohen Bildungsabschlüssen (30- – 34-Jährige)		Mind. 40 Prozent		FI, NO
Hochschulabsolventen in Mathematik, Naturwissenschaften und Technik	Steigerung um mindestens 15 Prozent		FR, FI, IE, LT, PT, UK, SE, BE, PL, EE	
Lebenslanges Lernen	12,5 Prozent der Erwachsenen	15 Prozent der Erwachsenen	SE, DK, IS, FI, NO, UK, NL, AT, SI	SE, DK, IS, FI, NO, UK, NL
Länder, die bei mind. 3 der 7 Benchmarks unter den 3 Best-Performern waren und/oder die Ziele mit Stand 2007/2008 zu über 50 Prozent erreicht haben			Finnland, Polen, Schweden, Slowakei	

1) Angegeben sind die Länder, die die Ziele 2006/2008 erreicht haben; Abkürzungen vgl. unter Abkürzungsverzeichnis

Quelle: European Commission 2009; eigene Auswertung

Der Lissabon-Prozess ist nur ein Beispiel für einen internationalen Prozess, bei dem Mitgliedsländer internationaler Organisationen gemeinsam die Erreichung bestimmter Ziele anstreben. Aufgrund der Einbindung in internationale Kontexte, die für die kooperierenden Länder die Verpflichtung beinhalten, an der Realisierung gemeinsamer Ziele zu arbeiten, gewinnen internationale bildungsstatistische Vergleiche eine immer wichtigere Orientierungsfunktion. Dies gleichermaßen für die nationale Bildungspolitik wie auch für die Steuerung der Einnahmen- und Ausgabenseite öffentlicher Haushalte durch die Finanzpolitik.

Dass die öffentlichen Bildungsausgaben von Deutschland gemessen am BIP im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich sind, ist unstrittig. Strittig ist die Frage, ob und in welchem Umfang Unterfinanzierung vorliegt. Ins Spiel kommen hier unterschiedliche Bildungsbegriffe. Wer Bildung eher als Ware und als Privatgut denn als Bürgerrecht und öffentliches Gut begreift und die öffentliche Aufgabenstellung reduziert auf die ökonomische Funktion der Versorgung einer kapitalistischen Wirtschaft mit Arbeitskräften, wird von einer Unterfinanzierung nur dann reden, wenn die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit aufgrund fehlender Fachkräfte ernsthaft gefährdet ist. Ob die Arbeitskräfte gereifte Persönlichkeiten und zur demokratischen Teilhabe fähig sind, spielt keine Rolle; schließlich funktioniert ein kapitalistisches Wirtschaftssystem auch ohne Demokratie. Eine demokratisch verfasste und hochkomplexe Gesellschaft funktioniert auf Dauer aber nicht ohne Menschen, die durch Erziehung und Bildung die inneren Ressourcen erworben haben, die sie für ein selbstbestimmtes Leben und für soziale und politische Teilhabe benötigen. Der rein ökonomische Bildungsbegriff kann in westlichen Demokratien daher nicht der Maßstab sein. Das Bildungssystem muss zwei Aufgabenstellungen gleichermaßen erfüllen. Ökonomisch hat es die Aufgabe der langfristigen Sicherung und Verbesserung von nationaler Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit; unter dieser Perspektive sind Bildungsausgaben Investitionen in Humankapital. Gesellschaftlich hat es die Aufgabe, Bildung für alle im Sinne eines materiellen Bürgerrechts zu realisieren. Bezogen auf die Bürgerrechtsperspektive klaffen in Deutschland Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Theoretisch sind die im Bundestag vertretenen Parteien dafür, dass die Bevölkerung die bestmögliche Bildung und Ausbildung erhält. Die praktizierte Finanz- und Steuerpolitik dementiert diesen Anspruch jedoch. Der Vergleich mit den europäischen OECD-Ländern, wo die Finanzpolitik die öffentlichen Mittel bezogen auf das BIP bereitstellt, die erforderlich sind, damit eine Nation sich in Richtung einer Bildungsgesellschaft weiterentwickelt, legt dies offen. Sozialleistungen contra Bildungsleistungen ist dabei die falsche Alternative. Nicht nur die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten verbinden eine hohe Sozialleistungsquote mit

hohen öffentlichen Bildungsausgaben. Auch andere Vertreter des konservativen Sozialstaatsmodells wie Belgien, Frankreich und die Niederlande kombinieren auf Basis einer verglichen mit Deutschland deutlich höheren Steuer- und Abgabenquote beides: ein hohes Maß an sozialer Sicherung mit durchschnittlichen bis hohen öffentlichen Bildungsausgaben. Demgegenüber ist Deutschland über die Ankündigung, Bildung zu einer Priorität machen zu wollen, nicht hinaus gekommen. In der Langfristbetrachtung gab es eine kurze Phase der Bildungsexpansion mit in der zweiten Hälfte der 70er Jahre gegenüber heute relativ höheren öffentlichen Bildungsausgaben. Während jedoch Länder, die heute mit Blick auf Bildungsabschlüsse, auf die Geringhaltung von Bildungsarmut und das Abschneiden bei Kompetenztests als führende Bildungsnationen betrachtet werden können, die Bildungsdynamik aufrechterhielten und in den 80er und 90er Jahren weitere Steigerungen realisierten, hat Deutschland diese Entwicklung nicht mit vollzogen.⁶ Relativ zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sanken die öffentlichen Bildungsausgaben. Als dies aufgrund der steigenden Bedeutung internationaler Benchmarks zeitversetzt ins öffentliche Bewusstsein drang, reagierte die Politik ebenso hilflos wie widersprüchlich. Keinesfalls soll die auf Staatsabbau geeichte Finanzpolitik aufgegeben werden. Deshalb wird nicht die Finanzpolitik geändert, sondern eine Mischung aus Ankündigungspolitik und ritualisierter Selbstbeschwörung praktiziert. Ein rohstoffarmes Land wie Deutschland könne es sich gar nicht leisten, nicht ausreichend in die Köpfe seiner BürgerInnen als dem quasi einzigen verfügbaren Rohstoff zu investieren, lautet eine der Formeln. Finanzpolitisch bleibt sie folgenlos. Dass es selbst in einem angelsächsischen Land anders gehen kann, lehrt New Labour. In Großbritannien hat die Labour-Party 1997 nicht nur versprochen, die in den langen Jahren der Tory-Vorherrschaft stetig vorangeschrittene Unterfinanzierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes (National Health Service) im Falle eines Wahlsieges zu beenden. Sie hat dieses Versprechen nach gewonnener Wahl auch eingelöst und die Qualität der öffentlichen Gesundheitsversorgung deutlich verbessert. Von 6,8 Prozent des BIP im Jahr 1997 stiegen die Ausgaben auf 8,4 Prozent des BIP im Jahr 2006.⁷ Was in Großbritannien bezogen auf den Gesundheitsdienst möglich war, wäre auch in Deutschland beim Bildungssystem möglich gewesen. Die Instrumente standen zur Verfügung. Im Ergebnis wäre der Anteil des BIP, der dem Bildungssystem über öffentliche Haushalte zur

⁶ Dies bestätigt die Analyse von Castles (1989; 1998), wonach die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitraum von 1960 bis Anfang der 90er Jahre in Ländern mit starken Gewerkschaften und mehrheitlich von der politischen Linken gestellten Regierungen überproportional wuchsen, während sie in Ländern mit schwachen Gewerkschaften und politisch dominant rechts stehenden Regierungen zurück blieben resp. nur dort deutlich aufgestockt wurden, wo in den 60er Jahren ein besonders niedriges Ausgangsniveau bestand. In Deutschland gab es von 1981 bis 1997 eine 16-jährige Phase konservativer Vorherrschaft. Allerdings, Bildung ist Ländersache und dort gab es trotz unterschiedlicher politischer Mehrheiten nur bedingt gegenläufige Politiken.

Verfügung gestellt wird, um gut 1,5 BIP-Prozentpunkte auf knapp 6 Prozent des BIP angehoben worden. Schon leichte Verbesserungen der Bildungsfinanzierung standen jedoch in der Rot-grünen Regierungsphase unter dem Vorbehalt, dass sie sich mit einer Senkung der gesamten Staatsausgaben am BIP vereinbaren lassen, indem „durch eine Umschichtung von Ausgaben“ zusätzliche Bildungsmittel bereitgestellt werden (Deutsche Bundesbank 2003, S. 69). Damit war das Scheitern vorprogrammiert. In Großbritannien hat die Blair-Regierung - Schatzkanzler war der jetzige Premierminister Gordon Brown - die finanziell bessere Ausstattung des öffentlichen Gesundheitsdienstes in den Rahmen einer steigenden Staatsausgabenquote eingebettet. Dies war die Erfolgsbedingung. Konsequenterweise ist die britische Staatsquote angestiegen, während sie in Deutschland abgebaut wurde. Heute liegt Großbritannien über dem deutschen Niveau. Die Strategie, die Behebung der Unterfinanzierung des Bildungssystems der Steuersenkungs- wie Staatsquotensenkungspriorität unterzuordnen, wird von der Mitte-Rechtsregierung aus CDU-CSU und FDP, die seit Herbst 2009 im Amt ist, fortgesetzt. Das erneute Scheitern ist absehbar. Für die Anhebung der deutschen öffentlichen Bildungsausgaben auf ein Niveau oberhalb des OECD- und EU-Durchschnitts gibt es im Rahmen der verfolgten Finanz- und Steuerpolitik keinen Spielraum.

Das 10-Prozent-Ziel

Dass das deutsche Bildungssystem unterfinanziert ist, wird mittlerweile insoweit eingeräumt, als sich zunächst der Bildungsgipfel von Bund und Länder im Herbst 2008 und nun der Koalitionsvertrag der CDU/CSU-FDP-Regierung das Ziel auf die Fahnen schrieb, 10 Prozent des BIP für Bildung und Forschung aufzuwenden. Die 10 Prozent sollen aus öffentlichen und privaten Quellen kommen (7 % für Bildung und 3 % für Forschung). Es gehe darum, Deutschland zu einer „*Bildungsrepublik*“ zu machen, ließ die Bundeskanzlerin im Vorfeld des Bildungsgipfels im Oktober 2008 erklären (LVZ 28.6.2008, S. 2) und „*Bildungsrepublik Deutschland*“ ist auch das entsprechende Kapitel im Koalitionsvertrag überschrieben. „*Wir wollen Deutschland zur Bildungsrepublik machen, mit den besten Kindertagesstätten, den besten Schulen und Berufsschulen sowie den besten Hochschulen und Forschungseinrichtungen*“, heißt es vollmundig. Um dies zu erreichen, soll im Rahmen einer Bildungspartnerschaft von Bund, Ländern und Kommunen gesamtstaatlich entlang der gesamten Bildungskette zusammengewirkt werden. Der Bund werde seine Ausgaben für Bildung und Forschung bis 2013 um insgesamt 12 Mrd. € anheben. Zu den anderen Akteuren heißt es: „*Wir werden Maßnahmen ergreifen, die es zudem Ländern,*

⁷ Alle Angaben nach OECD Health Data 2008 vom Oktober 2008 (Indikator: Total expenditure on health, %

Wirtschaft und Privaten erleichtern, ihre jeweiligen Beiträge bis spätestens 2015 ebenfalls auf das 10-Prozent-Niveau anzuheben. Im Gegenzug streben wir mit den Ländern verbindliche Vereinbarungen zur Umsetzung der Qualifizierungsinitiative wie zur Bildungsmobilität (...) an.“⁸

In der isolierten Betrachtung, das heißt ohne Berücksichtigung von Historie, Kontext und der Hierarchie von Festlegungen im Koalitionsvertrag klingt der Abschnitt verheißungsvoll. Die Einordnung verweist jedoch in eine andere Richtung. Obwohl hohe Haushaltsdefizite und die noch unter der Großen Koalition ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse keinerlei Spielraum für Steuersenkungen lassen, wurden im Dezember 2009 unter dem Titel „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ Steuersenkungen für die eigene Klientel von hohen Einkommensbezieher (Erhöhung des Kinderfreibetrages), Erben und Hoteliers (Reduktion des Mehrwertsteuersatzes auf Übernachtungen) beschlossen. Ab dem 1. Januar 2010 werden sie zusammen mit den Einkommensteuersenkungen, die das Konjunkturpaket II enthielt, ein Bruttoentlastungsvolumen von jährlich rd. 24 Mrd. € darstellen.⁹ Weitere Steuersenkungen, zu finanzieren über öffentliche Leistungskürzungen, sind in Aussicht genommen. Selbst das, was der Regierung mit ihrem 10-Prozent-Ziel bundeseitig vorschweben mag, wird durch die von ihr betriebene Finanzpolitik nicht unterstützt. Die Frage: Was ist die Messlatte für die Erreichung des 10-Prozent- resp. 7+3-Prozent-Ziels und welcher Anteil soll auf öffentliche Bildungsausgaben entfallen?, wird gar nicht thematisiert. Glaubwürdig wäre die Politik, wenn sie die Zielerreichung an der internationalen Bildungsfinanzstatistik ausrichten würde mit klaren Festlegungen zum öffentlichen Anteil sowohl bei den Bildungs- wie bei den Forschungsausgaben. Dies aber ist genau nicht geplant. Bezugsgröße sind nicht die international harmonisierten Daten von OECD und Eurostat, sondern die nationale Bildungsbudgetrechnung. Sie rechnet eine Reihe von Ausgaben, die international zur Familienpolitik, zur Wirtschaftsförderung, zur Arbeitsmarktpolitik usw. zählen, der Bildungspolitik zu. Nach dem Bildungsausgabenkonzept des Statistischen Bundesamtes entfielen Mitte der 90er Jahre 6,9 Prozent auf Bildung. Bis 2006 sank der Wert auf 6,2 Prozent des BIP und soll nun wieder so angehoben werden, dass er mit 7 Prozent knapp über den historischen 6,9 Prozent liegt.¹⁰ Weder ist der aufgelaufene Investitionsstau berücksichtigt noch die Mehrausgaben aufgrund des Ausbaus

of gross domestic product)

⁸ Koalitionsvertrag „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ v. 24.10.2010, S. 51

⁹ So die Darstellung im Jahreswirtschaftsbericht 2010 (nach Bundesfinanzministerium, Monatsbericht Februar 2010, S. 52). Die effektiven Steuermindereinnahmen sind geringer, da in einem gewissen Umfang Selbstfinanzierungseffekte eintreten. Es erscheint plausibel, diese Selbstfinanzierungseffekte mit deutlich unter 50 Prozent anzunehmen.

¹⁰ Verwiesen sei auf die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis90/Die Grünen in der letzten Legislaturperiode (BT Drs. 16/11349 v. 5.12.2008).

der Elementarbildung, die Umwandlung von Halbtags- in Ganztagschulen, die Steigerung der Studierendenquote, die Verbesserung der Qualität auf allen Stufen. Wenn es im Kern lediglich darum geht, die seit Mitte der 90er Jahre eingetretene Verschlechterung zu korrigieren,¹¹ bleiben die bereit zu stellenden Mittel weit unter dem Bedarf. Nicht zu führenden Bildungsnationen will die deutsche Politik den Anschluss finden, sondern lediglich die seit 1995 eingetretene Verschlechterung der Finanzausstattung korrigieren. Ignoriert wird, dass mittlerweile die internationale Bildungsfinanzrechnung für die Platzierung eines OECD-Landes die Messlatte ist und nicht nationale Sonderrechnungen. Aus mindestens drei Gründen können nationale Berechnungen, die international ohne Aussagekraft sind, kein geeigneter Maßstab sein:

- Deutschland beteiligt sich im OECD-Raum an den PISA-Kompetenztests und steht auch bei den Bildungsabschlüssen im Vergleich zu anderen hochentwickelten Ländern. Untersuchungen zum statistischen Zusammenhang zwischen Input (Finanzmittel, Personal) und Outcome an Kompetenzen und Zertifikaten setzen voraus, dass mit vergleichbaren methodischen Abgrenzungen auch bei der Bildungsausgabenrechnung gearbeitet wird.
- Deutschland versteht sich als Teil von Kerneuropa und damit auch als Treiber des europäischen Einigungsprozesses. Teil dieses Einigungsprozesses sind bildungspolitische Ziele. Dies nicht nur mit Blick auf Abschlüsse, sondern auch mit Blick auf Qualitäten (Qualifikationen der Lehrkräfte und des Hilfspersonals; Betreuungsrelationen...) und eingesetzte Finanzmittel. Bei den Finanzmitteln sind für Einzelbereiche (Frühkindliche Bildung, Tertiäre Bildung, Forschung) entweder Zielwerte festgelegt worden, zu deren Erfüllung sich auch Deutschland verpflichtet hat, oder es existieren Richtwerte. Das Monitoring hinsichtlich der Zielerreichung setzt zwingend voraus, dass mit einer vereinheitlichten Methodik gearbeitet wird und sich nicht einzelne Länder durch abweichende Verfahren besser darstellen als sie sind.
- Für die Bürger und Bürgerinnen wie auch die breite Öffentlichkeit ist 10 gleich 10 und nicht irgendetwas anderes. Ergo, wenn 10 resp. 7+3 im Falle der von der deutschen Politik verkündeten Realisierung bedeutet, dass Deutschland bei internationalen Vergleichen mehrere BIP-Prozentpunkte darunter bleibt, stiftet dies Verwirrung. Möglicherweise mit Absicht, weil die Akteure insgeheim wissen, dass die betriebene Finanzpolitik der Zielerreichung entgegen steht.

Wird wenigstens die eigene historische Messlatte ernst genommen? Zweifel sind angebracht. Nicht anders ist zu interpretieren, dass die Länderfinanzminister nach einer dpa-Meldung das 10-Prozent-Ziel für annähernd erreicht halten.¹² Hintergrund ist, dass zahlreiche Positionen, die in die Bildungsfinanzrechnung bislang nicht oder nicht vollständig eingehen, den Ausgaben zugeschlagen werden sollen. Gedacht ist an die kompletten Aufwendungen für das Kindergeld Volljähriger, an Pensionslasten, Steuervergünstigungen und anderes mehr. Nicht alle Rechenoperationen müssen im Widerspruch zu interna-

¹¹ Antwort der Bundesregierung auf die „Kleine Anfrage“ Vgl. unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/113/1611349.pdf>

¹² Bericht in SPIEGEL Online: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,656664,00.html> (Zugriff am 6.11.2009)

tionalen Buchungsregeln stehen. Da diese Rechenoperationen aber erkennbar die Funktion haben, den Mehrbedarf an Geldmitteln, der erforderlich ist, um das 10-Prozent-Ziel zu erfüllen, möglichst gering zu halten, geht es bei der ganzen Anstrengung weniger um die Realisierung der proklamierten Bildungsrepublik als um die formale Tilgung des Makels, innerhalb der OECD wie auch der EU19- und EU27-Gruppe zu den Ländern mit den geringsten Bildungsausgaben zu gehören. „Mit kühner Zahlenakrobatik definieren sie die Ausgaben neu - und mogeln sich so aus der Verantwortung“, schrieb der SPIEGEL. Dabei, die „Aufhübschung“ der Bildungsstatistik ist bereits seit Jahren im Gange. Sukzessive wurde die Datenbasis für die Errechnung des Bildungsbudgets verbreitert. Vergleichbarkeit mit den Zahlen des Jahres 1995 ist deshalb nur noch eingeschränkt gegeben. Nach dem zweiten Bildungsgipfel im Dezember 2009 sehen Bund und Länder in der Konsequenz nur noch einen Mehrbedarf von jährlich mindestens 13 Mrd. €, der bis 2015 aufgebracht werden soll:

„Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder haben am 16. Dezember 2009 das Ziel bekräftigt, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern und festgestellt, dass zur Erreichung dieses Ziels im Jahr 2015 rechnerisch ein zusätzlicher Betrag von mindestens 13 Mrd. Euro für Bildungsmaßnahmen erforderlich ist. Der Bund ist bereit, sich mit Blick auf die zusätzlich erforderlichen Aufwendungen mit einer Quote von 40 Prozent dauerhaft zu beteiligen. Der Bund bietet den Ländern an, sie unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten in prioritären bildungspolitischen Handlungsfeldern, insbesondere in den Bereichen frühkindliche Sprachförderung und Hochschule, zu unterstützen sowie die Studienfinanzierung zu verbessern.“¹³

Wie sich dies in den internationalen Kontext einfügt, zeigt Tabelle 2. Anhand der internationalen Bildungsberichterstattung für das Jahr 2006 (OECD 2009a, Education at a Glance) habe ich die deutsche Finanzierungslücke, die sich aufgrund unterschiedlicher Messlatten ergibt, in Geldbeträge anhand des BIP von 2008 zu laufenden Preisen umgerechnet. Dies für die Gesamtfinanzierung aus öffentlichen und privaten Quellen wie für die öffentlichen Bildungsausgaben allein. Die Übersicht zeigt, dass die im Raum stehenden 13 Mrd. € noch nicht einmal ausreichen, um im internationalen Vergleich auch nur die unterste Messlatte zu erreichen. Bezogen auf die öffentlichen Finanzmittel wäre dies der EU-27-Durchschnitt. Wollte Deutschland das 7-Prozent-Bildungsfinanzziel im internationalen Kontext erreichen, müssten die öffentlichen Ausgaben deutlich stärker erhöht werden als

¹³ Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Alpers, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE. BT-Drs. 17/291 „Föderalismusreform – Aufhebung des Kooperationsverbotes in der Bildungspolitik,“ BT-Drs. 17/411 v. 8.1.2010, S. 3

aktuell in Rede steht. Allerdings, Bund und Länder haben nicht beschlossen, sich international messen lassen zu wollen und es ist in obigem Zitat auch nicht von Ausgaben, sondern von Aufwendungen die Rede. Dies lässt Raum für die Erfassung von Aufwandspositionen, die nicht mit monetären Ausgaben verbunden sind.

Tab. 2: Deutsche Bildungsfinanzierung: Mittelmehrbedarf anhand unterschiedlicher Messlatten (ausgedrückt anhand des BIP von 2008 zu laufenden Preisen)

Messlatte für Finanzmehrbedarf	Primar- bis Postsekundarbildung	Tertiärbildung	Sonstiger Bereich	Bildung insgesamt
Öffentliche und private Finanzierung				
EU19-Durchschnitt (OECD-Zahlen)	12.291,1	5.556,4	-102,5	17.745,0
OECD-Durchschnitt ¹	14.488,9	9.351,6	1.765,5	25.614,4
OECD insgesamt	14.241,1	21.733,9	-690,7	35.284,3
Öffentliche Finanzierung				
EU27-Durchschnitt	14.329,5	471,2	1.109,4	15.910,0
OECD Durchschnitt	17.689,6	3.907,5	101,4	21.698,2
EU19-Durchschnitt	18.240,4	3.970,8	1.837,4	24.048,6
7-Prozent-Ziel				
Öffentliche + private Quellen				55.224,4
Öffentliche Mittel allein				64.504,0

1) Der OECD-Durchschnitt beinhaltet die 24 OECD-Länder, für die Daten zu 1995, 2000 und 2006 vorliegen
Quelle: OECD 2009a (Indikatoren B2 und B4) und Eurostat 2009; eigene Berechnung

1.2 Der Untersuchungsauftrag und seine Bearbeitung

Internationalen Vergleichen kommt bei der Zielerreichung eine wichtige Orientierungsfunktion zu. Oben bin ich beispielhaft auf den Lissabonprozess und die dabei verfolgten Bildungsziele eingegangen. Ob die international formulierten Ziele bezogen auf den Outcome an Zertifikaten, an Kompetenzniveaus, an Bildungsmobilität erreicht werden oder nicht, kann nur überprüft werden, wenn der Vergleich hinsichtlich Methodik, Datenbasis und Datenauswertung auf einem sowohl soliden wie vergleichbaren Fundament steht. Für die Inputseite des Bildungssystems und die Steuerung der Inputs gilt das Gleiche. Die Debatte um eine zukunftsgerechte Finanzierung des deutschen Bildungssystems von der Elementarbildung bis zur lebenslangen Weiterbildung benötigt eine Datenbasis, die sowohl aussagekräftig wie international vergleichbar ist. Dazu bedarf es einer einheitlichen Abgrenzung von Bildungsprozessen und den ihnen zuzuordnenden Ausgaben. Die Ausgabenbuchung muss nach gleichen Regeln erfolgen. Unabhängig davon, ob ein Indikator

das BIP als Bezugspunkt hat oder die BIP-Ausgaben je Einwohner oder die Ausgaben je Bildungsteilnehmer, immer muss sichergestellt sein, dass die Daten länderübergreifend weitestgehend das Gleiche aussagen. Ist dies nicht der Fall, existiert also keine belastbare Datenbasis, so sind gesicherte Aussagen unmöglich. Dabei, gewisse Verzerrungen sind nicht das Problem, weil gar nicht vermeidbar. Sie müssen sich aber in einem tolerablen Rahmen bewegen. Auf gleiche Fragen darf es nicht einen Strauß von je nach Statistikquelle unterschiedlichen Antworten geben; zumindest sollte im Zeitverlauf ein Annäherungsprozess erkennbar sein. Dies gilt unabhängig von der aufgeworfenen Fragestellung. Ob die volkswirtschaftliche Betrachtungsperspektive gewählt wird, ob interessiert, wie sich die Ausgaben je Bildungsteilnehmer im internationalen Vergleich darstellen oder ob es darum geht, die Struktur öffentlicher Bildungsausgaben nach Ausgabearten zu erfassen, immer ist ein internationaler Vergleich nur insoweit sinnvoll und möglich, als die zur Anwendung kommenden statistischen Konzepte international harmonisiert sind. Internationale Harmonisierung schließt Datenerfassungen und Analysen, die einem rein nationalen Interesse folgen, nicht aus. Derartige Analysen können wertvolle Erkenntnisse liefern mit Rückwirkung auch auf den internationalen Prozess. Es muss jedoch transparent gemacht werden, dass die dabei generierten Daten rein nationale Bedeutung haben. Sie an die Stelle internationaler Vergleichszahlen zu rücken oder mit diesen zu vermischen, ist methodisch in keinster Weise zu rechtfertigen.

Die vorliegende Studie knüpft hier an. Gemäß Untersuchungsauftrag arbeitet sie heraus, wie öffentliche Bildungsausgaben international und national klassifiziert sind, welche Ausgaben in den Eurostat- und OECD-Bildungsstatistiken sowie in der europäischen Staatsausgaben-Statistik unter Bildung erfasst sind und worin die Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zur nationalen Bildungsberichterstattung und den Bildungsfinanzberichten des Statistischen Bundesamtes bestehen. Mit eingebunden in die Untersuchung wurde die im Aufbau befindliche COFOG-Klassifikation. Mit dem COFOG-System wird in der EU wie auch in der OECD erstmals eine umfassende und konsistente Datenbasis geschaffen, die in Form von Zeitreihen mit ausreichendem Detaillierungsgrad Daten zu den Staatsausgaben nach ihrer primären Funktion bereithält. Derzeit befindet sich das System noch in der Erprobung und im Aufbau. Absehbar wird es jedoch in das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) eingebunden sein. Damit ist europaweit die Verwendung einheitlicher Konzepte, Definitionen und Buchungsvorschriften gewährleistet. Da eine Abstimmung mit anderen Statistiksyste men in Arbeit ist, wird es zukünftig möglich sein, die COFOG-Ergebnisse mit anderen Daten-Quellen zu verknüpfen und zu vergleichen. Damit eröffnen sich Möglichkeiten, auch einen breiteren Bil-

dungsbegriff zu bedienen, indem z.B. Verknüpfungen zu Ausgaben aus anderen Abteilungen hergestellt werden. Das System hat großes Potential. Mittelfristig ist zu erwarten, dass es für Fragen nach der Höhe und Zusammensetzung staatlicher Bildungsausgaben innerhalb der EU zu einer prioritären Informationsquelle wird.

Die Analyse internationaler und nationaler Klassifikations- und Buchungssysteme wird ergänzt durch eine empirische Analyse, die die deutschen öffentlichen Bildungsausgaben in den internationalen Vergleich rückt. Im Rahmen dieser Analyse erfolgt ein näherer Vergleich mit einer kleinen Gruppe von Beispielländern. Für den näheren Ländervergleich wurden in der Antragstellung skandinavische Länder, die Schweiz, Spanien und eventuell noch Großbritannien¹⁴ in Aussicht genommen. Die skandinavischen Länder bieten sich an aufgrund der dort hohen Bedeutung öffentlicher Bildungsausgaben bei gleichzeitig gutem Outcome hinsichtlich der meisten Indikatoren (Vgl. Heintze 2007c). Zudem, die amtliche Statistik der skandinavischen Länder hat ein anerkannt hohes Niveau, was für die im Süden von Europa angesiedelten Länder nicht gilt. Bei zukunftsweisenden Weiterentwicklungen amtlicher Statistik sind skandinavische Länder Vorreiter, nicht Nachzügler. Dies gilt im Besonderen für die statistische Abbildung des öffentlichen Sektors (vgl. Heintze 2007, 2008, 2009). Während sich Deutschland schwer damit tut, die Finanzstatistik mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu verknüpfen, ist diese Verknüpfung in skandinavischen Ländern vergleichsweise weit gediehen. Staatsausgaben werden nach Aufgabengebieten gemäß der COFOG-Systematik gegliedert; innerskandinavisch sind die Ergebnisse zunehmend vergleichbar. Mit der Schweiz sollte ein Land Berücksichtigung finden, dessen öffentliche Bildungsausgaben unter dem skandinavischen, aber über dem deutschen Niveau liegen und dessen Bildungssystem eine dem deutschen ähnliche Grundstruktur aufweist (frühe Selektion, gegliedertes Schulsystem, duales Ausbildungssystem). In Abhängigkeit von der Datenverfügbarkeit wurde in Aussicht genommen zu dem Großbritannien als Repräsentant eines angelsächsischen Landes und Spanien als Repräsentant eines mediterranen Land einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Die öffentlichen Bildungsausgaben Spaniens liegen bei internationalen Vergleichen noch unter dem deutschen Niveau und die von Großbritannien beim UOE-Datenset über, bei Anwendung der COFOG-Systematik aber leicht unter dem deutschen Niveau. Die Länderauswahl musste aus Gründen der Datenverfügbarkeit modifiziert werden. Herausgefallen sind Großbritannien und Spanien. In beiden Fällen war es nicht möglich, online resp. durch direkte Anfrage bei der Landesstatistik die benötigten Informationen zu beschaf-

¹⁴ In dieser Studie wird die Bezeichnung „Großbritannien“ synonym zu „das Vereinigte Königreich“ gebraucht mit allerdings der Abkürzung UK für United Kingdom.

fen.¹⁵ Der Versuch, anstelle dieser beiden Länder mit Slowenien ein Land aus dem Kreis der neuen EU-Mitgliedsländer aufzunehmen, scheiterte gleichfalls.¹⁶ Im Ergebnis werden nun zwei Ländergruppen einer näheren Betrachtung unterzogen. Einmal die fünf nordisch-skandinavischen Länder und dann die deutschsprachigen Länder (Österreich, Schweiz, Liechtenstein). Abgesehen von Island, wo allerdings online eine auch auf englisch sehr gute Datenverfügbarkeit existiert, konnten bei diesen Ländern offene Fragen im Austausch mit den jeweils Verantwortlichen (vgl. das Verzeichnis der kontaktierten nationalen Ansprechpartner) zumindest teilweise abgeklärt werden

Die Studie konnte nicht allen Feinheiten nachspüren. Dies war auch nicht der Auftrag. Auftragsgemäß erfolgte eine Konzentration auf folgende Fragen:

- Welche Einrichtungen entlang der ISCED-Stufen 0 bis 6 und welche übergreifenden resp. nicht einrichtungsgebundenen Leistungen werden dem Bildungswesen bei der vereinheitlichten Bildungsdatenbasis der UNESCO, der OECD und von Eurostat (UOE-Datenbasis) sowie bei COFOG zugeordnet? Wie erfolgt die Abgrenzung?
- Welche gemeinsame Schnittmenge gibt es im Ergebnis und bei welchen Punkten bestehen Differenzen? Welche Differenzen bestehen zur deutschen Bildungsbudgetrechnung?
- Welche Leistungen und Ausgabearten werden anhand welcher Schlüssel erfasst? Wie wird dabei mit bildungsbezogenen Einrichtungen (Studentenwohnheime, z.B.) und Hilfsleistungen (Schulessen, Schulgesundheitsfürsorge, Schülertransport...) umgegangen?
- Welche Veränderungen ergeben sich bei Anwendung eines europaweit vereinheitlichten Systems der Erfassung von Staatsausgaben, wie es sich mit COFOG im Aufbau befindet? Welche Konsequenzen für die Darstellung der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland deuten sich an?

Die nachfolgende Tabelle 3 verdeutlicht, unter welchen Gliederungspunkten in der Studie die verschiedenen Auftragsэлеmente behandelt werden.

¹⁵ Das Office for National Statistics des Vereinigten Königreichs wurde am 25. Januar 2010 angemalt. Eine Reaktion erfolgte nicht. Auch vom "Department for Children, Schools and Families und dem "Department for Innovation, Universities and Skills" gab es keine Antwort

¹⁶ Das Statistische Landesamt von Slowenien hat meine per E-Mail vom 25. Januar 2010 übermittelte Anfrage nicht beantwortet.

Tab. 3: Zuordnung von Auftragsbestandteilen zu Gliederungspunkten

Auftragselement	Gliederungspunkte der Studie	Tabellen/Abbildungen
Welche Einrichtungen entlang der ISCED-Stufen 0 bis 6 und welche übergreifenden resp. nicht einrichtungsgebundenen Leistungen werden dem Bildungswesen bei der vereinheitlichten Bildungsdatenbasis der UNESCO, der OECD und von Eurostat (UOE-Datenbasis) sowie bei COFOG zugeordnet? Wie erfolgt die Abgrenzung?	Kapitel 2: 2.1 (Abgrenzung von Bildungseinrichtungen und Erfassung der darauf bezogenen Ausgaben)	Tab. 4, S. 48
Welche Leistungen und Ausgabearten werden anhand welcher Schlüssel erfasst? Wie wird dabei mit bildungsbezogenen Einrichtungen (Studentenwohnheime, z.B.) und Hilfsleistungen (Schulesen, Schulgesundheitsfürsorge, Schülertransport...) umgegangen?	Kapitel 2: 2.1.1 (Ausgabenkonzept) 2.1.2 (Ökonomische und funktionale Abgrenzungen) 2.1.3 (Ausgabearten)	Tab. 5 (u.a.), S. 52
Wie erfolgt bei Mischfinanzierungen die Zuordnung zu öffentlichen und privaten Kostenträgern?	2.1.3 2.2 2.3.2	Tab. 5, S. 52
Welche gemeinsame Schnittmenge gibt es im Ergebnis und bei welchen Punkten bestehen Differenzen?	Kapitel 3 3.1 (Konzeptüberlappungen und Unterschiede) 3.2 (Vergleichbarkeit)	Tab. 10, S. 95 Tab. 14, S. 108 Tab. 16, S. 123 Abb. 2, S. 124
Welche Differenzen bestehen zur deutschen Bildungsbudgetrechnung?	3.3 (Nationale Darstellungen im internationalen Vergleich) 3.3.1 (Unterschiede und ihre Quantifizierung)	
Welche Veränderungen ergeben sich bei Anwendung eines europaweit vereinheitlichten Systems der Erfassung von Staatsausgaben, wie es sich mit COFOG im Aufbau befindet? Welche Konsequenzen für die Darstellung der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland deuten sich an?	2.4 (Bildungsausgaben des Sektors Staat) 4.2.3 (Vergleich mit deutschsprachigen Ländern) 4.2.4 (Vergleich mit skandinavischen Ländern)	Abb. 1, S. 87 Tab. 9, S. 90 Tab. 29, S. 202 Tab. 30, S. 203 Tab. 32 bis 34
Empirische Analyse bezogen auf einige europäische Vergleichsländer	Kapitel 4 4.2 (ab S. 189)	

2. AUSGABENRECHNUNG IM RAHMEN INTERNATIONALER BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG: Klassifikationen und ihre Abgrenzung

2.1. Abgrenzung von Bildungseinrichtungen und Erfassung der darauf bezogenen Ausgaben

2.1.1 Einführung: UOE-Datenbank und methodische Grundprobleme der Erfassung öffentlicher Bildungsausgaben

Nationale Bildungssysteme sind historisch gewachsen. Sie basieren auf bestimmten Basisentscheidungen und einer mehr oder weniger pfadabhängigen Fortentwicklung. Sowohl das Verständnis von Bildung wie auch die institutionellen Ausprägungen differieren. Vor diesem Hintergrund wäre es realitätsfremd, Vergleichbarkeit im Sinne einer 100%igen Vergleichbarkeit anzustreben. Allerdings ist die Spannweite der systemischen Unterschiede bei Bildung geringer als etwa bei Gesundheit. Bei Gesundheit zeichnen sich die west- und mitteleuropäischen¹⁷ Sozialversicherungssysteme dadurch aus, dass die Finanzierung überwiegend öffentlich, die Leistungserbringung jedoch überwiegend privat erfolgt. Demgegenüber existieren in skandinavischen Ländern, Teilen der angelsächsischen (UK, IE) und einzelnen südeuropäischen Länder (Spanien, z.B.) nationale Gesundheitsdienste, bei denen sowohl die Finanzierung wie die Produktion überwiegend öffentlich erfolgt. Zugleich unterhält die USA ein Gesundheitssystem, bei dem nicht nur die Produktion, sondern auch die Finanzierung überwiegend privat erfolgt. Diese große Spannweite existiert bei Bildung nicht. Die Finanzierung erfolgt im OECD- wie EU-Raum primär öffentlich und auch die Produktion ist mit Ausnahme weniger Länder überwiegend in öffentlicher Hand. Trotzdem sind die Unterschiede nicht gering. Um gleichwohl international vergleichbare Statistiken zu erstellen, bedarf es einer Harmonisierung der verwendeten Systematiken. Dazu werden von den internationalen statistischen Stellen Nomenklaturen erarbeitet und laufend fortentwickelt. Ziel ist es, verschiedene Nomenklaturen so zu integrieren, dass die Einzelbereiche wie Bausteine in einem System sind.

Bei internationalen Vergleichen ist es zweckmäßig, zwischen der weltweiten Ebene der UN, der Ebene der OECD-Länder und der EU-Ebene zu unterscheiden. Die für die welt-

¹⁷ Für den Begriff „Mitteleuropa“ existiert keine amtliche Definition. Traditionell meint der Begriff „Deutschland“ und die angrenzenden Länder. Im engeren Sinne sind dies Österreich, die Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg, Polen, Tschechien und eventuell auch noch die Slowakei, Ungarn und Slowenien. Zu Westeuropa zählen dann Frankreich, die Niederlande und Belgien, wobei letztere in einem erweiterten Sinne teilweise auch zu Mitteleuropa gerechnet werden. In dieser Studie wird der Begriff „Mitteleuropa“ im Sinne von West-

weite Anwendung empfohlenen statistischen Systematiken werden vom Statistischen Amt der Vereinten Nationen (New York) erstellt. Die Mitgliedsländer der UNESCO liefern ihre nationalen Angaben über ein Meldeverfahren, bei dem Änderungen im Erhebungsverfahren, den gewählten Abgrenzungen etc. mitzuteilen sind. Seit 1996 wird dieses Erhebungsverfahren von der UNESCO, der OECD und Eurostat gemeinsam durchgeführt (sogenannte UOE-Meldung). Bildungsausgaben sind dabei für 62 Länder erfasst (30 OECD-Länder, 18 WIE-Länder und 14 andere UOE-Länder).¹⁸ Die statistischen Grundeinheiten sind die in den nationalen Bildungseinrichtungen eingeschriebenen in- wie ausländischen Individuen als Bestands- und Fließgrößen (Eintritte und Austritte in Bildungsprogramme), das Lehr- und Hilfspersonal, die Klassengröße und die mit den Bildungseinrichtungen und der Förderung der bei ihnen eingeschriebenen Individuen verbundenen Ausgaben.

Die UOE-Datenbank umfasst

- die 27 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft
- die EFTA-Länder Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz
- die EU-Beitrittskandidaten Kroatien und Türkei
- die südosteuropäischen Nicht-EU-Länder Albanien und Mazedonien
- die außereuropäischen OECD-Länder (Australien, Kanada, Japan, Korea, Mexiko, Neuseeland, USA)
- und einige weitere Länder wie z.B. Israel.

Die Aufbereitung der gesammelten Daten durch UNESCO, OECD und Eurostat führt zu Ergebnissen, die sich nicht vollständig decken. Zum einen, weil die Indikatorensets, mit denen gearbeitet wird, nicht identisch sind und dann, weil es auch Unterschiede in den Rechenverfahren geben kann. Die OECD publiziert die Daten seiner Mitglieder und einiger Partnerländer mit Blick auf OECD-weite Informationsbedürfnisse. Eurostat grenzt seine Statistiken auf die EU-Mitgliedsländer, die Länder der europäischen Wirtschaftszone und die EU-Beitrittskandidaten ein. Das Informationsbedürfnis speist sich dabei stark aus den in der EU gemeinsam verfolgten Zielen bezogen auf Bildung, Wissenschaft&Forschung sowie die Qualität öffentlicher Finanzen. Bei den Länderergebnissen kann es zwischen UNESCO, OECD und Eurostat zu Abweichungen kommen, weil z.B. die Stichdaten bei den Bezugsgrößen, auf die hin Bildungsausgaben dargestellt werden,

Mitteuropa gebraucht und auch so bezeichnet. Die im Osten gelegenen mitteleuropäischen Länder aus dem Bereich der neuen EU-Beitrittsländer sind nicht eingeschlossen.

¹⁸ Die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie aktuellsten Daten (November 2009) beziehen sich auf 2007.

differieren oder für die Umrechnung auf Kaufkrafteinheiten andere Quellen herangezogen werden. Ziel muss es allerdings sein, diese Abweichungen stetig zu vermindern.

International vergleichbare Statistiken liegen für den Zeitraum ab 1998 vor. Vorangegangen war die Einführung der ISCED-Klassifikation von 1997. 1999 erfolgte eine bedeutsame Revision der Konzepte im Bereich der Bildungsfinanzstatistik. Für vorangegangene Zeiträume gibt es zwar einzelne Datensätze, aber kein geschlossenes Rechenwerk. Erst ab 1999 kann von vergleichbaren Daten gesprochen werden. 2005 erfolgte eine Weiterentwicklung der Erhebungskonzepte. Die Veränderung greift für die Daten ab 2003/2004 mit allerdings geringen Auswirkungen.¹⁹

Bei der Harmonisierung der internationalen bildungsstatistischen Berichterstattung hinsichtlich Methodik, Datenbasis und Datenauswertung sind in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Es existiert ein stimmiger Rahmen, der offen ist für die Erfassung national unterschiedlicher Systeme. Datenlücken konnten geschlossen werden. Das Konzept der Erfassung von Bildungsausgaben folgt einer klaren Methodik und die Vergleichbarkeit der Daten wurde erheblich verbessert. Maßgebenden Anteil daran haben die Arbeiten der OECD an der Entwicklung eines Indikatoren-Tableaus, das Daten aus unterschiedlicher Perspektive aufbereitet. Näheres vgl. unter 2.2. Alle Mitgliedsländer von UNESCO, OECD und der Europäischen Gemeinschaft sind aufgefordert „*to make all reasonable efforts to report according to the definitions, classifications, and coverage specified in the UOE data collection manual. Where deviations from international standards, estimations, or data aggregations are necessary, it is essential that these be documented correspondingly. The documentation of data is an integral part of the data collection and is of crucial importance for the future credibility of international education statistics.*“ (Eurostat 2005, S. 6)

2.1.1.1 Bildungsbegriff

Internationale Bildungsvergleiche setzen die Verständigung auf einen bestimmten Bildungsbegriff voraus. Dieser muss so gewählt werden, dass er operationalisierbar ist. Zwangsläufig ergibt sich daraus eine Einengung. Der UOE-Bildungsbegriff zielt auf formale Bildung. Bildung, die irgendwo en passant stattfindet, bleibt außen vor. Betrachtet werden nur die Prozesse, die im Rahmen nachhaltiger Organisation explizit auf Lernen aus-

¹⁹ Die Revision von UOE 2005 betrifft die Erfassung von Bildungsprogrammen für Erwachsene und die Partizipation in ISCED-Programmen der Stufen 5 und 6. So wird bei Programmen eine Mindestdauer von einem Semester verlangt, um die eingeschriebenen Bildungsteilnehmer zu erfassen. Da es in kaum einem Land derartige Kurz-Programme gibt, sind die Auswirkungen gering. Auch die vorgenommene Präzisierung der Erfassung von Mehrfach-Graduierungen im selben Wissenschaftsfeld tangiert nur wenige Länder.

gerichtet sind mit Lernzielen, Lerncurricula und qualifiziertem Personal. Der Fluchtpunkt organisierter Lernprozesse kann in der Vermittlung rein kognitiver Kompetenzen unter Vernachlässigung ganzheitlicher Persönlichkeitsreife bestehen. Wird gegenläufig dazu die Persönlichkeitsreife in den Mittelpunkt gerückt, liegt ein Verständnis von Bildung als Lebenskompetenz vor. (Münchmeier 2002) Bei diesem emanzipatorischen Bildungsverständnis geht es über die Vermittlung kognitiver Fähigkeiten hinaus um das Ziel, Individuen mit den Kompetenzen zu versehen, die sie benötigen, um ihr Leben in gesellschaftlicher Einbindung selbständig, sinnerfüllt und kompetent zu gestalten. Die Reduktion des Bildungsbegriffs auf formale Bildung sagt folglich noch nichts über Lernziele und ihre Gewichtung. Diese können national sehr unterschiedlich ausfallen.

Wird Bildung auf formale Bildungsprozesse eingegrenzt, schließt dies nicht aus, auch die Hilfsprozesse, die in einer engen Verbindung damit stehen, zu berücksichtigen. Alle Prozesse jedoch, die es sonst noch geben mag, müssen ausgeschlossen werden. UNESCO, OECD und Eurostat unterscheiden Stufen von Bildung, die von der Elementarbildung bis zu höheren akademischen Abschlüssen führen. Typischerweise findet man in den Bildungseinrichtungen Kinder und Jugendliche einer bestimmten Altersstufe. Auch Programme, die Erwachsene zu bestimmten Abschlüssen hinführen, sind jedoch einbezogen.

Nach den UOE-Regeln sind folgende Bereiche ausgeschlossen:

- Anlernausbildungen in Betrieben: Betriebliche Ausbildungen werden nur erfasst, wenn sie in einem organisierten Rahmen in der Verbindung mit schulischer Ausbildung (duales Ausbildungssystem) erfolgen. Für den schulischen Anteil wird verlangt, dass er es auf einen Zeitanteil von mindestens 10 Prozent bringt. (UOE 2007, S. 5)
- Trainingsmaßnahmen in Betrieben. Sie sind Teil des Arbeitsprozesses und nicht auf einen Bildungsabschluss ausgerichtet.
- Kurzprogramme, die in Vollzeit gerechnet weniger als ein Semester ausmachen. Dies tangiert Schmalspurausbildungen sowie den Bereich der Weiterbildung von Erwachsenen. (UOE 2007, S.5)

2.1.1.2 Grundprinzipien der Ausgabenerfassung – das Ausgabenkonzept

Auf der theoretischen Ebene ist es relativ einfach möglich, Grundprinzipien für eine international vergleichbare Bildungsfinanzstatistik zu formulieren. Die erhobenen Daten müssen die Gütekriterien der Objektivität, der Reliabilität und der Validität erfüllen. Das heißt, die Erhebungsergebnisse dürfen nicht durch Erwartungen hinsichtlich politisch erwünschter Ergebnisse verfälscht sein, sondern sollten die Sache, um die es geht, möglichst objektiv widerspiegeln. Dies in reproduzierbarer Weise, damit reliabel. Das dritte Gütekriterium, die Validität, ist ein Maß dafür, ob die erhobenen Daten das aussagen, was sie auszusa-

gen versprechen. Die drei statistischen Gütekriterien der Objektivität, Reliabilität und Validität sind unabdingbar, aber nicht hinreichend. Weiteres ergibt sich aus den spezifischen Problemlagen internationaler Vergleiche. Die hier zur Anwendung kommenden Konzepte müssen nämlich auch praktikabel sein. Gewisse Abstriche bei der Datenqualität sind also gar nicht zu vermeiden, wenn man überhaupt zu Ergebnissen kommen will. Als ebenfalls wesentlich tritt hinzu das Prinzip der Vollständigkeit. Nur wenn es keine größeren Datenlücken gibt und die erhobenen Daten ihren Gegenstand angemessen abbilden, können die Daten auch sinnvoll interpretiert werden. Für die Bildungsfinanzstatistik folgt daraus: Die identifizierten Bildungsprozesse müssen hinsichtlich ihrer Kosten, der damit verbundenen Ausgaben und der Finanzierung dieser Ausgaben vollständig abgebildet werden. Um dies einzulösen, hat eine vollständige Erfassung der Leistungen, die den Bildungsteilnehmern in den Einrichtungen des Bildungssystems zufließen mit dem Ziel, sie zu bestimmten Abschlüssen zu führen, zu erfolgen. Dabei müssen die Abgrenzungsregeln konsistent sein. Wo auf der nationalen Ebene integrierte Prozesse vorliegen, die sich gegen die definierten Abgrenzungsregeln sperren, ist sicher zu stellen, dass Stimmigkeit auf einer aggregierten Ebene existiert.

Von erheblicher Bedeutung für die Vergleichbarkeit ist zum einen, wie Bildungseinrichtungen abgegrenzt und zugeordnet werden. Zum anderen verlangt ein Ausgabenkonzept, dass Ausgaben und Einnahmen die Basis sind und nicht etwa Aufwendungen und Erträge. Damit ist ein Rahmen gesetzt für die Bestimmung des Ausgabenbegriffs und für die Beantwortung der Frage, welche Ausgabenkategorien im einzelnen erfasst werden. Weder negative Einnahmen noch Abschreibungen und kalkulatorische Kosten haben in einem Ausgabenkonzept etwas zu suchen. Wer ihre Berücksichtigung fordert, verlässt die Basis eines Ausgabenkonzeptes und verlangt den Übergang zur Erfassung von Aufwendungen und Erträgen. In einem eng definierten Rahmen können sachliche Gründe für die Berücksichtigung auch kalkulatorischer Kosten sprechen. Dies muss jedoch Ausnahme bleiben. Bei einem Ausgabenkonzept hat die Buchung entlang von Zahlungsvorgängen zu erfolgen. Verzerrungen würden z.B. entstehen, wenn das Land A Investitionen (Erwerb von Vermögenswerten, Bauinvestitionen usw.) in voller Höhe im Anschaffungsjahr verbucht, während Land B eine Abschreibung gemäß Nutzungsperiode vornimmt. Land A würde hier nach erfolgten Zahlungen buchen, Land B aber nach Wertverzehrung. Kommt der in der öffentlichen Finanzwirtschaft übliche pagatorische Kostenbegriff (pagatorische Kosten = Ausgaben) zum Einsatz, entstehen Verzerrungen dort, wo Länder sehr diskontinuierlich in Anlagegüter investieren. Bei Betrachtung über die längere Frist gleicht es sich allerdings aus, wenn daraus einzelne Ausgaben Spitzen entstehen. Umgekehrt setzt die Anwendung eines wertmäßigen Kostenbegriffs voraus, dass die Anlagegüter des Bil-

dungssysteme wertmäßig erfasst sind und international einheitliche Regeln für die Vornahme von Abschreibungen, für die Buchung von Rückstellungen usw. zur Anwendung kommen. Wo dies nicht der Fall ist, entstehen buchungsbedingte Verzerrungen.

Es gibt gute Gründe, die öffentliche Finanzwirtschaft auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umzustellen (vgl. Heintze 1996). Im Besonderen, weil die damit verbundene Erfassung finanzieller und nicht-finanzieller Vermögenswerte sowie ihrer Veränderungen Prozesse des tendenziellen Verfalls öffentlicher Infrastruktur, wie wir es in nicht wenigen Ländern seit Jahren erleben, transparent macht. Bezogen auf das deutsche Bildungssystem würde bei einer solchen Umstellung transparent, dass die Ausgaben für die bauliche Unterhaltung von für Bildungszwecke genutzter öffentlicher Gebäude unzureichend sind. Das unter 2.4 grob skizzierte System der Erfassung des Sektors Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung über seine Aufgabenbereiche beinhaltet die Erfassung von Vermögensänderungen, indem anders als bei einer reinen Ausgabenrechnung nicht nur die Geldausgaben für Investitionen, sondern der Saldo aus Vermögenszugängen und Vermögensabgängen durch u.a. die Abschreibung von Anlagegütern in die Rechnung eingeht. Die Anwendung eines wertmäßigen Kostenbegriff mag also erstrebenswert sein. Entscheidend für die OECD-weite Bildungsfinanzstatistik ist, dass die Voraussetzungen für die Anwendung eines wertmäßigen Kostenbegriffs in den meisten Ländern gar nicht gegeben sind. Schon aus Gründen der Handhabbarkeit gilt es daher Buchungen, denen keine Zahlungen entsprechen, weitestgehend auszuschließen. Dies wäre ein Einfallstor für Unvergleichbarkeit.

“In keeping with the system used by many countries to record government expenditures and revenues, the educational expenditure data are compiled on a cash accounting rather than an accrual accounting basis. That is to say that expenditure (both capital and recurrent) is recorded in the year in which the payments occurred. This means in particular that:

- Capital acquisitions are counted fully in the year in which the expenditure occurs;
- Depreciation of capital assets is not recorded as expenditure, though repairs and maintenance expenditure is recorded in the year it occurs;
- Expenditure on student loans is recorded as the gross loan outlays in the year in which the loans are made, without netting-off repayments from existing borrowers.” (UOE 2007, S.14; Eurostat 2005, S. 14)

Nicht anders zu beurteilen ist die Frage, ob neben den direkten Ausgaben, die mit monetären Zahlungsströmen verbunden sind, auch steuerliche Subventionen erfasst werden sollen. Aus deutscher Sicht können dafür Argumente ins Feld geführt werden (vgl. unter 3.3). Unabhängig von der Bewertung dieser Argumente muss bei internationalen Verglei-

chen von einer solchen Weitung des Ausgabenbegriffs jedoch Abstand genommen werden. Erstens, weil die meisten OECD- und EU-Länder die benötigten Daten gar nicht liefern können, womit das Prinzip der Vollständigkeit verletzt wäre. Zweitens weil damit negative öffentliche Einnahmen zu öffentlichen Ausgaben umdefiniert würden. Dies wäre ein Verstoß gegen die Grundregeln jedes zahlungsbasierten Ausgabenkonzepts. Die Aussagekraft der internationalen Bildungsfinanzstatistik würde in der Folge nicht verbessert, sondern verschlechtert. In Eurostat 2005 ist klar geregelt:

„Transfers to households and other private entities exclude any tax benefits to students or their families, such as tax credits or deductions from taxable income (...) Eurostat 2005, S. 29 und UOE 2007, S. 63.

Bildung ist primär ein öffentliches Gut und die Gestaltung wie Finanzierung des Bildungswesens eine primär öffentliche Aufgabe. Ausgangspunkt für eine international vergleichende Bildungsfinanzstatistik müssen daher die öffentlichen Haushalte sein, die geldliche Einnahmen und geldliche Ausgaben in Planungsgrößen und Rechnungsergebnissen darstellen. Dort, wo die öffentliche Finanzwirtschaft auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umgestellt wurde, sind auch die Vermögenswerte der für Bildungszwecke genutzten öffentlichen Infrastruktur und kalkulatorische Kosten erfasst. Damit ist eine erweiterte Datenbasis gegeben, aus der sich nützliche Zusatzinformationen für die Steuerung investiver Ausgaben ergeben. Die Abbildung „indirekter Ausgaben“, die dadurch entstehen, dass Einheiten des Privatsektors (Haushalte, Unternehmen, Organisationen ohne Erwerbszweck) bestimmte Ausgaben steuerlich absetzen können, ist jedoch unabhängig davon, ob das öffentliche Rechnungswesen auf kameraler oder doppischer Grundlage betrieben wird, problematisch. Es geht bei dieser Frage um mehr als die Feststellung methodischer Unvereinbarkeit mit einem monetären Ausgabenkonzept. Problematisch wäre eine solche Weitung mit Blick auf Bildung als öffentliche Aufgabe, denn sie verschiebt die Betrachtungsperspektive zum Privatsektor und der Refinanzierung seiner Ausgaben. Dass es diesbezüglich ein Informationsbedürfnis gibt, soll gar nicht bestritten werden. Ebenso wenig, dass bei der Darstellung der Finanzierungsströme des Bildungswesens auch steuerliche Effekte berücksichtigt werden können. Bei der international vergleichenden Berichterstattung geht es jedoch nur am Rande um die Darstellung von Finanzierungsströmen. Eine Aufweichung des Ausgabenbegriffs durch Verwischung des begrifflichen Unterschieds zwischen Geldtransfers und Steuersubventionen muss gleichermaßen aus Gründen der methodischen Stringenz wie mit Blick auf „Bildung als öffentliches Gut“ ausgeschlossen werden. Würden derartige Vermischungen zugelassen, ließe sich die Frage, in welchem Umfang Staaten in Bildung als öffentliches Gut investieren, nicht mehr eindeutig beantworten. Der Grund ist leicht nachzuvollziehen, wenn man sich vergegen-

wärtigt, dass den öffentlichen Haushalten durch die Gewährung von Steuersubventionen Einnahmemittel entzogen werden, die für die direkte Finanzierung von Bildungsprozessen und die direkte Förderung von Bildungsteilnehmern dann gar nicht mehr zur Verfügung stehen. Würden diese öffentlichen Mindereinnahmen statistisch als indirekte öffentliche Ausgaben dargestellt, entstünde ein Zerrbild. Die Ausgaben für Bildung als öffentliches Gut würden nicht etwa besser, weil vollständiger dargestellt. Geschaffen würde vielmehr ein Einfallstor für die Betrachtung von Bildung als Privatgut bei gleichzeitiger Verschleierung dieser Veränderung durch den Umstand, dass die Ausgaben derjenigen, die hohe Einkommen beziehen und sich auf Bildungsmärkten teure private Bildungsgüter einkaufen können, durch Steuersubventionen ganz oder teilweise refinanziert werden. Diese Refinanzierung der Privatisierung von Bildung würde statistisch als „öffentlich“ erfasst, obwohl die dadurch bedingten öffentlichen Einnahmeausfälle den Finanzierungsspielraum des Staates für die Bereitstellung öffentlicher Bildungsgüter tatsächlich beschneiden und nicht etwa erweitern, wie von der statistischen Darstellung suggeriert. Eine derartige Bildungsfinanzstatistik würde ihre Aufgabe, die Realität angemessen abzubilden, verfehlen. Anders gesagt: Sie würde das Gütekriterium der Validität verletzen.

2.1.1.3 Preisliche Bewertung

Bei Nicht-Markt-Produktionen gibt es ungelöste Fragen der preislichen Bewertung. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung denkt vom Markt her und liefert keine befriedigende Abbildung staatlicher Tätigkeit. So wird der staatliche Output an Gütern und Dienstleistungen über die Kosten der Inputs, die in die Gütererstellung einfließen erfasst und das Ganze dann statistisch unter „Staatskonsum“ verbucht. Dies wird staatlicher Tätigkeit nicht gerecht. Bei Bildung als einer öffentlicher Aufgabe ist unstrittig, dass der Wert des Outputs deutlich über den Kosten des Inputs liegt. Ausgaben für Bildung sind hochrentierlich. Dies nicht nur für das einzelne Individuum, sondern für die gesamte Gesellschaft.

Nun geht es uns hier nicht um die Bewertung von Outputs, sondern um die statistische Erfassung der Inputs. Auch hier warten bei der preislichen Bewertung jedoch methodische Fallstricke. Verzerrungen, die die Vergleichbarkeit einschränken, können entstehen, wenn Länder sehr unterschiedliche Preissteigerungsraten aufweisen oder wenn die Preissteigerung bei den in den Bildungsprozess einfließenden Gütern und Leistungen von der allgemeinen Preissteigerungsrate deutlich abweicht. Gegenwärtig erfolgt eine Deflationierung anhand der allgemeinen Preissteigerungsrate. Dies liefert näherungsweise befriedigende Ergebnisse. Education at a Glance 2009 liefert z.B. Daten für das Jahr 2006. Die

darin zu 1995 enthaltenen Vergleichszahlen werden in konstanten Preisen des Jahres 2006 ausgedrückt.

Auch die Umrechnung von Preisen in Kaufkraftparitäten (PPP's auf US-Dollar-Basis)²⁰ liefert bessere Vergleichsdaten. Ausnahmen bestehen bei Exportnationen, wo ein erheblicher Teil des Exports aus Rohstoffen besteht, die großen Preisschwankungen unterliegen. Innerhalb der OECD gilt dies für Norwegen. Die Öl- und Gasindustrie steht dort für etwa ein Viertel des BIP. Wenn sich, wie in den letzten Jahren, der Preis pro Barrel Rohöl binnen etlicher Monate mehr als verdoppelt, um im nächsten Jahr wieder um mehr als die Hälfte einzubrechen, hat dies so starke Auswirkungen auf das BIP, dass es auch die statistische Abbildung der Bildungsausgaben tangiert. Deren Anteil am BIP kann in der Folge stark schwanken und der BIP-Deflator so stark von den Preisschwankungen im Exportbereich bestimmt sein, dass seine Anwendung auf Produkte und Dienstleistungen der Binnenökonomie, wozu Bildung zu rechnen ist, Ergebnisse produziert, deren Veränderung weniger die realen Veränderungen der Bildungsfinanzierung als die Preisausschläge auf den internationalen Rohölmärkten widerspiegeln. Schon für die Erstellung rein nationaler Zeitreihen sind hier Bereinigungen erforderlich. Erst recht gilt dies für Vergleiche mit anderen Ländern. Gegenwärtig ist Eurostat dabei, eine Deflationierungs-Methode speziell für den Bereich des Nicht-Markt-Output zu entwickeln. Mit dieser methodischen Weiterentwicklung wird zukünftig eine besser Deflationierung möglich sein als beim heutigen Verfahren, wo die allgemeine Preissteigerungsrate zugrunde gelegt wird. Die Weiterentwicklung wird bei „Ausgaben pro Bildungsteilnehmer in konstanten Preisen des Jahres xy“ zu einer verbesserten Datenlage führen.

Neben der Deflator-Frage stellen sich weitere Fragen. Gebräuchlich als Bezugsgröße für die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist das Bruttoinlandsprodukt resp. das Gross Domestic Product. Alternative wäre das Bruttonationalprodukt²¹. Die Entscheidung für das BIP anstelle des BNP führt bei den Ländern, wo das BNP deutlich unter dem BIP liegt, zu einer in relevantem Umfang geringeren Quote. 2006 wären die Bildungsausgaben gemessen an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Irland, Spanien, Portugal, Tschechien, Polen, Österreich, der Slowakei, Griechenland, Ungarn, Luxemburg, Island und Neuseeland bei Wahl des BNP als Bezugsgröße höher ausgefallen. Bei Irland und Luxemburg sogar um mehr als 15 Prozent höher. In Kanada, Deutschland, Dänemark, der

²⁰ Abgekürzt nachfolgend mit „PPP's“

²¹ Bis in die 90er Jahre hinein war das Bruttosozialprodukt, das heute die Bezeichnung Bruttonationalprodukt trägt, der gebräuchliche Bezugsmaßstab. Mit der Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) wurde das Bruttoinlandsprodukt Hauptmaßstab des Vergleichs von Volkswirtschaften. Im Unterschied zum BIP erfasst der BNP auch die von anderen Ländern empfangenen Einkommen

Schweiz, Großbritannien, Belgien und Schweden würde die Quote umgekehrt geringer ausgefallen, wenn statt des BIP das BNP als Divisor gewählt würde. Bei Kanada, Belgien und der Schweiz wäre der Unterschied relevant, bei den anderen Ländern gering. In Finnland und Norwegen lag das BNP um weniger als 1 Prozent über dem BIP; die Quote wäre hier annähernd konstant geblieben. Die Konsequenzen für Deutschland liegen auf der Hand. Würde das Bruttonationalprodukt als Bezugsgröße gewählt, würde Deutschland noch weiter nach hinten rutschen; Spanien und die Slowakei als derzeit noch hinter Deutschland liegend, würden sich etwas verbessern. Zum Ausmaß Folgendes: Bei den Bildungsgrundmitteln (incl. der öffentlichen Ausgaben für Kitas, Kinder- und Jugendhilfe) lag der Anteil bezogen auf das BIP 2006 bei 3,79 Prozent. Beim BNP als Bezugsgröße sinkt er auf 3,73 Prozent.

2.1.2 Ökonomische und funktionale Abgrenzungen

Die Bildungssysteme sind im OECD- wie auch EU-Raum auf unterschiedliche Ziele hin orientiert, damit auch unterschiedlich strukturiert und organisiert. In den skandinavischen Ländern wird z.B. die Bildungskomponente gegenüber der arbeitsmarktbezogenen Ausbildung stark betont, während angelsächsische Länder umgekehrt vorrangig auf ökonomische Verwertbarkeit hin orientieren. Auch die impliziten Ziele bezogen auf hohe oder geringe soziale Mobilität sind sehr unterschiedlich. Die Systeme der deutschsprachigen Länder sind in hohem Maße auf die Reproduktion hierarchischer Berufsmuster und damit die Begrenzung sozialer Mobilität ausgerichtet, während die nordisch-skandinavischen Länder auf eine flache Berufshierarchie und ein hohes Maß an sozialer Mobilität hin orientieren. Diese Unterschiede in Zielen, Strukturen und Organisationsformen spiegeln sich in darauf abgestellten nationalen Statistiken. Ein unmittelbarer Vergleich ist daher nur schwer möglich. Andererseits, die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft haben sich auf ein ganzes Bündel gemeinsamer Ziele verständigt. Länder, deren tradierte Bildungssysteme in ihren Strukturen Zielausrichtungen konservieren, die im Widerspruch zu den gemeinsamen Zielen stehen, geraten so unter Druck. Deutschland ist in dieser Situation. Die immer wieder vorgetragenen Klagen, das deutsche System werde international verzerrt dargestellt, sind in diesem Kontext zu sehen. Sachlich sind sie schon deshalb unbegründet, weil es nicht die Aufgabe eines internationalen Vergleichs ist, ein konkretes Bildungssystem sozusagen zum Referenzmodell zu erklären, das die Abgrenzungskriterien für den Vergleich liefert. Wenn Europa die Bildungsziele, auf die sich seine Mitglieds-

abzüglich der an andere Länder gezahlten Einkommen. Bei positivem Saldo übersteigt das BNP das BIP und umgekehrt.

länder im Rahmen der Prozesse von Lissabon, Bologna und Kopenhagen verständigt haben, erreichen will, müssen Daten generiert werden, die mit einem tolerierbaren Maß an Ungenauigkeit vergleichbar sind. Nur so können Aussagen dazu getroffen werden, ob ein EU-Mitgliedsland ein Ziel erreicht hat oder nicht. Sich bei Zielverfehlungen auf die Position zurückzuziehen, die ganze Vergleichsmethodik trage den eigenen nationalen Besonderheiten nicht genügend Rechnung und könne deshalb ignoriert werden, ist kaum eine geeignete Basis, um in der Sache voranzukommen. Wer die Methodik kritisiert, muss Stichhaltiges ins Feld führen können. Ansonsten entsteht der Verdacht, dass das methodische Argument nur vorgeschoben ist.

Für die internationale Angleichung nationaler Bildungsdaten liefert die ISCED-Klassifikation 97 die Basis.²² Es handelt es dabei um eine UNESCO-Taxonomie als Kodierungsschlüssel für eine international vergleichbare hierarchische Anordnung von 0 bis 10 Bildungsstufen, denen Bildungseinrichtungen der einzelnen nationalen Staaten zugeordnet werden.²³ Der Kernbestand der internationalen Bildungsstatistik ist zwischen UNESCO, OECD und Eurostat harmonisiert (UOE = UNESCO/OECD/Eurostat). Die Abbildung erfolgt entlang den ISCED-97-Bildungsprozessstufen 0 bis 7 und den ihnen zugewiesenen Institutionen.²⁴ Je einfacher und klarer strukturiert ein Bildungssystem ist, um so eindeutiger ist die Zuordnung nationaler Einrichtungen zu den ISCED-Stufen. Nun sind nicht alle Einrichtungen resp. Teile davon einer ISCED-Stufe zuzuordnen. Vielmehr existieren Einrichtungen, die sich über mehrere Stufen erstrecken resp. allgemeine Bildungsangebote unterbreiten. Im ersten Fall können entweder Schätzverfahren zum Einsatz kommen oder die Erfassung findet nur aggregiert statt. Im zweiten Fall kann, um in der formalen ISCED-Logik zu bleiben, eine Erfassung unter ISCED 9 erfolgen. Einige Länder (z.B. Österreich) praktizieren dies. Die UNESCO weist dazu allerdings keine Daten aus.

²² Die Abkürzung ISCED steht für International Standard Classification of Education. ISCED wurde Anfang der 70er von der UNESCO mit dem Ziel entwickelt, einen einheitlichen Rahmen für die Sammlung und Darstellung von Bildungsstatistiken zur Verfügung zu stellen und damit Vergleiche, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene zu erleichtern bzw. überhaupt erst zu ermöglichen. Die Klassifikation von 1975 wurde 1997 überarbeitet (ISCED 97) und bildet seitdem alle organisierten Lernprozesse ab, angefangen von der Erstausbildung in den frühen Lebensphasen bis zur lebenslangen Weiterbildung.

²³ Vgl. UNESCO 1997 resp. www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm

²⁴ Die vollständigen Beschreibungen der Bildungsniveaus nach der 97er-Klassifikation und den zugehörigen Bereichen finden sich online unter: http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/edtcs/library?l=/public/measuring_lifelong/classifications/isced97_levels; http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/edtcs/library?l=/public/measuring_lifelong/classifications/isced97_fields

Die Zuordnung der deutschen Bildungseinrichtungen zur ISCED-Systematik gelingt weitgehend, aber nicht vollständig.²⁵ Wie die deutschen Bildungsprogramme der ISCED97 zuzuordnen sind, mit welchen Schüler- und Studentenzahlen im Schuljahr 2006/2007, haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in der Ausgabe 2009 der Publikation „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ detailliert erfasst. Vgl. dort die Übersichten auf den Seiten 50 bis 59. Bei der Erfassung – Tabelle 4 auf S. 48 liefert eine grobe Übersicht - gibt es Unschärfen bei der untersten Stufe ISCED 0, bei der Primarbildung und auch bei der Abgrenzung zwischen post-sekundären Ausbildungen unterhalb tertiärer Programme (ISCED 3 und 4) mit den B-Programmen der Tertiärstufe (ISCED 5):

- **Elementarbildung (ISCED 0):** Der Elementarbereich ist definiert als erste Bildungsstufe. In Einrichtungen, die den Bedürfnissen von kleinen Kindern hinsichtlich Erziehung, Bildung und Fürsorge gerecht werden, soll bei diesen eine Basis für das spätere schulische Lernen gelegt werden. Die Zuordnung von Vorschulen, für die Curricula existieren, zum Bildungssystem ist unstrittig. Bei Kindertagesstätten, die auch Kleinkinder unter 3 Jahren aufnehmen, entstehen Abgrenzungsprobleme, denn die ISCED-Systematik lässt die Elementarbildung frühestens ab dem 3. Lebensjahr beginnen.²⁶ Erfasst werden dann auch nur qualifizierte Einrichtungen nicht aber Aufsichtstätigkeiten von Tagesmüttern oder Tagesvätern. Bei Krippen wird davon ausgegangen, dass Fürsorge und Pflege gegenüber Bildung und Erziehung dominieren. Deshalb auch weist die COFOG-Systematik der Staatsausgaben den Bereich der Familienpolitik zu. Zur Elementarbildung zählen in der Konsequenz Lernschulen, Vorschulklassen, die den Übergang zur Grund- resp. Primarschule organisieren und die Plätze für Kinder ab 3 Jahren in Kindertagesstätten. Krippen für Kleinkinder resp. die entsprechenden Plätze in integrierten Einrichtungen zählen nicht zur Elementarbildung.
- **Primarbildung (ISCED 1):** Die Primarbildung beginnt zwischen dem 5ten und 7ten Lebensjahr und dauert in der Regel 6 Jahre. Etliche Länder praktizieren eine längere gemeinsame Basisbildung von bis zu 10 Jahren und nur eine kleine Minderheit teilt Kinder bereits nach 4 oder 5 Jahren Grundschule auf unterschiedliche Schultypen auf.²⁷ Primarbildungsprogramme erfordern nicht zwingend den vorherigen Besuch von Einrichtungen der Elementarbildung. Allerdings wird dies - politisch gewollt - zunehmend zur Regel. Das systematische Lernen, mit dem in der Primarschule begonnen wird, ist nicht voraussetzungslos. Kinder benötigen Sprachverständnis, um im Unterricht mitwirken zu können. Sie müssen in der Lage sein, mit Lernmaterialien umzugehen (etwa mit einer Schere ein Papier schneiden können) und sie müssen gelernt haben, sich für eine gewisse Zeit auf etwas zu konzentrieren, anderen zuzuhören usw. Sofern diese Fähigkeiten und notwendigen Grundhaltungen von den Eltern nicht oder unzureichend vermittelt werden, sind die Einrichtungen der Elementarbildung der Ort, wo diese Basics spielerisch gelernt werden können.

²⁵ In einigen OECD-Ländern bereitet die Zuordnung noch größere Probleme. Tendenziell ist es nämlich leichter, die Teile eines hoch-selektiven Schulsystems, wie es in den deutschsprachigen Ländern existiert, den ISCED-Stufen zuzuordnen, als in einem hochintegrierten Schulsystem, wie es Markenzeichen skandinavischer Länder ist, eine nach ISCED-Stufen getrennte Rechnung aufzubauen. In Dänemark kann in der Konsequenz zwischen den ISCED-Stufen 1 und 2 nicht getrennt werden.

²⁶ Eine Ausnahme ist dort möglich, wo Kinder vor Vollendung des dritten Lebensjahres in ein Elementarbildungsprogramm, das sich an Kinder ab dem 3. Lebensjahr wendet, aufgenommen werden.

²⁷ Über eine nur 4-jährige Grundschulzeit verfügen Innerhalb der OECD neben Deutschland nur noch Österreich und Ungarn. In der Schweiz, Kanada und den USA variiert die Grundschulzeit, die Berichterstattung bezieht sich aber auf 6 Jahre. Gleiches gilt für Länder, wo Kinder 8 bis 10 Jahre eine Gemeinschaftsschule resp. integrierte Gesamtschule besuchen, ehe sich ihre weiteren Bildungswege trennen. (UOE 2007, S. 99)

- **Sekundarbereich I** resp. lower secondary (ISCED 2): Der Sekundarbereich I beinhaltet gegenüber dem Primarbereich eine stärker fachliche Ausrichtung. Er ist entweder abschließend oder vorbereitend. Dort wo er abschließend ist, bereitet er die Schüler auf den direkten Eintritt in den Arbeitsmarkt vor. Dort wo er vorbereitend ist, folgt auf den Besuch der Sekundarstufe I der Besuch der Sekundarstufe II oder der Übergang in berufsbildende Programme. Die Sekundarstufe I dauert in den Mitgliedsländer der OECD unterschiedlich lang zwischen 2 und 6 Jahren. Der Regelfall sind 3 Jahre.
- **Sekundarbereich II** resp. upper secondary (ISCED 3/4): Der Sekundarbereich II beendet die sekundäre Bildungsstufe mit einem gegenüber dem Sekundarbereich-I fächerspezifischen wie auch höherwertigeren Bildungsprogramm. Das Eintrittsalter in die zweite Stufe des Sekundarbereichs liegt in der Regel bei 15 oder 16 Jahren. Hinsichtlich der Dauer von oberen sekundären Bildungsgängen gibt es innerhalb der OECD nicht unwesentliche Unterschiede. Sie variiert zwischen 2 bis 5 Jahren. ISCED-3-Programme können abschließend sein; hier erfolgt dann ein direkter Übergang ins Erwerbssystem. In der Regel jedoch führen sie zu Ausbildungspfaden. Diese können postsekundär sein oder tertiär. Die Bildungsgänge auf der ISCED-3-Stufe sind in 3 Kategorien zu unterteilen: allgemeinbildend, berufsbildend, berufsvorbereitend. Im Grenzbereich liegen hier die **postsekundären Ausbildungen des ISCED-4-Niveaus**. Die deutsche duale Ausbildung ist in dem Überschneidungsbereich angesiedelt.
- **Tertiärbereich (ISCED 5/6)**: Der Tertiärbereich ist in zwei Unterbereiche geteilt. Der **Tertiärbereich A (ISCED 5a-Programme)** ist akademisch-wissenschaftlich orientiert mit einer stark theoretischen Komponente und dem Abitur als regulärer Zugangsvoraussetzung. Die Dauer liegt auf Basis von Vollzeitäquivalenten bei mindestens 3 Jahren. Die unterste Stufe stellen damit 3-jährige Bachelor-Studiengänge resp. Studiengänge dar, die dem vergleichbar sind. Die akademischen A-Programme des Tertiärbereichs führen zu Berufen mit höherem resp. semiakademischen bis hohem Qualifikationsniveau und ebnen den Weg in Forschungsprogramme (ISCED 6), wo ein Doktor- oder PhD-Titel erworben wird. Der **Tertiärbereich B (ISCED 5b-Programme)** ist nichtakademisch-praktisch angelegt. Die Ausbildungsdauer liegt im Falle von Hochschulprogrammen typischerweise bei weniger als 3 Jahren oder es handelt sich um Programme, die kein Abitur als Zugangsvoraussetzung verlangen und im Schulbereich angesiedelt sind. Die internationale Vergleichbarkeit des Tertiärbereichs ist geringer als die des Primar- und Sekundarbereichs, denn hier gibt es deutliche Abweichungen in der Wertigkeit gleicher beruflicher Abschlüsse. Die Übersicht in Tabelle 4 zur Zuordnung deutscher Bildungseinrichtungen zu ISCED-Stufen ist entsprechend an den Stellen, wo gravierende Abweichungen bestehen, in roter Schrift gehalten. Wie ersichtlich fallen Technikerfachschulen und die Schulen des Gesundheitswesens aus dem ISCED-Raster. Das Gros der OECD- resp. EU-Länder hat die Erzieher- und Gesundheitsdienstberufe vom Altenpfleger bis zur Schulgesundheitschwester auf ein semi-akademisches Niveau geführt. Teilweise ist dabei auch eine weitergehende Professionalisierung mit Öffnung auch für Promotionen erfolgt.²⁸ Die deutschsprachigen Länder haben aus Gründen der gesellschaftlichen Geringschätzung erzieherischer Berufstätigkeit und der Wahrung ärztlicher Standesinteressen (Pflege als Magd der Medizin mit der entsprechenden hierarchischen Unterordnung) diesen Weg bis heute nicht eingeschlagen. Von der Notwendigkeit, den Erzieherberuf zu akademisieren, ist zwar seit Jahren die Rede. Tatsächlich kommt die Akademisierung jedoch nur schleppend voran. Das höhere Ausbildungsniveau nicht-ärztlicher Gesundheitsdienstberufe in skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Belgien usw. lässt sich von deutscher Seite aus schwerlich bestreiten. Bestritten wird jedoch die Notwendigkeit akademischer resp. halb-akademischer Ausbildungsprogramme. Trotz der Zuordnung von schulischen Ausbildungsprogrammen zum Tertiärbereich erreicht in Deutschland ein im internationalen Vergleich geringer Bevölkerungsanteil einen tertiären Bildungsabschluss. Dies liefert ein verzerrtes Bild wird von deutscher Seite vorgetragen. Da jedoch die deutschen Abschlussquoten im Tertiärbereich nicht nur bei den universitären Ausbildungen, sondern auch bei den höheren beruflichen Ausbildungen der ISCED-5b-Programme im internationalen Vergleich niedrig sind, bleibt als Begründung nur die Behauptung, die deut-

²⁸ Zur Entwicklung der Akademisierung pflegerischer und therapeutischer Berufe in den 5 nordisch-skandinavischen Ländern seit Ende der 70er Jahre vgl. Heintze 2007c, S. 278ff.

sche duale Ausbildung sei den nicht-tertiären Berufsausbildungen anderer Länder überlegen. Daten, die dies belegen, gibt es nicht. Es gibt bislang keine international vergleichenden Studien, die ähnlich den PISA-Studien die Kompetenz der Absolventen beruflicher Ausbildungen in den OECD-Ländern messen. Solange es derartige Studien für kein einziges Berufsfeld gibt, ist es zwar angenehm zu glauben, dass die Qualität der dualen deutscher Ausbildung besser ist als die anderer Länder und die darüber vermittelten beruflichen Kompetenzen höher ausfallen, bewiesen ist jedoch nichts. Es gibt dazu keine Daten. Auch ist der Verfasserin nicht bekannt, dass Deutschland mit Nachdruck eine Art Pisa für den Bereich der beruflichen Ausbildung betreibt, was naheliegend wäre. Möglicherweise sind einige Akteure von der weltweiten Überlegenheit der deutschen dualen Ausbildung gar nicht so überzeugt, wie sie glauben machen wollen.

Die Weiterbildung von Erwachsenen ist in diesen Rahmen eingefügt. Erfasst werden Programme, die auf einen formalen Bildungsabschluss zielen. Dies kann zweierlei beinhalten. *Erstens* Programme zum Nachholen eines Schulabschlusses oder zum Erwerb eines höheren Abschlusses als er ursprünglich erworben wurde. *Zweitens* Programme, die auf eine Zweitqualifikation hinauslaufen, etwa wenn ein Jurist später noch eine Ausbildung als Psychologe oder Sozialpädagoge durchläuft. Die Erwachsenen, die irgendwann während ihres Erwerbslebens formale Bildungsprozesse dieser Art durchlaufen, werden seit 2005 gesondert erfasst. Die Programme, die sie durchlaufen, werden zugeordnet gemäß der ISCED-Stufe, die angesprochen ist. (UOE 2007, S. 7f.). Dabei ist irrelevant, in welcher Schulform die Programme angeboten und durchlaufen werden, ob es sich um eine spezielle Erwachsenenbildungsinstitution handelt, um Programme von Volkshochschulen oder ob die Erwachsenen ihren höheren Schulabschluss an einer normalen Schule machen. Erwachsenenbildungsmaßnahmen, die nicht in formale Abschlüsse münden, sondern mit denen die Teilnehmer eine Erweiterung ihrer Allgemeinbildung, die Pflege von Hobbys oder die Gestaltung ihrer Freizeit bezwecken, sind von der Erfassung weiterhin ausgeschlossen. Formales Kriterium ist dabei die Dauer, die auf Vollzeitbasis nicht kürzer als ein Semester sein darf. Die meisten Weiterbildungen sind kürzer angelegt.

Tab 4: Zuordnung deutscher Bildungseinrichtungen zu ISCED-Stufen

Deutsche Bildungseinrichtungen	Internationale Klassifizierung (ISCED-Stufe)
Elementarbildung	ISCED 0
<ul style="list-style-type: none"> ■ Kindertageseinrichtungen (Kinder ab 3 Jahre) ■ Schulische Vorklassen ■ Schulkindergärten 	PRE-PRIMARY EDUCATION
Grundschulbildung	ISCED 1
<ul style="list-style-type: none"> ■ Grundschulen; Förderschulen (Kl. 1 – 4) ■ Integrierte Gesamtschulen (Kl. 1 – 4) ■ Walddorfschulen und sonstige Privatschulen (Kl. 1- 4) 	PRIMARY EDUCATION
Sekundarstufe I	ISCED 2 (a+b)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Schulartunabhängige Orientierungsstufe ■ Hauptschule (Kl. 5 – 10) und Realschule (Kl. 5 – 10) ■ Förderschule (Kl. 5 – 10) ■ Gymnasien (Kl. 5 – 10) ■ Integrierte Gesamtschulen (Kl 5 – 10) ■ Freie Waldorfschulen, sonstige Privatschulen (Kl. 5 – 10) ■ Abendschulen (Kl. 5 – 10) ■ Berufsaufbauschulen ■ Berufsvorbereitungsjahr 	LOWER SECONDARY EDUCATION
Sekundarstufe II (allgemeinbildend)	ISCED 3a
<ul style="list-style-type: none"> ■ Gymnasien (Kl. 11 – 13) ■ Integrierte Gesamtschulen (Kl 11 – 13) ■ Fachgymnasien, Fachoberschulen (2jährig) ■ Berufsfachschulen, die Studienberechtigung verleiht ■ Freie Waldorfschulen, sonstige private Einrichtungen 	UPPER SECONDARY LEVEL OF EDUCATION
Sekundarstufe II (berufsbildend)	ISCED 3b
<ul style="list-style-type: none"> ■ Berufsgrundbildungsjahr, ■ Berufsschulen (Duales System): Erstausbildung ■ Berufsfachschulen (berufsbezogen) ■ Einjährige Kurzausbildungen an Schulen des Gesundheitswesens (Helferausbildungen, Podologe, Rettungsassistent etc.) 	UPPER SECONDARY NON-TERTIARY
■ Beamtenanwärter im mittleren Dienst	ISCED 3-c
Sekundarstufe II	ISCED 4a bis 4c
<ul style="list-style-type: none"> ■ Abendgymnasien; Kollegs, Fachoberschulen ■ Kombinationen von Studienberechtigung mit Berufsschule oder Berufsfachschule 	POST-SECONDARY 4A mit Zugang zu ISCED 5a
<ul style="list-style-type: none"> ■ Berufsschule (Zweitausbildung) ■ Kombinationen von zwei berufsbildenden Programmen (z.B. Berufs- und Berufsfachschule) 	POST-SECONDARY 4B + 4C (ohne Zugang zu ISCED 5a)
Sekundarstufe II	ISCED 5b
<ul style="list-style-type: none"> ■ Schulen des Gesundheitswesens mit 3-jährigen Ausbildungen; Fachschulen (Meister, Techniker, Erzieher): 2 & 3-4 Jahre 	TERTIARY TYPE B
Tertiärbereich	ISCED 5b + 5a; ISCED 6
<ul style="list-style-type: none"> ■ Berufsakademien; Verwaltungsfachhochschulen 	TERTIARY TYPE 5B
<ul style="list-style-type: none"> ■ Universitäten, Gesamthochschulen; Fachhochschulen... 	TERTIARY TYPE 5A
<ul style="list-style-type: none"> ■ Forschungsprogramme (Promotion/PhD, Habilitation) 	ADVANCED RESEARCH PROGRAMMES (ISCED 6)

Quellen: ISCED 1997, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008: S. 18; 2009, S. 50), OECD 2009b, S. 32

Vergleicht man, wie sich andere nationale Bildungssysteme in den ISCED-Rahmen einfügen, stößt man gleichfalls auf die eine oder andere Problemzone. Bei der skandinavischen Ländergruppe gibt es zum Beispiel in unterschiedlicher Ausprägung das Problem der Abgrenzung von elementarer, primärer und unterer sekundärer Bildung. Einerseits liegen die Besuchsquoten von Vorschulkindern (1 Jahr bis zum Schuleintritt) in Kindertagesstätten nirgends so hoch wie im skandinavischen Raum, andererseits melden diese Länder für die internationale Bildungsberichterstattung teilweise nur die kostenfrei gestellten²⁹ oder die unmittelbar der Einschulung vorgelagerten Programme (Vorschulklassen). Dies führt zu gewissen Verzerrungen, zumal die Verweilquote von Kindern im formalen Kinderbetreuungsbereich außergewöhnlich hoch ist. Der Normalfall besteht darin, dass ein Kind vor dem Wechsel in eine Vorschulklasse 5 Jahre lange Pflege, Erziehung und Elementarbildung in einer Kinderbetreuungseinrichtung erfährt und dann teilweise (Finnland, Dänemark) erst mit 7 Jahren regulär eingeschult wird. In Großbritannien und den Niederlanden dagegen ist der Zeitanteil, den Kinder in formaler Kinderbetreuung verbringen, viel geringer. Unter-3-Jährige besuchen dort zu geringeren Anteilen und mit geringerem Zeitumfang eine Krippe; die Einschulung erfolgt bereits mit 5 Jahren und damit 1 bis 2 Jahre früher als in Skandinavien. Der unterschiedliche Integrationsgrad des Pflichtschulbereich bedingt weitere Abgrenzungsprobleme. Am geringsten sind diese in Ländern, wo die Sekundarstufe I von der Grundschule getrennt ist (FR, UK, IE, IT, GR) oder auf verschiedene nebeneinander existierende Schulformen verteilt wird (AT, BE, CH, DE, NL). Gesamtschulische Systeme (Skandinavien, Portugal z.B.) dagegen integrieren primäre und untere sekundäre Bildung. In Skandinavien etwa entfallen die letzten 3 Jahre eines insgesamt 9 bis 10jährigen Grundschulbesuchs auf die Sekundarstufe I.³⁰ Erforderlich wird hier eine getrennte Rechnungslegung, die aber nur teilweise erfolgt. Dänemark z.B. erfasst den Primar- und Sekundar-I-Bereich zusammen. Weitere Hinweise auf Ungenauigkeiten und Brüche, die aus Änderungen in der Erfassungsmethodik herrühren, liefern die jährlichen OECD-Berichte „Education at a Glance“ In der letztjährigen Berichterstattung (2009)³¹ finden sich folgende Hinweise:

- **Dänemark:** Die Abgrenzung von oberer Sekundar- und tertiärer Bildung, die in nationalen Statistiken zum Einsatz kommt, ist enger gefasst als die ISCED-Abgrenzung. Gemessen an

²⁹ In Schweden sind seit 2005 Kita-Besuche bis zu 15 Stunden in der Woche kostenfrei gestellt. Für einen Ganztagsplatz müssen die Eltern allerdings einkommensbezogene Gebühren entrichten. (Heintze 2007c, S. 97)

³⁰ Es entspricht einer deutschen Betrachtungsperspektive, wenn diese Schulen als Gemeinschaftsschulen oder als (integrierte) Gesamtschulen bezeichnet werden. Bei wörtlicher Übersetzung handelt es sich um Grundschulen. Sie heißen in Dänemark Volksschulen ("Folkeskole") resp. basic schools, in Island Grundschulen („grunnskóli“) und in Schweden ebenfalls Grundschulen (grundskola).

³¹ Nach OECD 2009 (Education at a Glance) Annex 3 EAG 2009, S. 13ff. und Bericht zu DK Ende 2009

der ISCED-Systematik unterzeichnet in diesem Fall die nationale Statistik den Bevölkerungsanteil, der mind. ein oberes Sekundarniveau resp. ein tertiäres Bildungsniveau erreicht hat. Mittlerweile wurde bei der Erfassung von Eintritten in tertiäre Ausbildungsprogramme die nationale Erfassung angepasst, was für das Jahr 2005 zu einem Sprung nach oben führte.

- **Belgien:** Auf nationaler Ebene liegen für Länderteile teilweise keine integrierten Daten vor. Auch fehlen für einen kleinen Teil der tertiären Bildungseinrichtungen Daten.
- **Deutschland:** Die Rate der jungen Generation, die mindestens einen oberen sekundären Bildungsabschluss erreicht, ist überzeichnet, da ein nicht unerheblicher Teil der Absolventen die definierte Altersgrenze von 25 Jahren überschritten hat.
- **Kanada:** Die Abgrenzung zwischen ISCED 4 und ISCED 5b im Canadian Labour Force Survey ist verwischt. Im Ergebnis wird der Bevölkerungsanteil mit tertiärem Bildungsniveau zu hoch ausgewiesen.
- **Norwegen:** 2004 wurde die nationale Klassifikation überarbeitet, um internationalen Standards besser zu entsprechen. Eine Verschiebung zwischen ISCED 1/2 und ISCED 3/4 zu Lasten der höheren Niveaus war die Folge. Bei den tertiären Ausbildungen trat zwischen 5a und 5b als Ergebnis der Bologna-Reform ein umgekehrter Effekt ein. Einige 5-b-Programme wurden auf das 5-a-Niveau angehoben.
- **Schweden** hat ISCED 4 und 5b erst vor einigen Jahren in zwei separate Variablen überführt. Dadurch sank der Bevölkerungsanteil mit tertiärem Bildungsniveau.
- **Schweiz:** Die Daten lagen bis 2001 quer zum ISCED-System. Weder zwischen den Niveaus von ISCED 1 und 2 noch zwischen den Stufen 3 und 4 sowie 5a und 6 ließ sich bis dahin unterscheiden. Bis 2008 wurde für den Zeitraum ab 1997 eine Datenrevision vorgenommen.
- **Vereinigtes Königreich:** Bis 2007 wurde mit einer für internationale Vergleiche unbrauchbaren Abgrenzung zwischen ISCED 3a und 3b gearbeitet. Der Bevölkerungsanteil mit ISCED 3a-Niveau wurde zu hoch ausgewiesen. Ebenso gab es eine Überzeichnung des Bevölkerungsanteils, der ein akademisches Doktor-Niveau (ISCED 6) erreicht hat. Hier sind Revisionen nötig geworden

Die wenigen Beispiele zeigen, dass es bei der Feingliederung von niedrigen, mittleren und hohen Bildungsabschlüssen verschiedentlich noch Probleme gibt. Häufig ist die nationale Erfassung so angelegt gewesen, dass Zuteilungen entweder nicht erfolgten oder zugunsten der höherwertigen Abschlüsse ausfielen. Dort, wo Datenrevisionen erfolgt sind, bewirkte dies bei den jeweils höherwertigeren Abschlüssen daher meist eine Korrektur nach unten. Auf der anderen Seite belegen die angeführten Beispiele – sie könnten um weitere Beispiele aus vor allem Polen, Ungarn und Japan ergänzt werden –, dass es stetige Fortschritte bei der Harmonisierung der Datenerfassung und Datenzuordnung gibt. Das erreichte Niveau an Vergleichbarkeit kann als befriedigend bis gut bewertet werden.

2.1.3 Erfassung von Bildungsausgaben in der UOE-Meldung

Um Klarheit und Transparenz zu erreichen, muss genau definiert werden, wie das Bildungssystem abgegrenzt wird, welche Leistungen ihm zugeschrieben werden und welche Arten von Ausgaben dabei erfasst werden. In der UOE-Meldung werden Bildungsausga-

ben nach drei Dimensionen klassifiziert. Die **erste Dimension** bezieht sich auf den Ort, an dem Ausgaben anfallen. Die wesentliche Komponente innerhalb dieser Dimension sind Ausgaben innerhalb von Bildungseinrichtungen. Dazu zählen nicht nur Schulen und Hochschulen, sondern auch Bildungsministerien samt nachgeordneter Behörden und alle Einrichtungen, die direkt an der Bereitstellung und Unterstützung von Bildung beteiligt sind. Ausgaben für Bildung außerhalb von Bildungseinrichtungen sind eine weitere Komponente. So erwerben Eltern für ihre Kinder Schulmaterialien im Handel und geben Geld für privaten Nachhilfeunterricht außerhalb von Instituten aus. Die **zweite Dimension** zielt auf die am Bildungsort für die Erbringung und/oder den Einkauf von Leistungen eingesetzten Finanzmittel. Hierzu zählen die Ausgaben, die der Erbringung unmittelbarer Bildungsleistungen (sogenannte Kernleistungen) dienen sowie die Leistungen, die der Unterstützung von Bildung dienen. Die mittelbaren Leistungen resp. Ausgaben für nicht unterrichtsbezogene Dienstleistungen reichen vom Schülertransport über die Stellung von Mahlzeiten, die Beaufsichtigung bei der Hausaufgabenerledigung, die Unterbringung auswärtiger SchülerInnen bis zur Schulgesundheitspflege und der Unterbringung von Lehrkräften, die z.B. außerhalb Deutschlands befristet an einer deutschen Schule unterrichten. An Universitäten stellen Ausgaben für Forschung und Entwicklung eine wichtige Kategorie dar. Die **dritte Dimension** nimmt eine Unterteilung der Ausgaben nach ihrer Herkunft vor. Unterschieden wird nach öffentlichen Ausgaben, öffentlich geförderten privaten Ausgaben und privaten Ausgaben. Öffentliche Ausgaben sind solche, die über nationale öffentliche Haushalte bereitgestellt werden sowie Ausgaben, die nationalen Einrichtungen oder Bildungsteilnehmern von internationalen Stellen resp. Programmen zufließen, die ihrerseits öffentlich finanziert sind. Zu nennen sind etwa Bildungsprogramme der europäischen Gemeinschaft. Private Ausgaben sind Ausgaben, die von privaten Haushalten, Privatunternehmen und sonstigen privaten Einheiten (Glaubensgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände, Elternkooperativen...) getätigt werden. Werden private Bildungsausgaben von öffentlicher Seite subventioniert, werden diese Subventionen abgezogen. Diese öffentlichen Subventionen werden gesondert ausgewiesen. Tabelle 5 gibt einen Überblick zu dieser Grobklassifikation von Bildungsausgaben.

Tab. 5: Grobklassifikation von Bildungsausgaben gemäß UOE-Meldung

Kategorie	Innerhalb von Bildungseinrichtungen			Außerhalb von Bildungseinrichtungen ¹	
	Schulen, Hochschulen, Bildungsadministration, Einrichtungen der Schüler- und Studentenförderung			Private Einkäufe von Gütern und Dienstleistungen, incl. privater Nachhilfe	
Bildungsausgaben nach Leistungsarten und Art der Finanzierung					
Art der Finanzierung	Öffentliche Finanzierung	Öffentlich geförderte Finanzierung	Private Finanzierung	Öffentlich geförderte Finanzierung	Private Finanzierung
Eigentliche Bildungsdienstleistungen (Kernleistungen)	Öffentlich (abzüglich Mittel aus privaten Quellen)	Privatausgaben für Unterrichtsleistungen abzüglich öffentl. Transfers	Private Ausgaben (Schulgeld, Studiengebühren, z.B.)	Öffentlich subventionierte Privatausgaben	Private Ausgaben
Nicht unterrichtsbezogene Hilfs- und Unterstützungsleistungen	Öffentlich (abzüglich Mittel aus privaten Quellen)	Öffentlich subventionierte Privatausgaben	Private Ausgaben	Öffentlich subventionierte Privatausgaben für Lebenshaltung oder Fahrtkosten	Private Ausgaben für Lebenshaltung, Fahrtkosten zur Bildungsstätte
Forschung und Entwicklung (Periphere Leistung)	Öffentlich (abzüglich Mittel aus privaten Quellen)	Öffentlich subventionierte Privatausgaben	Private Ausgaben, z.B. Forschungsgelder der Privatindustrie		

1) Bei Leistungen außerhalb von Bildungseinrichtungen existiert die Finanzierungsart „öffentlich“ nicht. Davon unbenommen ist, dass die öffentliche Förderung so hoch ausfallen kann, dass sich im Ergebnis eine 100%ige öffentliche Gegenfinanzierung der privaten Ausgaben ergibt.

Quelle: Eigene Darstellung anhand des technischen und administrativen Handbuchs der UNESCO 1997, von UOE 2007, S. 13 und der OECD-Darstellung in Education at a Glance 2009, S. 186

2.1.3.1 Abgrenzung der Leistungen für das Bildungssystem von anderen Leistungen

Das UOE-Rechensystem erfasst nur die Leistungen, die dem Bildungssystem direkt zugute kommen, indem sie seine Funktionsfähigkeit sichern resp. unterstützen. Dieses Prinzip bedingt, dass neben den Leistungen der Planung, Durchführung und Überwachung von Unterricht sowie der Herrichtung und Unterhaltung der dafür erforderlicher Immobilien Leistungen, die nicht zu den Kernleistungen gehören, nur insoweit Berücksichtigung finden können als sie direkt dem Schul- oder Hochschulbetrieb zuzuordnen sind. Zwei Bereiche von Hilfsleistungen werden unterschieden. Zum einen soziale Leistungen für die Bildungsteilnehmer, zum anderen Leistungen für die Allgemeinheit. Was in die Kategorie der individuell zurechenbaren „*student welfare services*“ fällt, erfährt entlang der ISCED-Stufen eine gewisse Veränderung. Auf Ebene ISCED 0 – 3 sind damit vor allem Mahlzeiten, Schulgesundheitsdienste und der Schülertransport zur Bildungseinrichtung und zurück angesprochen. Auf der tertiären Ebene kommt der Betrieb von Studentenwohnheimen und von Kantinen mit bestimmten Öffnungszeiten dazu. Hilfsleistungen für die All-

gemeinheit schließen Dienste ein wie etwa der Betrieb einer Universitätsbibliothek, eines Schulmuseum, einer Rundfunk- und Fernsehstation, eines Schultheaters oder Studentenorchesters. Auch Einrichtungen, die für Studenten spezielle Beratungsprogramme, (Psychologische Beratungsstelle, z.B.), sportliche Programme und Freizeitprogramme anbieten, zählen zu den bildungsbezogenen Hilfsleistungen. Allerdings gibt es auch Leistungen, die ausgegrenzt sind, obwohl sie Teil des Leistungsspektrums einer Bildungseinrichtung sind. So fallen die „Care-Leistungen“, die in Kindertagesstätten erbracht werden, nach UOE-Auffassung nicht unter die bildungsbezogenen Hilfsleistungen. Die Aufforderung an die Mitgliedsländer lautet daher: *„When children receive both education and daycare in the same programmes, countries should make efforts to exclude the „day care components“ from the UOE reporting of personnel and finance.* (UOE 2007, S. 6). Auch die in Schulen integrierten Care-Leistungen sind ausgeschlossen.

Hier eine Liste von wichtigen Hilfsleistungen, die als institutionelle Ausgaben („Innerhalb von Bildungseinrichtungen“) gewertet werden:

- **Schulessen; Betrieb von Kantinen:** Dies dient direkt dem Schul- oder Hochschulbetrieb und findet daher Berücksichtigung. Gleiches gilt für die Ausgabe von Zwischenmahlzeiten in Form von Obst, Schulmilch etc.
- **Gesundheits- und Sozialdienste:** Medizinische, pflegerische, psychologische und sozialpädagogische Leistungen, die an resp. für Schulen oder Hochschulen erbracht werden, finden insoweit Berücksichtigung als sie der Gesundheitsfürsorge, psychologischen und sozialpädagogischen Betreuung von Lernenden und Lehrenden dienen. Darüber hinaus gehende Leistungen, etwa die Leistungen einer Universitätsklinik für jedermann müssen abgezogen werden.
- **Schülertransport:** Die Ausgaben für einen formalen Schülertransport finden Berücksichtigung, weil hier die Beförderung von Schülern und Schülerinnen zu ihren Schulen der direkte Zweck ist. Anders wird beurteilt, wenn eine Gemeinde bestimmten Gruppen wie Schülern Preisrabatte für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel einräumt. Die Differenz zum Normalpreis findet keine Berücksichtigung.
- **Studentenwohnheime:** Der Zuschussbedarf für Studentenwohnheime und die dort integrierten Einrichtungen für Freizeit, Sport, Kultur etc. werden berücksichtigt. Studentenwohnheime gelten als Hilfseinrichtungen der Universität.

Demgegenüber werden ausgeschlossen: (UOE 2007, S. 52f.)

- Betreuungs- und Kinderpflegeleistungen, die von Bildungseinrichtungen erbracht werden. Die „Pflegekompone“ von Vorschulprogrammen soll herausgerechnet werden.
- Bildungsaktivitäten außerhalb formaler Bildungsprozesse (z.B. private Sprachkurse, Bildungsreisen etc.)
- Bei Lehrkrankenhäuser der Ausgaben-Anteil, der auf die Behandlung und Pflege der Patienten entfällt.
- Ausgaben für Forschung und Entwicklung außerhalb von Bildungsinstitutionen.

Einschlüsse und Ausschlüsse sind nicht durchgängig konsistent. Warum auf der einen Seite medizinische, pflegerische, psychologische und sozialpädagogische Leistungen, die an resp. für Schulen oder Hochschulen erbracht werden, Berücksichtigung insoweit finden, als sie der Gesundheitsfürsorge und psychologischen wie sozialpädagogischen Betreuung von Lernenden und Lehrenden dienen, andererseits aber bei Kindertageseinrichtungen die Care-Komponente herausgerechnet werden soll und selbst fest an Schulen integrierte Betreuungsleistungen unter den Tisch fallen, ist schwer nachzuvollziehen.

Bei den administrativen Kosten gibt es Bereiche, die in der Zuordnung eindeutig sind und Bereiche, für die dies nicht zutrifft. Eindeutig zuzuordnen sind Ministerialbereiche (incl. nachgeordneter Behörden), die für die Steuerung der Bildungsprozesse entlang der ISCED-Stufen zuständig sind. Schwieriger wird es bei übergreifenden Leistungen, etwa den Leistungen, die das Kanzleramt resp. die Staatskanzleien, die Finanzministerien oder auch die Infrastruktur- oder Bauministerien für das Bildungssystem erbringen. Hier besteht die Empfehlung, die zuordnungsfähigen Teilbereiche zu berücksichtigen. Ist eine Aufspaltung entlang von Organisationseinheiten nicht oder nur schwer möglich, so muss auf nationaler Ebene entschieden werden, wie verfahren werden soll. Das gleiche Problem stellt sich bei der formalen Kinderbetreuung. Gibt es in einem Ministerium ein Referat, das für den Gesamtbereich der Kinderbetreuung zuständig ist und nehmen die Referenten thematisch übergreifende Aufgaben³² wahr, so kann eine Aufspaltung erfolgen, muss aber nicht.

So wie es Leistungen für das Bildungssystem gibt, gibt es Leistungen, die Bildungsteilnehmer für Bereiche außerhalb des Bildungssystems erbringen. Sofern diese Leistungen vergütet werden, sind die diesbezüglichen Ausgaben von der Erfassung ausgeschlossen. Ein Beispiel sind die Leistungen von Auszubildenden. Nur dort, wo die von Auszubildenden erbrachten Leistungen dem Bildungssystem zufließen, werden Vergütungen, die diese erhalten, berücksichtigt. Ansonsten gilt: Ausbildungsvergütungen sind Ersatz für produktive Leistungen, die Auszubildende für ein Unternehmen, ein Hotel, ein Restaurant, eine Versicherung, einen Handwerksbetrieb etc. erbringen und dienen damit nicht der Erbringung von Leistungen für das Bildungssystem.

Es gilt der Grundsatz, dass alle Leistungen, die in Bildungseinrichtungen selbst erbracht werden oder von den Einrichtungen extern eingekauft werden, erfasst werden. Dort, wo Leistungen vorliegen, die teilweise in den Einrichtungen selbst und teilweise außerhalb erbracht werden, sind Regeln der Zuordnung erforderlich. Betroffen sind weniger Kernleis-

tungen als Hilfsleistungen von der Essenversorgung bis zur Unterbringung von Lernenden oder Lehrenden.

2.1.3.2 *Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen*

Bildungseinrichtungen einer ISCED-Stufe werden grob nach öffentlich und privat unterteilt. Die Einstufung als „öffentlich“ erfolgt dort, wo die Organisationsgewalt direkt bei einer staatlichen Bildungsbehörde liegt oder von einem Gremium wahrgenommen wird, dessen Mitglieder entweder von einer staatlichen Behörde ernannt wurden oder demokratisch gewählt wurden. Eine private Bildungseinrichtung demgegenüber wird von einer nicht-staatlichen Organisation geführt und beaufsichtigt. Dies können Glaubensgemeinschaften, frei-gemeinnützige Träger oder auch Wirtschaftsunternehmen sein. Für die Zuordnung als „öffentlich“ contra „privat“ ist also nicht die Art der Finanzierung maßgebend, sondern die Frage der Organisationsgewalt. Da private Einrichtungen jedoch über die Art der Finanzierung und die Regeln ihrer Zulassung in unterschiedlichem Maße öffentlicher Beaufsichtigung und Steuerung unterliegen, ist eine Unterkategorisierung privater Einrichtungen von Interesse. Sie sollte Rückschlüsse erlauben, inwieweit es sich um Einrichtungen handelt, die einer öffentlichen Steuerung unterliegen oder nicht. Und sie sollte gemeinnützige Träger (kirchlich-konfessionelle Träger, frei-gemeinnützige Träger) trennen von solchen, die private Gewinninteressen verfolgen. Die OECD ist bemüht, diesem Informationsbedürfnis bei zumindest einigen Indikatoren Rechnung zu tragen. So erfolgt bei den Angaben zu Studiengebühren (Indikator B5.1) eine Dreiteilung nach „Public institutions“, „Government dependent private institutions“ und „Independent private institutions.“ Problem dabei: Mit Daten unterlegt ist diese Dreiteilung bislang nur punktuell.

Während bei öffentlichen Bildungseinrichtungen davon ausgegangen werden kann, dass sie ganz oder überwiegend öffentlich finanziert sind, sind bei Bildungseinrichtungen privater Träger vielfältige Finanzierungsmodelle denkbar. Sie bewegen sich zwischen den Grenzfällen rein privater und rein öffentlicher Finanzierung. Die Kombination von privater Trägerschaft und öffentlicher Finanzierung ist keineswegs selten – in Belgien ist das Modell traditionell sogar sehr verbreitet und in anderen Ländern hat es im Rahmen organisatorischer Privatisierungen zugenommen. Private Bildungseinrichtungen mit ausschließlich privater Finanzierung sind dagegen rar. Man trifft sie in Nebensystemen wie dem der privaten Nachhilfe, bei Glaubensschulen, die gar keine anerkannten Bildungsschlüsse vermitteln und bei elitären Einrichtungen. Privatschulen dagegen, die staatlich anerkannt und

³² Denkbar ist, dass es einen Referenten gibt für Bildungspläne und qualitative Steuerung, einen Referenten für öffentliche Einrichtungen, einen für privat-kommerzielle und freigemeinnützige usw. In diesem Fall liegt die funktionale Gliederung quer zur Abgrenzung der ISCED-Stufe 0.

damit auch berechtigt sind, Abschlüsse zu vergeben, erhalten in nicht geringem Umfang öffentliche Förderungen.³³

2.1.3.3 Ausgabearten

Die Betriebswirtschaftstheorie unterscheidet zwei Kostenbegriffe. *Pagatorische Kosten* basieren auf Zahlungen und bilden sich ab in monetären Auszahlungen plus der Nachverrechnung des Saldos aus Schulden und Forderungen. *Wertmäßige Kosten* beinhalten diese pagatorischen Kosten. Darüber hinaus sind hier aber auch Kosten erfasst, denen keine Ausgaben, damit auch keine Zahlungsströme gegenüberstehen. Dort, wo es um die Realisierung von Renditezielen geht, kommt der wertmäßige Kostenbegriff zum Einsatz. Ausgaben plus kalkulatorische Kosten, denen keine Zahlungsströme entsprechen, bilden den betrieblichen Aufwand. Diesem Aufwand stehen Erträge gegenüber. Der Saldo ist der Gewinn, der dann als Vorsteuer- und Nachsteuer-Gewinn sowie in Bezug auf unterschiedliche Bezugsgrößen (Umsatz, eingesetztes Eigenkapital etc.) dargestellt werden kann.

Die staatlichen Ausgaben werden in vielen Ländern nach kamerale Regeln und nicht nach doppischen Regeln erfasst. Dem trägt die internationale Bildungsfinanzstatistik Rechnung. Dies beginnt bereits damit, dass Ausgaben – nicht nur die laufenden (Ausgaben für Personal, Sachmittel, laufende Transfers), sondern auch die für Investitionen (Ausgaben für Grunderwerb, für Anlagegüter und bewegliches Vermögen) dem kalendarischen Jahr zugeordnet werden, wo die Zahlung angefallen ist. Und es setzt sich darin fort, dass kalkulatorische Kosten, da ihnen keine Zahlungsvorgänge entsprechen, vom Grundsatz her nicht als Ausgaben erfasst werden.

Nun gibt es innerhalb der OECD zunehmend mehr Länder, die ihre öffentliche Finanzwirtschaft auf eine doppische Basis umgestellt haben oder umstellen.³⁴ Dies verbessert die Abbildung des Staatssektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, ändert aber nichts daran, dass die Öffentliche Finanzwirtschaft andere Ziele verfolgt als ein gewinnorientiertes Unternehmen. Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist kein Unternehmen. Sofern wir es mit einem demokratisch verfassten Staatswesen zu tun haben, werden in den politischen Vertretungskörperschaften von den demokratisch gewählten Volksvertre-

³³ Konfessionelle Träger erhalten in einigen Bundesländern (Bayern, z. B.) auf Schüler bezogen höhere Zuweisungen als es dem Personal- und Sachaufwand öffentlicher Schulen entspricht. Es kann die These formuliert werden, dass Privatschulen in Deutschland eine faktische Privilegierung erfahren, da bei der Bemessung der öffentlichen Fördermittel die privaten Finanzierungsquellen dieser Einrichtungen nicht so in Abzug gebracht werden, dass Schlechterstellungen des öffentlichen Schulsystems vermieden werden. Selbst gewerbliche Einrichtungen erhalten häufig zumindest indirekt öffentliche Förderungen, indem Schulgelder steuerlich abgesetzt werden können.

³⁴ Alle skandinavischen Länder fallen darunter, ebenso die Schweiz und Liechtenstein. In Deutschland haben einige Bundesländer (Hessen, z.B.) umgestellt oder sind dabei.

tern Entscheidungen getroffen über die Struktur des Bildungssystems, über konkrete Bildungsangebote, über Bildungsziele und den Einsatz finanzieller, personeller und sachlicher Mittel sowie deren Finanzierung, nicht aber über eine angestrebte Eigenkapitalrendite. Es ist daher folgerichtig, dass die öffentliche Finanzwirtschaft durch den pagatorischen Kostenbegriff geprägt ist. Kalkulatorische Kosten sind in einem gewissen Umfang gleichwohl sinnvoll. Der zentrale Schwachpunkt des kameralen Systems betrifft nämlich die Nichterfassung von Vermögensänderungen. In unterfinanzierten Bildungssystemen kann die bauliche Infrastruktur verfallen, ohne dass das Rechnungswesen dies transparent macht. Ein reines Ausgabenkonzept erfasst nicht, ob die für Wartungen, Renovierungen, Bauunterhaltung eingesetzten Mittel zur Substanzerhaltung ausreichend sind. Erfolgt eine Erfassung von Vermögensbeständen und die Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibungen im Rechnungswesen, so wird transparent, wie sich öffentliche Verschuldung und öffentliches Vermögen zueinander verhalten. Kosten dagegen, die in einem Bezug zu privaten Gewinnmotiven stehen, bleiben einer dem kaufmännischen Rechnungswesen angenäherten öffentlichen Finanzwirtschaft ebenso fremd wie der fiktive Ansatz von Marktwerten.

Der Ausgabenbegriff der UNESCO basiert auf dem pagatorischen Kostenbegriff. Wäre dies anders würden wir nicht von Bildungsausgaben, sondern von Bildungsaufwendungen reden. Die Klarstellung ist notwendig, da ein Teil der methodischen Kritik aus dem Blickwinkel eines wertmäßigen Kostenbegriffes heraus formuliert ist. Kritisiert wird dann (vgl. unten), dass in den Bildungsausgaben bestimmte Kosten nicht enthalten sind, die dort schon deshalb nicht enthalten sein können, weil es sich gar nicht um Ausgaben handelt. Im UOE-System wird grob nach laufenden und investiven Ausgaben unterschieden. Im Detail sind es 21 Komponenten, die berücksichtigt werden. Dies unter Anwendung folgender Regeln:

- Es gilt der Grundsatz, dass nur Geldausgaben in periodengenaue Abgrenzung (Jährlichkeitsprinzip) Berücksichtigung finden.³⁵ Zweifach wurden Ausnahmen geschaffen. Einmal bei geldwerten Leistungen, etwa Gutscheinen, die in Sachleistungen eingelöst werden können. Sie werden mit ihrem aktuellen Geldwert berücksichtigt. Und dann bei fiktiven Sozialbeiträge und Pensionsrückstellungen für verbeamtete Lehrkräfte (vgl. unten). Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Finanzierung von Bildungsausgaben über Kredite stehen, finden dagegen keine Berücksichtigung.³⁶
- Leistungen von Bildungsinstitutionen finden insoweit Berücksichtigung, als sie mit Geldausgaben verbunden sind. Die Geldausgaben sind entscheidend, nicht fiktive Marktwerte. Gehört es etwa zum Leistungsspektrum einer Schule, dass alle Schüler und die Beschäftigten

³⁵ „Only monetary expenditure (...) is taken into account. As a rule, SISEE utilizes only actual of effective expenditure, defined here as the amount of expenditure disbursed during a year for the purchase of goods and services...” (UNESCO 1998a, Technikhandbuch, S.17)

³⁶ „Excluded: Expenditure on servicing debts (i.e. payments of interests on the amounts borrowed for educational purposes and repayments of the principal).” UOE 2007, S. 61

der Schule (Lehrkräfte und anderes Personal) kostenlose Mahlzeiten erhalten, so gehen im Falle der Eigenproduktion die diesbezüglichen Personal- und Sachkosten in die Berechnung ein, nicht aber der Marktwert. Dies gilt auch für z.B. Unterbringungs- und Gebäudekosten. Werden bestimmte Lehrkräfte kostenlos untergebracht, so werden die dabei entstehenden Geldausgaben erfasst, nicht aber fiktive Ausgaben („purchase of (...) housing that is provided free of charge to certain categories of personnel (...) are taken into account; but the value of the rents waived by the centre of expenditure that owns such property is not.“ (UNESCO 1998a, S. 18)

- Da im Prinzip nur Zahlungsströme erfasst werden (“only flows of monetary expenditure”) bleiben kalkulatorische Kosten aller Art außen vor. Weder Abschreibungen noch Opportunitätskosten können berücksichtigt werden. Die Erfassung von Abschreibungen ist schon deshalb ausgeschlossen, weil die Ausgaben für Vermögenserwerb, für Bauinvestitionen etc. in den jährlichen Zahlungsströmen enthalten sind, womit eine Abschreibung gemäß Nutzungsperiode ausgeschlossen ist. Während es denkbar erscheint, investive Ausgaben auf die Nutzungsperiode umzulegen, gibt es für Opportunitätskosten im Rahmen eines öffentlichen Rechnungssystems keinen Platz. Aus Gründen der Konsistenz muss dieses Prinzip dann auch bei der Erfassung privater Ausgaben zum Einsatz kommen. Bei Individuen, die eine Ausbildung durchlaufen, werden daher nur die tatsächlichen Ausgaben, nicht aber fiktive Kosten aufgrund entgangener Erwerbseinkünfte berücksichtigt. Gleiches gilt für Unternehmen. Auch sie können bei Mitarbeitern, die eine Bildungsmaßnahme durchlaufen, nicht entgangene Gewinne geltend machen. Dergleichen zuzulassen, würde zu inakzeptablen Verzerrungen führen.
- Im Bereich der Förderung privater Bildungsausgaben kommen Geld- und Sachzuwendungen zum Tragen. So ist denkbar, dass Studenten Fördergelder erhalten, die Anteile für Unterkunft, Essen, Transport und die Beschaffung von Lernmaterialien enthalten. Es ist aber auch denkbar, dass sie den öffentlichen Verkehr frei oder preisermäßigt nutzen können, in der Universitätskantine Essensmarken einsetzen etc. Die Förderzuwendungen, die Schüler und Studenten als Zuschüsse oder Darlehen erhalten, werden brutto erfasst, d.h. die späteren Rückflüsse an öffentliche oder private Geldgeber incl. von Zinszahlungen werden nicht erfasst. Dafür gibt es praktische Gründe aber auch den Grund, dass hier Austauschbeziehungen zwischen Bildungs- und Erwerbssystem angesprochen wären, denn Individuen leisten Rückzahlungen nicht in ihrer Rolle als Bildungsteilnehmer, sondern als Erwerbstätige, die zu einem früheren Zeitpunkt Bildungsförderungen erhielten.

Die Regeln haben eine Reihe von Konsequenzen. So ist es innerhalb eines Konzeptes, das auf die Erfassung von Ausgaben abstellt, ausgeschlossen, dass Mindereinnahmen des Staates aufgrund von reduzierten Steuersätzen als Ausgaben gewertet werden. Dies gilt für die Förderung von Institutionen genauso wie für die Förderung von Bildungsteilnehmern: *„Any benefits provided to students or households in form of tax reductions, tax subsidies, or other special tax provisions are not included.“* (OECD 2009, Glossary, „Financial aid to students“, S. 14)

Die Abgrenzung von „öffentlich“ zu „privat“ greift zurück auf eine Sektorenbetrachtung. Der öffentliche Sektor setzt sich in einer engeren Betrachtung zusammen aus den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. In einer weiteren Betrachtung, die bei der Bildungsberichterstattung keine Relevanz hat, kommen dazu noch staatliche Unternehmen. Öffentliche Ausgaben sind solche, die aus öffentlichen Quellen, private Ausgaben solche, die aus privaten Quellen stammen. Private Finanzierungsquellen sind Haushalte

(Bildungsteilnehmer und ihre Eltern/Familien) und andere private Einheiten. Unter „*other private entities*“ fallen: Privatunternehmen und Organisationen ohne Erwerbsfunktion (Non-profit-Organisationen) wie Wohlfahrtsverbände, kirchliche und andere religiöse Organisationen, Gewerkschaften und andere Verbände. Private Ausgaben umfassen bei den Haushalten Ausgaben für Schul- und Studiengebühren, für Fahrtkosten und Lehrmaterialien und bei den sonstigen privaten Einheiten der Nettoausgaben für die Unterrichtung und das Training von Auszubildenden. Wichtig ist: Private Bildungseinrichtungen sind nicht als Finanzierungsquellen definiert, da sie sich aus privaten (Schulgelder, Studiengebühren, Zuschüsse von Unternehmen) und öffentlichen Quellen (Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten) finanzieren. Sie sind definiert als Erbringer von Leistungen.

a) Personalausgaben

Bildungsprozesse sind außerordentlich personalintensiv. Daher ist von höchster Bedeutung, welches Personal eingetragt in die Erfassung von Bildungsausgaben und was Bestandteil von Personalausgaben ist und was nicht. Dass die Lehrkräfte einbezogen sind, versteht sich von selbst. Was aber wird unter Nicht-Lehrpersonal zusätzlich erfasst? Es sind folgende Personalkategorien (UOE 2007, S. 75f.)

- Verwaltungspersonal
- Personal, das bei der Hausaufgabenbetreuung Aufsicht führt oder Hilfestellung gibt
- Schulleiter, die von Lehrverpflichtungen befreit sind und ihre Assistenten
- Aufsichts- und Beratungspersonal (Schulaufsicht, Schulcoachs etc.)
- Schulbuchautoren und Personal in der Entwicklung von Curricula
- Technische Assistenten (z.B. Assistenten in Schul- oder Hochschullaboratorien)
- Schulpsychologen, Schulsozialarbeiter
- Beschäftigte, die sonstige Hilfsdienste erbringen (Personal in der Schulkantine, Personal im Schülertransport, im Schulgesundheitsdienst und Zusatzpersonal bei z.B. Schulausflügen)

Bei den aufgeführten Personalkategorien sind unter Personalkosten folgende Ausgaben zu erfassen: (UNESCO 1998a, S. 33; UOE 2007, S. 76, OECD 2009, Glossary)

- Zahlungen von Löhnen, Gehältern und Honoraren abzüglich der darauf entfallenden Lohn- und Einkommensteuer
- Beiträge des Arbeitgebers für Sozialversicherungen (Gesundheit, Pflege, Alterssicherung...) oder Rückstellungen für spätere Pensionszahlungen
- Soziale Leistungen und Zusatzleistungen des Arbeitgebers wie z.B. Mutterschaftsgeld, Elterngehalt, Urlaubsgeld, usw. Maßgebend sind hier die nationalen Systeme von Sonderleistungen und Vergünstigungen, die den im Bildungssystem Beschäftigten zufließen
- Beihilfezahlungen etwa bei Umzügen

- Vergütung besonderer Leistungen, Bonus- und Ausgleichszahlungen: Arbeitgeber können Sonderleistungen ihrer Beschäftigten wie etwa die außerdienstliche Mitarbeit an innovativen Schulprojekten, an Abend- oder Wochenendveranstaltungen gratifizieren. Dort, wo Lehrkräfte Unterrichtsverpflichtungen in entlegenen oder gefährlichen Gebieten (Schulbetrieb für die Kinder von deutschen Botschaftsangehörigen in Afghanistan, Irak, Sudan etc.) übernehmen, können Zulagen gezahlt werden (Gefahrenzulage, Zulage für monatliche Heimflüge, doppelte Haushaltsführung usw.)

Die Personalausgaben beinhalten damit drei Ausgabenblöcke. Einmal die Bruttolöhne und –gehälter für das verbeamtete oder fest angestellte Personal sowie die Bruttolöhne von befristet Beschäftigten, dann Rückstellungen für spätere Pensionszahlungen und zum dritten die lohnunabhängigen Einkommenszahlungen („fringe benefits“), die als Lohnnebenkosten oder sonstige soziale Leistungen anfallen. Die in den Personalausgaben des öffentlich finanzierten Personals enthaltenen Einkommensteuern sind nicht Teil der öffentlichen Bildungsausgaben, weil sich hierüber die öffentlichen Bildungsausgaben anteilig refinanzieren. Beim im Privatsektor Beschäftigten und privat bezahlten Personal sind die Steuern dagegen Teil der Ausgaben. Auch die Beiträge des Arbeitnehmers für Sozialversicherungen werden nicht erfasst. Sie sind Bestandteil der Bruttolöhne und –gehälter: *„The reason for not counting employee’s contributions is that they are already counted in the gross salary component of total compensation“* (OECD 2009, Glossary, S. 48)

Die Erfassung von Kosten für spätere Renten- und Pensionszahlungen

Innerhalb der OECD wie auch der Europäischen Gemeinschaft existieren sehr unterschiedliche Alterssicherungssysteme. Bei der internationalen Erfassung von Bildungsausgaben wurden die Arbeitgeberzahlungen an Renten- und Pensionssysteme zunächst nur dort erfasst, wo sie als Teil der Arbeitskosten des aktiven Personals anfallen und dort, wo die Finanzierung erst bei Fälligkeit der Renten- resp. Pensionszahlung erfolgt, nicht. Im Ergebnis enthielten die erfassten Personalausgaben teilweise die Mittel, aus denen später Renten- und Pensionszahlungen erfolgen und teilweise nicht oder nur eingeschränkt. Es ergab sich die Notwendigkeit, den aus den Systemunterschieden der Alterssicherung resultierenden Verzerrungseffekt auszuschalten. Dazu unterscheidet die UOE-Methodik drei Grundtypen von Alterssicherung (UOE 2007, S. 55) Zum einen Fully-funded-Systeme, bei denen die laufenden Zahlungen vollständig ausreichen, um zukünftige Renten- und Pensionsansprüche zu bedienen. Dann Partially-funded-Systeme, bei denen die Einzahlungen resp. Rückstellungen den zukünftigen Finanzierungsbedarf nur teilweise decken und schließlich den Typ „completely unfunded retirement system“, bei dem es weder Einzahlungen in eine Renten- oder Pensionskasse resp. einen Fonds noch Rückstellungen gibt. Der Staat zahlt hier die Pensionsansprüche seiner nicht mehr aktiven Beamten aus laufenden Steuereinnahmen zu dem Zeitpunkt, wo sie entstehen, ohne auf Rücklagen

oder die Einzahlungen des aktiven Personals zurückgreifen zu können. Würde von der Grundregel, dass nur tatsächliche Zahlungen erfasst werden, bei der Alterssicherung keine Ausnahme gemacht, könnte der Verzerrungseffekt auch nicht ausgeschaltet werden, was angesichts der finanziellen Größenordnung schwer vertretbar wäre. Die Berücksichtigung fiktiver Sozialbeiträge und von Pensionsrückstellungen ist deshalb nicht nur erlaubt, sondern die Mitgliedsländer sind aufgefordert, die Kostenposition darzustellen, um so die internationale Vergleichbarkeit der Bildungsfinanzstatistik zu verbessern. Länder, bei denen öffentliche Arbeitgeber die Versorgungslasten aus laufenden Einnahmen erst dann finanzieren, wenn sie entstehen, sind nun aufgefordert, die Beträge zu schätzen, die sie bei Existenz einer Pensionskasse oder eines Pensionsfonds als Teil der laufenden Arbeitskosten entrichten müssten. Grundlage hierfür soll für die EU-Länder das Europäische Rechnungssystem ESA95 und für die nicht-europäischen OECD-Länder das System of National Accounts 1993 (SNA93) sein. (Eurostat 2005, S. 18f.). Zwei Methoden der Erfassung resp. Kalkulation von Alterssicherungsbeiträgen bei Ländern mit System der Typen „*Partially-funded*“ oder „*Completely unfunded*“ werden erlaubt. Einmal die „Benefits-paid“-Methode und dann die "Wage-share"-Methode. Bei der Benefits-paid-Methode sind Kalkulationsbasis die tatsächlichen Versorgungslasten abzüglich der von Beschäftigten geleisteten Beiträge. Bei der Wage-share-Methode werden die im Durchschnitt anfallenden Sozialversicherungsbeiträge fiktiv auf die im Bildungssystem beschäftigten Beamten übertragen. Die meisten europäischen OECD-Länder praktizieren die Benefits-paid-Methode. In UOE 2007 (S. 147ff.) wird dies dokumentiert für Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Luxemburg, Griechenland, Österreich, Portugal, Spanien. In Irland, Deutschland und Schweden kommt primär die Wage-share-Methode zum Einsatz; in Finnland und dem Vereinigten Königreich ein Methodenmix.

Der Einbezug von tatsächlichen oder fiktiven Gehaltsbestandteilen, die der Finanzierung späterer Pensionsansprüche dienen, beinhaltet nicht Pensions- und Rentenzahlungen für Personen, die früher im Bildungssystem beschäftigt waren. Eingeschlossen in die Erfassung ist nur das aktive Personal, für das unabhängig von der Frage der konkreten Ausgestaltung des nationalen Alterssicherungssystems so gerechnet wird also ob Zahlungen an einen staatlichen oder privaten Fonds gehen, aus dem später die Pensionszahlungen bestritten werden.

b) Lernmittel, Schulbedarf

Erfasst werden die Sachmittel, die bei formalen Bildungsprozessen zum Einsatz kommen. Dies sind Lern- und Lehrmittel aller Art, incl. der notwendigen Gerätschaften, Schreibmaterialien usw. Sofern Materialien im Rahmen von Lernmittelfreiheit nicht von den Einrich-

tungen selbst gestellt werden, sondern von den Haushalten gekauft werden müssen, liegt die Grenze dort, wo es sich um im Unterricht eingesetzte resp. verlangte Lernmittel handelt. Bücher, die nicht im Unterricht zum Einsatz kommen resp. deren Anschaffung auch nicht empfohlen wurde, zählen nicht zu den in diesem Fall privaten Bildungsausgaben. Zum Schulbedarf zählen auch Schuluniformen, nicht aber Kommunikationsmittel im Falle von Fernunterricht.

c) Technische Dienste, Mieten und andere Güter wie Dienste

Erfasst werden die Bewirtschaftungskosten der Gebäude (Versorgung mit Heizenergie, Wasser, Strom), technische Dienste, Hausmeisterdienste, Reinigungsdienste, Pflege der Außenanlagen, Mietzahlungen für Gebäude, Maschinen, Gerätschaften, Versicherungen, Ausgaben für den Einkauf von Beratungsleistungen unterschiedlicher Art (Beratung durch Architekten, durch Techniker usw.). Auch Mietausgaben für öffentliche Gebäude, im besonderen für Hochschulanlagen, die an eine Gebäudemanagementagentur zu zahlen sind, finden Berücksichtigung. Viele Länder betreiben ein zentrales Gebäudemanagement. Es gibt jedoch auch Länder, die Liegenschaften mietfrei zur Verfügung stellen. UOE halten die Kalkulation von Mietzahlungen wegen der besseren Vergleichbarkeit für wünschbar. Doppelzahlungen müssten dabei aber ausgeschlossen werden (UOE 2007, S. 135).

d) Ausgaben für Kapitalgüter (investive Ausgaben)

Zu den investiven Ausgaben zählen zunächst einmal alle Ausgaben im Zusammenhang mit der Errichtung oder dem Kauf von Gebäuden und ihrer Herrichtung (Grunderwerb, Bauinvestitionen, Ausstattungen...). Auch Renovierungskosten und größere Reparaturen werden hier erfasst. Bei Sachgütern stellt sich die Frage nach der Nutzungsperiode. Güter, die einen gewissen Wert repräsentieren und eine Lebenszeit von mehr als einem Jahr aufweisen, werden als Kapitalgüter definiert (UNESCO 1998a, S. 37). Die Möblierung einer Schule, die technischen Geräte (Wandtafeln, Computer, Kopiergeräte, Drucker, Maschinen, Telekommunikationsanlagen, Beamer, Schulbusse und sonstiger Wagenpark...) zählen dazu, nicht aber das Lehrmaterial oder das Verbrauchsmaterial.

Die Frage, ob investive Ausgaben eigen- oder fremdfinanziert sind, ist für die Erfassung irrelevant. UOE 2007 (S. 77) nennt folgendes Beispiel: Wenn für die Errichtung eines neuen Schulgebäudes im Jahr 2005 Zahlungen von 10 Millionen € anfallen, so findet die Buchung im Jahr 2005 statt, auch wenn die Finanzierung über die Aufnahme eines Kre-

dits mit Laufzeit über 20 Jahre erfolgt. Die Zinszahlungen in den Folgejahren bleiben außen vor.³⁷

2.2. Indikatoren der international vergleichenden Bildungsfinanzierung

2.2.1 OECD-Indikatoren

Die Basisdaten der UOE-Datensammlung können in unterschiedlicher Weise zu Indikatoren geformt werden. Verschiedene Datenbestände werden dabei kombiniert. Unter volkswirtschaftlicher Perspektive ist die Frage von besonderem Interesse, in welcher Höhe verfügbare volkswirtschaftliche Ressourcen in den Bildungsbereich fließen und in welchem Umfang diese Ressourcen öffentlich, d.h. über die Glieder des staatlichen Gemeinwesens bereitgestellt werden. Ressourcen meint Finanzmittel, aber auch Personal nach Köpfen und Qualifikationen. Dahinter steht, dass der Bildungsbereich aus makroökonomischer Sicht für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Innovationskraft einer Volkswirtschaft von hoher Bedeutung ist. Die relative Wichtigkeit des Bildungsbereichs für die gesamte Volkswirtschaft drückt sich in den hier eingesetzten Vermögenswerten und Finanzmitteln relativ zum BIP sowie auch in dem Beschäftigungsanteil aus, den der Bereich am gesamten Beschäftigungsvolumen einnimmt. Da Bildung als Bürgerrecht zu den öffentlichen Gütern gehört, ist die Frage, welchen Anteil am BIP die Finanzmittel ausmachen, die dem Bildungssystem aus öffentlichen Haushalten zur Verfügung gestellt werden und welchen Anteil an den Gesamtausgaben sie stellen, von besonderem Interesse. Aus dem Blickwinkel des Bildungssystems selbst rückt die makroökonomische Sicht in den Hintergrund. Hier interessiert die Höhe der Mittel, die Bildungsteilnehmern in den verschiedenen Einrichtungen zur Verfügung stehen und es interessieren Verteilungsfragen von der Mittelverteilung auf die verschiedenen Einrichtungen bis zur Verteilung auf Ausgabenarten (Personal, Sachmittel, investive Ausgaben). Noch einmal anders ist der gesellschaftspolitische Blick. Unter dieser Optik stellt sich u.a. die Frage, welchen Beitrag die öffentliche Bildungsfinanzierung für die Realisierung von Bildungsgerechtigkeit leistet. Stellt sie in genügendem Umfang Mittel für die Leistungen zur Verfügung, die zum Abbau von Bildungsbenachteiligung beitragen können. Ein System von Bildungsfinanz-Indikatoren muss also ganz unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung tragen. Dabei ha-

³⁷ In analoger Weise wird dort verfahren, wo die öffentliche Hand Bildungsteilnehmern Zuschüsse und Darlehen gewährt. Die ausgekehrten Zuschüsse und Darlehen werden in dem Jahr erfasst, wo die Auszahlung erfolgt, ohne dass eine Gegenrechnung der Rückzahlungsströme früherer Darlehensnehmer vorgenommen wird. Es kommt hier das Bruttoprinzip zum Einsatz.

ben die Grunddaten stimmig und belastbar zu sein. Nur so und auf Basis international vergleichbarer Daten kann die Debatte über die weitere Entwicklung des deutschen Bildungssystems sachgerecht geführt werden.

Die OECD hat ihr Indikatoren-System und die Art der Erfassung laufend verfeinert. Der jährliche Bericht „Education at a Glance“ unterscheidet nach 4 Kategorien (A bis D). Für die Erfassung der Bildungsausgaben in der Unterteilung nach privaten und öffentlichen Finanzierungsquellen stehen 7 Indikatoren (B1 bis B7) zur Verfügung. Die öffentliche Bildungsfinanzierung wird dabei im Kern über den Indikator B4 sowie Teile der Indikatoren B2, B3, B5 abgebildet. Zu speziellen Aspekten steuern die Indikatoren C1, und D3. ergänzende Informationen bei. Tabelle 6 fasst im Teil A die in besonderer Weise relevanten und im Teil B die ergänzenden Indikatoren zusammen. Als hinsichtlich der Ergebnisse wesentlich schält sich heraus:

■ **Frage nach der Finanzierung von Bildungseinrichtungen und Frage nach der Höhe öffentlicher Bildungsausgaben**

Der Indikator B2 stellt die Frage, welche Anteile ihrer nationalen Wirtschaftskraft die Mitgliedsländer aus öffentlichen und privaten Quellen für die Finanzierung von Bildungsinstitutionen einsetzen. Eine Unterteilung nach öffentlich und privat nimmt der Unterindikator B2.4 vor. Er stellt für den Primar- bis Postsekundarbereich, für den Tertiärbereich und für die Institutionen insgesamt die BIP-Anteile dar, die öffentlich und privat eingesetzt werden. Dies in einer Nettobetrachtung. Verlangen Einrichtungen der Tertiärbildung etwa Studiengebühren, zu denen die Studierenden vom Staat aber Zuschüsse erhalten können, werden die Zuschüsse unter öffentlich erfasst und bei den privaten Haushalten abgezogen. Beim Indikator B4 geht der Blickwinkel nicht von den Institutionen und ihrer Finanzierung aus, sondern es interessiert, welche Anteile bezogen auf das BIP und bezogen auf die öffentlichen Gesamtausgaben die öffentliche Hand für Bildungsinstitutionen und für Bildungsförderung einsetzt. Die öffentlichen Ausgaben beinhalten hier anders als beim Indikator B2.4 auch nicht-institutionengebundene Transfers an Privathaushalte, etwa zur Sicherung von Lebenshaltungskosten sowie Transfers an andere private Organisationen. Öffentliche Bildungsausgaben erzielen folglich beim Indikator B4.1 in der Regel einen höheren Anteil als beim Indikator B2.4. Der Spannweite bewegt sich (2006) beim Indikator B2.4 zwischen 7,2 Prozent des BIP (Island) und 2,7 Prozent des BIP (Türkei) und beim Indikator B4.1 zwischen 8,05 Prozent des BIP (Dänemark) und 2,86 Prozent de BIP (Türkei). Das Ranking beim Indikator B2.4 führen 2006 Island, Dänemark, Schweden, Belgien und Finnland an, gefolgt von Frankreich, der Schweiz und Norwegen. Beim Indikator B4.1 (2006) führen erneut die 5 nordisch-skandinavischen Länder; diesmal en bloc. Über den öffentlichen Gesamthaushalt wurden dort dem Bildungswesen zwischen 8,15 (Dänemark) und 6,14 Prozent (Finnland) des BIP zugeführt. Es folgen Neuseeland und abgesehen von Deutschland alle anderen west-/mitteleuropäischen Länder (Belgien, Niederlande, Österreich, Schweiz, Slowenien) mit Anteilen zwischen 6,0 Prozent (Belgien) und 5,44 Prozent (Österreich). Deutschland rangiert bei der öffentlichen Bildungsfinanzierung unter den Ländern, deren öffentliche Bildungsausgaben weit unterdurchschnittlich sind. Beim Indikator B2.4 belegte es 2006 unter 29 OECD-Ländern (incl. Slowenien als OECD-Partnerland) Platz 26 und beim Indikator B4.1 unter 28 Ländern Platz 24.

■ **Frage nach der öffentlichen Steuerung des Bildungswesens**

Die Frage nach der öffentlichen Finanzierung ist eng verbunden mit der Frage öffentlicher Steuerung. Sind Finanzierung und Organisationsverantwortung im öffentlichen Sektor gebündelt, ergibt sich ein hohes öffentliches Steuerungs niveau. Dies muss keine hierarchische Detailsteuerung sein. Öffentliche Organisationsverantwortung kann auch im Rahmen

einer staatlichen Rahmensteuerung durch Übertragung der Detailsteuerungskompetenz auf das Management der Einrichtungen oder basisdemokratisch durch Mitentscheidungsrechte der Bildungsteilnehmer wahrgenommen werden. Die Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf öffentliche und private Bildungseinrichtungen gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang öffentliche Finanzierung und öffentliche Organisationsverantwortung auseinanderfallen. Dort wiederum, wo staatliche Ausgaben in hohem Maße der Finanzierung privater Bildungseinrichtungen gelten, kann diese Finanzierung direkt erfolgen oder indirekt. Beispielsweise können Geldtransfers an kirchliche Organisationen (Katholische und Evangelische Kirche) gehen, die diese dann unter Beachtung der Zuwendungsbestimmungen für konfessionelle Bildungseinrichtungen einsetzt. Die öffentliche Steuerungsverantwortung reduziert sich hier auf eine nachträgliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung. Unter den OECD-Indikatoren liefert B4.2 Auskunft, in welchem Umfang öffentliche Mittel direkt der Finanzierung einerseits öffentlicher und andererseits privater Einrichtungen dienen. Nach den Zahlen für 2006 gibt es innerhalb der OECD bei der öffentlichen Finanzierung privater Institutionen eine erhebliche Spannweite. Im Primar- bis Postsekundarbereich liegt sie zwischen 99,8 Prozent (USA) und 44,2 Prozent (Belgien) bei einem Durchschnitt von gut 88 Prozent in der OECD und 86 Prozent in der EU19. Die extrem geringe Bedeutung öffentlicher Finanzierung privater Einrichtungen in den USA darf nicht dahingehend interpretiert werden, dass Privatschulen dort keine Rolle spielen. Sie spielen eine nicht geringe Rolle, sind aber privat finanziert. Umgekehrt in Belgien. Dort dominiert die private Trägerschaft von Schulen, die jedoch öffentlich finanziert werden. In Großbritannien ist die Situation wieder eine andere. Dort unterteilt sich das Bildungswesen in einen öffentlichen und einen privaten Sektor. Der Privatsektor erhält in zunehmendem Maße öffentliche Mittel, und zwar indirekt. 2004 gingen 19,1 Prozent der öffentlichen Mittel an private Einrichtungen des Primar- bis Postsekundarbereichs und 2 Prozent indirekt an den Privatsektor. 2006 gingen nur noch 6,6 Prozent der öffentlichen Mittel direkt an private Einrichtungen und 18,5 Prozent indirekt. Damit liegt Großbritannien mit Abstand an der Spitze. Bei der Tertiärbildung ist die Spanne ähnlich groß, die Platzierung der Länder aber eine andere. Erneut liegt Belgien bei der öffentlichen Finanzierung privater Einrichtungen vorn. Nur 36,9 Prozent der öffentlichen Ausgaben für Tertiärbildung gehen an öffentliche Einrichtungen. Relativ niedrig ist dieser Anteil mit 55,9 Prozent aber auch in Norwegen sowie in Schweden (68,7 %) und Island (65,9 %). Hoch dagegen (über 80 %) in Tschechien, Spanien, der Schweiz, Portugal, Frankreich, Irland, Italien und Kanada. Die bunte Mischung von Ländern mit unterschiedlichen Wohlfahrtssystemen zeigt, dass die Befunde sich einer einfachen Interpretation verschließen.

- **Frage nach Mittelaufbringung und Mitteleinsatz durch die verschiedenen staatlichen Ebenen:** Die öffentliche Finanzierungsverantwortung für Bildung kann sich zwischen der zentralstaatlichen, der regionalen und der kommunalen Ebene sehr unterschiedlich verteilen. Der Indikator B4.3a gibt Auskunft darüber, wie sich vor und nach Berücksichtigung der Finanzverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen die Finanzierungsanteile bei der Primar- bis Postsekundarbildung darstellen. Im OECD-Durchschnitt fallen³⁸ 29,6 Prozent beim Zentralstaat, 28,5 Prozent in den Regionen oder Teilstaaten und 43 Prozent auf der lokalen Ebene an. Deutlich überdurchschnittlich ist das Gewicht der lokalen Ebene in den skandinavischen Ländern. Die Spannweite liegt zwischen über 90 Prozent in Finnland und 56,7 in Dänemark. Die angelsächsischen Länder liegen teilweise weit (USA: 98,6 %) über und teilweise weit unter dem Durchschnitt (Irland: 17,2 %). In Deutschland fällt der Finanzierungsbeitrag der lokalen Ebene ohne die Transfers von Bund und Ländern mit 17,1 Prozent und incl. dieser Transfers mit 21,6 Prozent jeweils nur ca. halb so hoch aus wie im OECD-Durchschnitt (30,1 % und 43 %). Das Schwergewicht der Finanzierung liegt in Deutschland bei den Ländern mit einem Anteil von deutlich über 70 Prozent, während der Bundesanteil bei unter 10 Prozent liegt. Diese Finanzverteilung ist nicht schlicht Ergebnis der föderalen Ordnung. Länder mit ebenfalls föderaler Staatsverfassung weisen ganz unterschiedliche Verteilungsmuster auf. Dies gilt weltweit und auch bezogen auf Kontinentaleuropa. So spielt in der Schweiz die zentralstaatliche Ebene bei der Primar- bis Postsekundarbildung eine noch geringere Finanzierungsrolle als in Deutschland und die lokale Ebene

³⁸ After transfers between levels of government

eine rd. doppelt so starke. Völlig anders ist das Muster in Österreich. Dort stammen rd. drei Viertel der öffentlichen Mittel vom Zentralstaat und die lokale Ebene hat die Finanzierungsbedeutung, die in Deutschland dem Bund zukommt. Die Mittelverausgabung wird in Österreich (2006) zu 41,7 Prozent (Deutschland: 7 %) über den Bundeshaushalt und zu 47,5 Prozent (Deutschland: 71,4 %) über die Haushalte der Länder vorgenommen. Noch wieder anders ist das Muster im ebenfalls föderalen Belgien. Die Finanzierungsverantwortung der regionalen Ebene entspricht dort etwa der von Deutschland. Gleichzeitig ist der Zentralstaat mit einem Anteil von rd. 17 Prozent doppelt so stark in der Verantwortung wie in Deutschland. Bei Hochschulen und Universitäten erreicht die zentralstaatliche Ebene durchgängig ein höheres Gewicht als im nicht-tertiären Schulsektor. In der Mehrzahl der OECD-Länder erfolgt die öffentliche Finanzierung der Tertiärbildung zu 90 bis 100 Prozent über den Zentralstaat. Bei föderal verfassten Ländern gibt es wie bereits bei der nicht-tertiären Bildung sehr unterschiedliche Muster. Drei Länder-Gruppen können unterschieden werden. Australien und Österreich gehören mit Anteilen von weit über 90 Prozent (Österreich: 96,8 %) zu den Ländern, die den Tertiärbereich zentralstaatlich finanzieren. Die USA und die Schweiz bilden eine Mittelgruppe; zwischen 40 und 50 Prozent der Ausgaben werden dort von der Bundesebene finanziert. Deutschland und Belgien zeichnen sich durch einen relativ geringen Finanzierungsanteil des Bundes (Deutschland: 22,5 %; Belgien: 22,8 %) aus.

Unter den Indikatoren B5 und B6 finden sich weitere Daten, die für die Beurteilung der Bedeutung öffentlicher Finanzierung Relevanz haben. Der Indikator B5.1 stellt die Frage nach Studiengebühren und den finanziellen Hilfen, die Studenten als Zuschüsse oder Studiendarlehen erhalten (B5.1a). Die Daten weisen für das akademische Jahr 2006/2007 (öffentliche Hochschulen) 14 Länder mit und 8 Länder ohne Studiengebühren aus. Deutschland gehört dabei zu der Ländergruppe mit fehlenden Daten. Berücksichtigt man, dass die Studiengebühren in Österreich mittlerweile wieder abgeschafft wurden und rechnet Deutschland zu den Ländern mit Studiengebühren, ist das Verhältnis 9:15. Überwiegend also erheben OECD-Länder Studiengebühren. Ein eindeutiger Trend Richtung Studiengebühren existiert aber nicht. Sowohl in Irland wie auch in Österreich wurden Studiengebühren wieder abgeschafft. Der Indikator weist freilich einen relativ strikten Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsregime und Studiengebühren aus. Mit Ausnahme von Irland erheben alle angelsächsischen Länder Studiengebühren und alle skandinavischen Länder umgekehrt keine Studiengebühren. Die west-/mitteleuropäischen Länder sind gespalten. Belgien, Frankreich und die Niederlande erheben Studiengebühren, Slowenien und Österreich nicht. Zur Schweiz wie auch zu Luxemburg liefert der OECD-Indikator keine Angaben. Hinsichtlich der Höhe ist festzustellen, dass die angelsächsischen Gebühren um das Vielfache über dem Niveau mitteleuropäischer Länder liegen. Dies bereits bei öffentlichen Hochschulen und noch mehr bei Privathochschulen. Bei öffentlichen Hochschulen bewegt sich die Spanne p.a. zwischen 2.765 PPP's (Neuseeland) und 5.666 PPP's (USA) gegenüber max. 1.707 PPP's (Niederlande) in den benannten west-/mitteleuropäischen Ländern. Neben Angaben zu Studiengebühren enthält der Indikator B5 weitere Teilindikatoren. Der Teilindikator B5.1b bildet die Gebühren für nicht-akademische tertiäre Ausbildungen ab (B-Programme). Die Datenlage ist hier jedoch dürf-

tig; eine Auswertung wenig sinnvoll. Gleiches gilt für den Indikator B5.2, der die Anteile von Studenten, die Förderungen erhalten sowie die Relation von Gebühren zu Förderungen abzubilden versucht, jedoch nur für 16 OECD-Länder Angaben liefert. Dies sind die angelsächsischen Länder (ohne Kanada und Irland) mit ihrer langen Tradition von Studiengebühren, die skandinavischen Länder sowie Teile von Mitteleuropa und anderer Ländergruppen. Mit der weiteren Ausdifferenzierung von einerseits Gebühren- und andererseits Fördersystemen dürfte der Indikator zukünftig ein stärkeres Gewicht erhalten. Auf einer relativ lückenlosen Datenlage basiert der 2009 nur online publizierte Indikator B5.5. Missing Data weisen hier nur Kanada und Griechenland aus.

Eine etwas bessere Datenlage als beim Indikator B5 gibt es beim Indikator B6. Der Teilindikator B6.1 enthält in „Education at a Glance 2009“ Daten zur Aufteilung (öffentliche und private Ausgaben) zwischen Kern- und Hilfsleistungen im Primar- bis Postsekundarbereich für 21 OECD-Länder, wenn Slowenien als Partnerland einbezogen wird. Deutschland gehört zu der Schlusslichtgruppe mit Ausgaben für Hilfsdienste von weniger als 0,1 Prozent des BIP. Der OECD-Durchschnitt liegt bei 0,23 Prozent. Am höchsten mit 0,74 BIP-Prozentpunkten sind in Großbritannien die Ausgaben für Hilfsdienste im nicht-tertiären Bildungsbereich. Wie hoch daran jedoch der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand ist, bleibt offen. Bei der Tertiärbildung ist die Datenlage unbefriedigend. Für weniger als die Hälfte der OECD-Länder liegen Daten vor. Gut mit Daten unterlegt ist dann wieder der Teilindikator B6.2, aus dem sich die Aufteilung auf laufende Ausgaben und Kapitalausgaben entnehmen lässt mit genauerer Aufschlüsselung der laufenden Ausgaben. Erneut jedoch fließen öffentliche und private Finanzierungsquellen zusammen, so dass Aussagen zum Gewicht öffentlicher Finanzierung nicht möglich sind. Der Umstand, dass bei zahlreichen OECD-Indikatoren keine Differenzierung nach öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen erfolgt, verweist auf das COFOG-System. Dieses System liefert in der Tiefengliederung für die staatlichen Bildungsausgaben die diesbezüglichen Informationen. Vgl. unter 2.4.

Tab. 6a: Abbildung öffentlicher Bildungsfinanzierung in OECD-Indikatoren: Kernindikatoren¹⁾ (Stand 2008/2009)

Code	Bezeichnung	Inhalt/Definition	Aussagekraft
B2 Ausgaben für Institutionen			
B2.4	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in % es BIP nach Finanzierungsquellen und Bildungsstufen	Angabe Öffentlicher und privater BIP-Anteile für den Primar- bis Postsekundarbereich, den Tertiärbereich und für alle ISCED-Stufen. Enthalten sind direkte öffentliche Transfers an Haushalte und Finanzierungsanteile, die aus internationalen Quellen stammen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bildet ab, welchen Anteil des BIP öffentliche Haushalte dem Bildungswesen zur Finanzierung von Bildungsprogrammen zur Verfügung stellen ■ Zeigt wie sich öffentliche und private Finanzierung zueinander verhalten. Die privaten Anteile sind Nettoanteile (Transfers an den Privatsektor abzüglich der Transfers, die an Institutionen gehen) ■ Abgesehen von der Tertiärbildung sind keine differenzierten Aussagen zu einzelnen ISCED-Stufen möglich
B3 Finanzierung von Institutionen aus öffentlichen und privaten Quellen			
B3.1	Relative Finanzierungsanteile (öffentlich, privat) für Bildungseinrichtungen insgesamt	Öffentlicher Finanzierungsanteil insgesamt und private Finanzierungsanteile (brutto und netto)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bildet ab, wie hoch der öffentliche Finanzierungsanteil insgesamt ist ■ Bildet ab, welche Anteile private Haushalte und private Organisationen ohne Berücksichtigung der aus öffentlichen Quellen bezogenen Transfers tragen ■ Zeigt, welche Rolle die öffentliche Subventionierung privater Bildungsausgaben spielt. ■ Zeigt die Indexentwicklung anhand des Basisjahres 2000
B3.2a + B3.2b	Relative Finanzierungsanteile (öffentlich, privat) für Bildungseinrichtungen	Öffentlicher und privater Finanzierungsanteil von der Elementarbildung bis zur Tertiärbildung	<ul style="list-style-type: none"> ■ B3.2a: Wie Indikator B3.1, aber für die Elementar- bis Postsekundarbildung ■ B3.2ba: Wie Indikator B3.1, aber für die Tertiärbildung
B3.3	Tertiäre Bildung: Trends der Relationen von öffentlicher und privater Finanzierung	Indexgestützte Darstellung der Entwicklung relativer Anteile bezogen auf ein Basisjahr (2000 = 100)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indikator zeigt für die tertiäre Bildung die Veränderung der relativen Finanzierungsanteile ■ Gegenüber dem Basisjahr 2000 wird die Indexentwicklung dargestellt ■ Öffentliche Transfers an den Privatsektor; Transfers aus internationalen Quellen sind nicht enthalten
B4 Gesamte öffentliche Bildungsausgaben			
B4.1	Direkte öffentliche Ausgaben für Institutionen, private Haushalte und private Organisationen/Einrichtungen an Institutionen gebundenen Zahlungen	Wie Indikator B2.4 plus nicht an Einrichtungen gebundene Transfers an den Privatsektor (Haushalte und Organisationen). Angabe von BIP-Anteilen und Anteilen an den öffentl. Gesamtausgaben	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indikator zeigt, welche Höhe (i% des BIP und % der Gesamtausgaben) die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben erreichen. ■ Über die bei B2.4 erfassten Ausgaben hinaus sind Transfers an Privathaushalte (Förderung des Lebensunterhaltes, z.B.) und den übrigen Privatsektor erfasst. ■ Dies insgesamt und für die 2 Bereiche „Primar- bis Postsekundar“ und Tertiär
B4.2	Verteilung der öffentlichen Gesamtbildungsausgaben	Öffentliche Bildungsausgaben in ihrer Verteilung auf den öffentlichen und den privaten Sektor (direkte Zahlungen;; indirekte Zahlungen und Transfers) nach Bildungsstufen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indikator zeigt, wie sich die direkten öffentlichen Ausgaben auf öffentliche und private Bildungseinrichtungen verteilen und welche indirekten Zahlungen und Transfers dem Privatsektor zufließen. ■ Dies in der Unterteilung nach nicht-tertiärer Bildung ab Primarstufe und tertiärer Bildung
B4.3a + B4.3b	Verteilung der öffentlichen Bildungsausgaben nach staatlichen Ebenen	Verteilung nach zentraler, regionaler und lokaler Ebene: Nicht-tertiäre Bildung (B4.3a) und tertiäre Bildung (B4.3b)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Der Indikator zeigt, welche Mittelanteile auf die zentrale, die regionale und die lokale Staatsebene entfallen. ■ Dies bezogen auf die Mittelherkunft und die Mittelverwendung, damit unter Berücksichtigung der Finanzverflechtung.

Tab. 6b: Abbildung öffentlicher Bildungsfinanzierung in OECD-Indikatoren: weitere Indikatoren (Stand 2008/2009)

Code	Bezeichnung	Inhalt
B5: Gebühren und Studienförderungen tertiärer Programme		
B5.1a	Geschätzte jährliche Studiengebühren (PPP's auf USD-Basis) für Tertiär-5a-Programme (Studienjahr)	Näherungsweise Schätzung von Studiengebühren und des Anteils betroffener Studenten bei 5a-Programmen, keine Ist-Zahlen und keine vollständige Erfassung.
B5.1b	Geschätzte jährliche Studiengebühren (PPP's auf USD-Basis) für Tertiär-5b-Programme (Studienjahr)	Wie B5.1a, aber für Typ-5b-Programme
B5.2	Relation von Studienförderung zu Studiengebühren	In Education at a Glance 2009 nur für 5a-Programme im Studienjahr 2006/2007
B5.3	Öffentliche Förderung mit Darlehen/Studienkrediten (public loans)	2009: Informationen nur für 5a-Programme im Studienjahr 2004/2005
B5.4 (B5.5)	Öffentliche Förderungen des Privatsektors (Haushalte und andere private Einrichtungen) in % aller öffentlichen Bildungsausgaben und bezogen auf das BIP	Direkte Ausgaben für Bildungsinstitutionen und indirekte Förderungen (Zuschüsse, Darlehen und andere Zahlungen) des Privatsektors bei tertiären Programmen (B5.4) und bei anderen ISCED-Programmen (B5.5)
B6: Mittelverwendung für Dienstleistungen und Ressourcenbereitstellung		
B6.1	Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Dienstleistungen als % des BIP	Ausgaben für Lehre, Forschung&Entwicklung und Hilfsleistungen in Bildungseinrichtungen und private Ausgaben für den Kauf von Bildungsgütern außerhalb von Bildungseinrichtungen
B6.2a	Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Ressourcenart: Primar- und Sekundarbereich	Verteilung der Gesamtausgaben und der laufenden Ausgaben auf Bildungseinrichtungen im Primar- und Sekundarbereich: öffentliche und private Finanzquellen
B6.2b	Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Ressourcenkategorie und Bildungsstufe	Verteilung der Gesamtausgaben und der laufenden Ausgaben auf Bildungseinrichtungen im nicht-tertiären und tertiären Bereich: öffentliche und private Finanzquellen
C1.3	Ausgaben für nicht-tertiäre berufliche Bildungsprogramme pro Schüler nach Art des Programms	Höhe der Ausgaben pro Schüler/Auszubildendem (PPP's auf USD-Basis) in schulischen oder dualen Berufsbildungsprogrammen
D3: Lehrergehälter und ihre Entwicklung		
D3.1	Lehrergehälter	Jahresgehälter in öffentl. Bildungseinrichtungen nach PPP's (Anfangsgehälter und Gehälter nach 15 Jahren Lehtätigkeit): nach ISCED-Stufen
D3.2	Entwicklung der Lehrergehälter von 1996 bis 2007 (Education at a Glance 2009)	Indexentwicklung von 1996 (= 100) bis 2007 nach Anfangsgehältern, Gehältern nach 15 Jahren Lehtätigkeit etc. und ISCED-Stufen.
Nachrichtlich : Indikatoren aus weiteren OECD-Datenbanken (Family database...)		
PF2.1	Public expenditure on education by level of education as a % of GDP	Ausgaben ab Primar- bis Tertiärstufe
PF10	Öffentliche Ausgaben pro Kindergartenkind für Bildung und Pflege	
PF15	Formale Betreuung von 3- bis 11jährigen Kindern	Vor und nach der Schule: Betreuungsdaten und öffentliche Ausgaben

1) Der Begriff „Kernindikatoren“ wird hier mit Blick auf die Erfassung öffentlicher Bildungsfinanzierung gewählt. Mit dem, was die OECD selbst als Kernindikatoren ihrer Berichterstattung ansieht, darf dies nicht verwechselt werden.

2.2.2 Eurostat-Indikatoren

Die europäische Bildungsstatistik zielt darauf ab, für zentrale Aspekte der Bildung in den Mitgliedsländern vergleichbare Statistiken und Schlüsselindikatoren bereitzustellen. Die Daten umfassen die Beteiligung der Bevölkerung an formalen Bildungsprogrammen und die dabei erzielten Abschlüsse, das Bildungspersonal sowie die für Bildung aus privaten und öffentlichen Quellen eingesetzten finanziellen Ressourcen. Die ermittelten Daten sollen zuverlässige Aussagen zu der Frage ermöglichen, in welchem Umfang die Europäische Gemeinschaft insgesamt sowie einzelner ihrer Mitgliedsländer die Ziele erreichen, die im Rahmen des Lissabon-, des Bologna- und des Kopenhagenprozesses festgelegt wurden. Den Indikatoren kommt also eine Steuerungsfunktion für innergemeinschaftliche Bildungsziele zu. Obwohl sich die Indikatoren im Kern mit denen in der OECD-Berichterstattung decken, gibt es einige Abweichungen bei der Datenaufbereitung. Als Beispiele seien aufgeführt:

- Bei der OECD kommen vorrangig laufende Preise und nur vereinzelt Index-Bildungen zwischen Zeitpunkten zu Anwendung. Eurostat liefert beides. So stellt der Indikator FA01 die gesamten öffentlichen Ausgaben nach ISCED-Stufen in laufenden Preisen und der Indikator FC01 das gleiche in konstanten Preisen (1995 = 100) dar.
- Die OECD-Berichterstattung liefert kaum Zeitreihen, sondern arbeitet mit Vergleichen zwischen verschiedenen Zeitpunkten. Eurostat liefert teilweise Zeitreihen, so bei den BIP-Anteilen öffentlicher und privater Finanzierung.
- Die Bezugsgröße für Kaufkraftparitäten ist nicht der US-Dollar, sondern der Euro (EUR PPS)
- Die Darstellung der öffentlichen Ausgaben (in % des BIP) wird klarer als bei der OECD aufgeteilt in Ausgaben für Bildungseinrichtungen (Indikator FP03-1) und in Transferausgaben an den Privatsektor (Indikator FP03-2).
- Bei der Darstellung der Ausgaben pro Schüler werden Relationen gebildet: Der Indikator FN02 stellt dar, wie sich die Ausgaben pro Primarschüler zu den Ausgaben pro TeilnehmerIn an tertiären Programmen verhalten.
- Die Darstellung der Bildungsförderung (in % der gesamten öffentlichen Ausgaben) ist nach ISCED-Stufen differenziert.

Da sich Eurostat der gleichen Datenbasis bedient wie die OECD (UOE-Datensammlung) steht zu erwarten, dass sich die Ergebnisse bei gleicher Indikatorenabgrenzung decken. Weitgehend ist dies auch der Fall. So ist die Differenz zwischen dem OECD-Indikator B4.1 und dem Eurostat-Indikator „Total public investment on education as a percentage of GDP“ 2006 bei fast allen europäischen OECD-Ländern Null oder unerheblich.³⁹ In früheren Jahren gab es freilich stärkere Abweichungen. Bei den Daten zum Jahr 2000 wiesen

³⁹ Nur bei 3 von 20 erfassten Ländern gab es überhaupt eine Abweichung. So weist Eurostat bei Tschechien einen um 0,2 BIP-Prozentpunkte und bei Italien einen um 0,02 BIP-Prozentpunkte höheren Anteil aus als die

von den erfassten 18 europäischen Ländern z. B. nur die Hälfte keinerlei Abweichung auf; 3 Länder (darunter Deutschland) hatten eine geringe Abweichung von bis zu 0,1 BIP-Prozentpunkten. 6 Länder allerdings eine größere Abweichung. Die größten Abweichungen gab es bei Norwegen und Island, deren Daten von Eurostat miterfasst werden. Bei Norwegen wies Eurostat gegenüber der OECD einen um 0,84 BIP-Prozentpunkte höheren und bei Island einen um 0,86 BIP-Prozentpunkte geringeren BIP-Anteil auf.⁴⁰ Schon die Daten für das Jahr 2005 deckten sich mit einer Ausnahme bei den Niederlanden jedoch mit den OECD-Daten. Bei den Niederlanden wies Eurostat für 2005 einen um 0,29 BIP-Prozentpunkte höheren Anteil aus als die OECD. Das ist eine ins Gewicht fallende Größenordnung. Inwieweit sie sich durch die von den Niederlanden vorgenommene Schließung von Datenerfassungen erklärt, kann hier nicht gesagt werden. Die OECD hat bei den Niederlanden erstmals für das Berichtsjahr 2006 (Education at a Glance 2009) neben privaten Ausgaben für berufsbezogene Programme auch solche für unabhängige private Bildungseinrichtungen einbezogen. Ob damit auch öffentliche Zuschüsse zusätzlich erfasst wurden, ist unklar. Sollte dies der Fall sein, bietet es sich als Erklärung an, dass Eurostat die in den Niederlanden vorgenommene Schließung von Datenlücken bereits für das Jahr 2005 berücksichtigt hat, die OECD aber erst zum Berichtsjahr 2006.

2.3 Befunde eingeschränkter Vergleichbarkeit

Im internationalen Vergleich rangiert Deutschland bei der öffentlichen Bildungsfinanzierung wie auch bei der Bildungsfinanzierung insgesamt im hinteren Drittel. Die Berechtigung dieser Platzierung wird immer wieder bestritten. Die Behauptung geht dahin, dass das, was Deutschland tatsächlich für Bildung aufwende, in den Statistiken der OECD unterzeichnet werde. Zur Untermauerung vorgetragen wird methodische Kritik, der Verweis auf den hohen Finanzierungsbeitrag der Privatwirtschaft und die Auflistung von Datenerfassungslücken. Nachfolgend will ich die vorhandenen Lücken bei der Datenerfassung einer näheren Prüfung unterziehen und anschließend den Finanzierungsbeitrag der Privatwirtschaft insoweit behandeln, als es für unseren Zusammenhang Relevanz hat.

OECD, bei Dänemark umgekehrt einen um 0,07 Prozentpunkte geringeren. Diese Abweichungen sind als tolerabel zu beurteilen.

⁴⁰ Eigene Berechnung anhand der Daten von Eurostat und der Daten des jährlich erscheinenden OECD-Berichts „Education at a Glance“

2.3.1 Datenlücken und Datenqualität: Dokumentierte Abweichungen, Fehlerfassungen und Lücken bei OECD- und EU-Ländern

Üblicherweise finanziert die öffentliche Hand das Bildungswesen - entweder durch direkte Übernahme der laufenden und investiven Ausgaben der eigenen Bildungseinrichtungen (direkte Ausgaben für Bildungseinrichtungen) oder durch Zuwendungen/Zuschüsse an private Einrichtungen. Hinzu kommt die öffentliche Unterstützung von Schülern und Studierenden mittels Stipendien und staatlichen Darlehen. Beide Arten von Transaktionen zusammengenommen sind in den internationalen Statistiken von UNESCO, OECD und Eurostat als öffentliche Bildungsausgaben ausgewiesen. Die in den einzelnen Ländern mit der Lieferung der Daten beauftragten öffentlichen Stellen sind zur Anwendung der international festgelegten Definitionen und Abgrenzungen verpflichtet. Dies schließt Lücken in den Erhebungsprogrammen, Fehlerfassungen und die Anwendung von Schätzmethoden, die sich als nicht belastbar erweisen, nicht aus. Die national erhobenen Daten sind teilweise unterschiedlich definiert und werden gewonnen über Verfahren, die differieren. Dies so umzurechnen, dass den internationalen Anforderungen entsprochen wird, ist mit Schwierigkeiten behaftet. Ein Beispiel betrifft die Abgrenzung des Buchungsjahres. Bei periodengenaue Abgrenzung gemäß dem Jährlichkeitsprinzip müsste die Erfassung von Ausgaben den Zeitraum von Januar bis Dezember umfassen, obwohl das Schul- und Hochschuljahr in den meisten Ländern im Herbst beginnt und im Sommer endet. In den weitaus meisten Länder entspricht das Rechnungsjahr dem kalendarischen Jahr. In drei angelsächsischen Ländern (Kanada, Neuseeland, Vereinigtes Königreich) und Japan wird davon abgewichen; meist zugunsten einer Rechnungsperiode von April bis März des Folgejahres. (OECD 2009a, S. 451f.) In geringem Umfang kann dies Auswirkungen auf die Rechnungsergebnisse haben, die sich über die Jahre aber ausgleichen.

Nicht nur horizontal ist volle Vergleichbarkeit nicht gegeben. Mängel an vertikaler Konsistenz kommen hinzu, da einzelne Länder den Umfang ihres Erhebungsprogramms, ihre Erhebungsmethoden und Abgrenzungen im Zeitverlauf verändert haben. Dies führt zu Brüchen in den Zeitreihen. Um sie zu beheben, müssten Rückrechnungen vorgenommen werden. Sie sind aufwändig und unterbleiben daher oder werden nur für einzelne Zeitpunkte vorgenommen. Alle diese Probleme dürfen nicht überschätzt werden. Sie stellen sich ebenso national wie international. Statistische Systeme sind nie neutral. Sie bilden immer mit ab, wie ein Sachverhalt gesehen wird und welche Bedeutung ihm eine Gesellschaft beimisst. In dem Maße wie sich Gesellschaft verändert, wie staatliche Aufgabenwahrnehmung ausgebaut oder abgebaut wird, steigen die Anforderungen an gute Statistik oder werden zurückgefahren. Sachverhalte, die neu erfasst werden, mag es schon früher

gegeben haben. Die Erfassung rückt ans Licht, was vorher im Dunkeln blieb, vielleicht auch bleiben sollte.

Ein Beispiel aus Deutschland mag das Problem verdeutlichen. Privatschulen, die staatliche anerkannt sind, haben einen Anspruch auf Staatszuschüsse. Umfang und Art der Mitfinanzierung sind durch Landesgesetze geregelt. Obwohl die Bedeutung von Privatschulen stark zugenommen hat und damit auch die Bedeutung staatlicher Zuschüsse für das Privatsegment, gibt es bislang keine gesetzliche Grundlage für die laufende Erhebung der hier anfallenden Kosten und ihrer Finanzierung. Dieses Defizit der deutschen Bildungsfinanzstatistik wird punktuell geschlossen durch gelegentliche Stichprobenbefragungen nach § 7 II des Bundesstatistikgesetzes.⁴¹ Für 1995 und dann erneut für 2005/2006 wurde auf dieser Rechtgrundlage eine Stichprobe bei den Trägern erhoben. Danach betragen die Ausgaben für allgemein bildende Schulen in privater Trägerschaft 1995 2,4 Mrd. €. 82 Prozent dieser Ausgaben (1,98 Mrd. €) wurden durch öffentliche Zuschüsse gedeckt. Hinzu kamen 0,6 Mrd. für berufliche Schulen in privater Trägerschaft (Mitfinanzierungsanteil: 69 %). Die Korrektheit der Stichprobendaten wurde durch eine Befragung bei den Ländern und Gemeinden nicht bestätigt, denn hier ergaben sich Länderzuschüsse für allgemeinbildende Schulen in privater Trägerschaft von 2,4 Mrd. € und zusätzlich Zuschüsse der Gemeinden von 78 Mio. €. Die tatsächliche Höhe der gezahlten öffentlichen Zuschüsse lag also um ein gutes Viertel über den Stichprobendaten. Das Stichprobenverfahren hat sich damit nicht bewährt. 2008 ergab eine neuerliche Befragung von Ländern und Gemeinden nach den 2005 gezahlten Zuschüssen, dass die Zuschüsse bei den Ländern auf 3,9 Mrd. (plus 60 % gegenüber 1995) und bei den Gemeinden auf 189 Mio. € (plus 144 % gegenüber 1995) angestiegen sind. (Stat. BA 2008, S. 38) Da die Ausgaben für allgemeinbildende Schulen gleichzeitig nominal nur um 11,4 Prozent stiegen, was unterhalb der Preissteigerungsrate dieser Dekade lag, kann der Befund politisch wie folgt interpretiert werden: Die reale Ausgabensteigerung von Ländern und Gemeinden für allgemeinbildende Schulen wurde seit Mitte der 90er Jahre in hohem Maße bis vollständig absorbiert von Privatschulen. Auch die sogenannte demografische Rendite aufgrund gesunkener Schülerzahlen floss in nicht geringem Maße in den Privatsektor. Da dieser aber zu Teilen Schulgelder erhebt und damit nicht allen Kindern und Jugendlichen offensteht, subventioniert die öffentliche Hand praktisch die schleichende Privatisierung des Bildungswesens. Dies wird deutlich bei Betrachtung der öffentlichen Zuschüsse pro Privatschüler. Diese beliefen sich 2006 auf im Bundesdurchschnitt 4.800 €, was nur um 100 € unter den Ausgaben pro Schüler in öffentlichen Schulen lag; 2005 hatte die Diffe-

renz noch bei 200 € gelegen. In besonderer Weise subventionieren Bayern und Baden-Württemberg Privatschulen zulasten öffentlicher Schulen. In öffentlichen Schulen wurden 2006 in Bayern und Baden-Württemberg 5.000 € pro Schüler-/in verausgabt und gleichzeitig Zuschüsse an Privatschulen gezahlt, die sich pro Schüler auf 5.800 € (Bayern) resp. 5.400 € (Baden-Württemberg) beliefen.⁴² Überwiegend dürfte es sich hier um konfessionelle Schulen handeln, teilweise aber auch um Schulen von Trägern, die zusätzlich zu den staatlichen Zuschüssen noch Schulgelder in beträchtlicher Höhe vereinnahmen. Faktisch handelt der Staat zu Lasten seiner eigenen Schulen. Eine andere Beurteilung ergäbe sich, wenn die staatlich anerkannten Schulen in privater Trägerschaft öffentliche Zuschüsse in Höhe der Finanzierung öffentlicher Schulen erhielten und im Gegenzug kein Schulgeld erheben dürften. Dann gäbe es unter gleichen Finanzierungsbedingungen einen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Schulen bei Wahrung des öffentlichen Gutcharakters von Bildung. Das Beispiel lehrt Mehreres: **Erstens** wird deutlich, dass Stichprobenerhebungen zu nicht tolerierbaren Fehlerfassungen führen können. **Zweitens** nimmt die Aussagekraft der finanzstatistischen Daten in dem Maße ab wie öffentliche Bildungsausgaben nicht mehr der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen dienen, sondern der Bezuschussung privater Einrichtungen und/oder Träger. **Drittens** erweist es sich als schwierig, die Informationslücke zu schließen, weil dazu jährliche Umfragen bei den Kultusministerien zu den an Privatschulen gezahlten Zuschüssen nicht ausreichen. Nötig wäre eine Meldepflicht der Privatschulen über die ihnen entstehenden Ausgaben und die von ihnen vereinnahmten Schulgelder und sonstigen Einnahmen. Erst aus der Zusammenführung dieser Daten ergäbe sich ein Bild von der finanziellen Besserstellung privater Schulen im Vergleich zu öffentlichen Schulen. **Viertens** schließlich besteht seitens der politisch Verantwortlichen kein, zumindest kein ausgeprägtes Interesse, die öffentliche Subventionierung der Ausbreitung von Privatschulen, die hier sichtbar wird, statistisch transparent zu machen. Wäre es anders, würden Länder Meldepflichten einführen und die Zahlung von Zuschüssen an finanzwirtschaftliche Indikatoren binden, die sich aus den erhobenen Daten ergeben.

Bei Würdigung der grundsätzlichen Probleme, die die Generierung gleichermaßen belastbarer wie aussagekräftiger Daten aufweist, ist für den Bereich der Bildungsfinanzstatistik festzustellen: Öffentliche Bildungsausgaben sind bezogen auf das OECD-Konzept insge-

⁴¹ § 7 II des Bundesstatistikgesetzes erlaubt die Durchführung von Bundesstatistiken ohne Auskunftspflicht dort, wo dies der Klärung wissenschaftlich-methodischer Fragestellungen auf dem Gebiet der Statistik dient.

⁴² Angaben nach Bildungsfinanzbericht 2008 (Tab. 4.2.6-3, S. 89) und Bildungsfinanzbericht 2009 (Abb. 4.2.4-2, S. 47 und Tab. 4.2.6-3, S. 113)

samt gut erfasst. Dies mit Abstufungen. Am belastbarsten sind die Daten zur öffentlichen Finanzierung von Schulen. Auch die Statistiken zur Hochschulfinanzierung und zur direkten Förderung von Bildungsteilnehmern haben hinsichtlich Datenverfügbarkeit, Validität und Konsistenz eine für Vergleiche ausreichende Qualität. Zur Interpretation bedarf es dabei allerdings zusätzlicher Informationen. Die Daten zum Elementarbereich stehen dagegen auf noch keinem soliden Fundament. Im Kapitel 4 wird dies belegt anhand eines Vergleichs der Daten, die verschiedene OECD-Datenbanken zu Fragen nach der Höhe der Bildungsausgaben je Vorschulkind liefern. Die Daten weichen deutlich voneinander ab, ohne dass klar ersichtlich ist, was die Unterschiede begründet.

Ein Defizit im internationalen Berichtswesen ist darin zu sehen, dass bislang keine finanzstatistische Erfassung des Weiter- und Zweitausbildungsbereichs erfolgt. Erfasst werden nur Erstausbildungen. Zunehmend bedeutsam und in einigen Ländern auch öffentlich gefördert werden jedoch Zweitausbildungen. Da hier keine enge Bindung an den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit vorliegt, ist die Nichterfassung schwer zu rechtfertigen.

Begeben wir uns auf die Metaebene und betrachten die Vollständigkeit der Datenerfassung in den verschiedenen Ländern. Als erstes ist festzustellen, dass die Erfassung der privaten Bildungsausgaben, die anfangs große Lücken aufwies, Fortschritte gemacht hat. Der statistisch ausgewiesene Bedeutungsgewinn privater Bildungsfinanzierung in der Mehrheit der OECD-Länder hat eine echte und eine unechte Komponente. Die unechte Komponente resultiert aus dem Abbau von Lücken bei der statistischen Erfassung; die echte Komponente gründet vorrangig in der sowohl Einführung wie Erhöhung von Studiengebühren und der Ausbreitung privater Bildungsmärkte in vor allem angelsächsischen Ländern.

Bei einer Reihe von Ländern gab oder gibt es unvollständige Erfassungen einzelner Komponenten aus dem Bereich privater wie öffentlicher Ausgaben. Werden diese Lücken geschlossen, resultiert daraus ein scheinbarer Ausgabenanstieg, wofür die Niederlande (vgl. unten) ein Beispiel liefern. Neben Unterschätzungen, deren Behebung unechte Ausgabensteigerungen bedingt, existieren auch Ausgabenüberschätzungen, die nach unten korrigiert werden müssen. Rückt man die Befunde in einen Vergleich mit Deutschland, so finden sich unter den Ländern, die deutlich höhere BIP-Anteile für Bildung aufwenden als Deutschland, einige, bei denen Datenlücken und unvollständige Erfassungen auf eine Untererfassung hindeuten. Dänemark (Ausgaben der Privatwirtschaft für Berufsbildung) Norwegen (Hilfswirtschaft und private Ausgaben), Schweden (unvollständige Meldung der Elementarbildung) und Österreich (Forschungsausgaben) sind zu erwähnen. Bei den Ländern, wo die Bildungsausgaben noch geringer sind als in Deutschland, ist für Spanien

eine Untererfassung aufgrund der Nicht-Kalkulation von Alterssicherungsleistungen dokumentiert. Bezogen auf Deutschland sind in den Anlagen zu „Education at a Glance 2009“ keine Untererfassungen dokumentiert. In den vorangegangenen Publikationen wurde die lückenhafte Datenlage zu privaten Kitas angesprochen. Diese Datenlücke ist mit dem Bildungsfinanzbericht 2009 jedoch geschlossen worden. Die von der OECD dokumentierten Über-, Unter- und Fehlerfassungen seien für den Indikator B (B1 bis B5) aufgelistet (Quelle: OECD 2009b, Annex 3-B, S. 6ff.): Die Türkei und Mexiko berücksichtige ich dabei nicht:

- **Australien:** Der dramatische Rückgang der öffentlichen Finanzierung tertiärer Bildung von 64,8 (1995) auf 48,2 Prozent (2006) resultiert aus einer Finanzierungsreform des Jahres 1997 und einem starken Anstieg der Studiengebühren. Bei der Reform des „Higher Education Contribution Scheme – HECS“ von 1997 übernimmt die Regierung allerdings einen nicht geringen Teil der Kosten. Bei einem Teil der Studenten greift eine Gebührenreduktion, die von der Regierung beglichen wird. Die Abbildung dieser Finanzierungswege in den OECD-Indikatoren erfolgt unzulänglich. Der private Finanzierungsanteil wird überzeichnet.
- **Dänemark:** Änderungen in der Methodik bedingen einen Bruch in der Serie im Jahr 2003. Die Daten davor sind nur eingeschränkt vergleichbar. Bei der Elementarbildung geht Dänemark einen Weg, der auf hohe Integration von Erziehung, Fürsorge und Pflege ohne separate Kostenerfassung setzt. Die OECD-Daten zu Vorschulprogrammen beinhalten einen gewissen Anteil von Tagespflege.
- **Deutschland:** Die betrieblichen Ausgaben des Dualen Systems sind einbezogen, obwohl Instruktion und produktive Arbeit hier ineinandergreifen. Für den tertiären Bereich ist nicht erfasst, ob sich die Studenten ihrem Studium voll oder nur in Teilzeit widmen. Da die Daten für Vollzeitstudenten geliefert werden sollen, gibt es gewisse Verzerrungen, die sich aber über die Dauer des Studiums (Die Studierdauer von Teilzeitstudenten ist länger) ausgleichen.
- **Estland:** Forschungsausgaben sind nicht dem Tertiärbereich zugeordnet. Bei Einbezug würden die Ausgaben für den Tertiärbereich um rd. 25 Prozent höher ausfallen.
- **Finnland:** Staatliche Transfers und Zahlungen an private Einrichtungen werden nicht berücksichtigt.
- **Frankreich:** Die Forschungsausgaben waren früher nicht voll erfasst, sind seit 2006 aber voll einbezogen. Gleiches gilt mittlerweile für Bildungsausgaben in den überseeischen Departments. Eine Untererfassung liegt bei den öffentlichen Ausgaben für Bildungsförderung vor. Das Familiengeld („Family allowances“), das Wohngeld („housing allowances“) und weitere Förderungen spielen bei der Studienfinanzierung eine wichtige Rolle, werden bislang aber nicht erfasst. Die Untererfassung wird auf mehr als 50 Prozent geschätzt. Private Zuzahlungen für Hilfsdienste (Schulessen, Schultransport) werden nicht erfasst.
- **Irland:** Die Daten „Ausgaben pro Schüler“ auf den Niveaus ISCED 2, 3 und 4 sind in der UOE-Datensammlung zu hoch ausgewiesen. Das Ausmaß der Überschätzung wird mit rd. 7 Prozent angegeben (OECD 09b, Annex 3-B, S. 7) Die irischen Studenten profitieren von der vergünstigten Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und medizinischen Angeboten. Die damit verbundenen öffentlichen Mittel sind unbekannt. Auch sind Hilfsdienste unvollständig erfasst.
- **Japan:** Das asiatische Land hat seine Kalkulation privater Bildungsausgaben grundlegend verändert. In der Vertikalen ist Vergleichbarkeit der Daten für 2006 mit denen früherer Jahre nicht gegeben. Ungereimtheiten bestehen hinsichtlich des Status verschiedener bislang staatlicher Universitäten. Nach 2004 erhielten sie einen Autonomiestatus und gelten als un-

abhängig. Tatsächlich jedoch verblieben wesentliche Entscheidungsbefugnisse (Ernennung von Universitätspräsidenten; Entlassung von Direktoren, Genehmigung mittelfristiger Planungen...) beim Bildungsministerium. Die OECD erfasst die Einrichtungen daher weiterhin unter „public institutions“

- **Luxemburg:** Es gibt verschiedene Datenlücken. Untererfassung wird von der OECD insbesondere für den Bereich der beruflichen Ausbildung im Dualen System festgestellt.
- **Niederlande:** Bis zu „Education at a Glance 2008“ wurden private Ausgaben für berufsbezogene Programme und für unabhängige private Bildungseinrichtungen nicht erfasst. Der Einbezug dieser Ausgaben führt statistisch zu einem Ausgabenanstieg um rd. 10 Prozent gegenüber der alten Methodik. Die Niederlande weist also einen Bruch in der Serie auf.
- **Norwegen:** Die öffentlichen Ausgaben für Hilfsdienste im Rahmen tertiärer Ausbildung sind nur teilweise erfasst. Die Erfassung privater Ausgaben deckt weitgehend nur die Ausgaben, die für tertiäre Bildung getätigt werden. Private Zuzahlungen für Hilfsdienste erfasst Norwegen ebenso wie Australien, Frankreich, Ungarn, Spanien, die Türkei und die USA. Die anderen OECD-Länder liefern dazu keine Daten. Der Rückgang der norwegischen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP im Zeitraum 1995 – 2006 „is due to a substantial change in the price deflator at the level of total GDP, caused primarily by an increase in oil prices“. (a.a.O., S.12)
- **Polen:** Private Bildungsausgaben werden nur lückenhaft erfasst und beim Indikator B2.4 unterschätzt.
- **Portugal:** Es gibt eine Reihe von Datenlücken. Sie betreffen vor allem private Einrichtungen (Katholische Universität, z.B.) und private Ausgaben (Haushalte).
- **Österreich** (Education at a Glance 2009): Die Ausgaben für den Tertiärbereich sind untererfasst. Teile der Forschungsausgaben fehlen. Auch sind nicht alle öffentlichen Financiers erfasst. Es fehlen die Sozialversicherungsträger. Dazu kommt, dass sich das österreichische Berichtswesen teilweise nicht mit den Anforderungen der UOE-Datensammlung deckt. Das Problem betrifft den Indikator „Ausgaben pro Schüler“. Die in Österreich dazu publizierten Daten sind mit denen der OECD nicht vergleichbar.
- **Schweiz:** Die Ausgaben pro Student sind im internationalen Vergleich sehr hoch. Dies ist der Struktur des Landes, einer günstigen Betreuungsrelation und hohen Gehältern geschuldet. Die föderale Struktur mit ihrer Dreisprachigkeit führt dazu, dass gemessen an der Größe des Landes relativ viele Hochschulen mit vergleichsweise wenigen Studenten existieren.
- **Slowenien:** Das Land unterscheidet nicht zwischen Primar- und Sekundar-I-Stufe. Die Ausgaben für die Primarstufe werden unter Sekundar-I-Stufe miterfasst. Auch sonst sind die Trennungen nicht klar gezogen. Dies führt bei den Ausgaben pro Schüler in der Grundbildung zu einer Überschätzung und bei den Kindern in der Vorschulbildung zu einer Unterschätzung. Das Problem setzt sich bei der Sekundarstufe II fort, da hier Teile postsekundärer Ausbildung integriert sind.
- **Spanien:** Ausgaben für Retirement sind nur eingeschränkt erfasst (nur für Lehrkräfte in öffentlichen Einrichtungen).
- **Schweden:** In Schweden gibt es bei der Vorschulbildung einen kostenfreien Zeitanteil von tgl. 3 Stunden. Die gemeldeten Daten beziehen sich nur darauf. Tatsächlich jedoch besuchen Kinder Vorschuleinrichtungen täglich für durchschnittlich sechs Stunden. Die tatsächlichen Ausgaben liegen entsprechend höher.
- **Vereinigtes Königreich:** Wegen fehlerhafter Kalkulation enthalten die Ausgaben pro Schüler nicht die Schüler, die sich in beruflichen Ausbildungen der Sekundarstufe II befinden. Bei der vorschulischen Erziehung und der Tertiärausbildung wurde die Methodik verändert. Im vorschulischen Bereich sanken in der Folge die Ausgaben pro Kind und im Tertiärbereich stiegen sie. (Wechsel von OECD 2008 zu OECD 2009)
- **USA:** Bei Forschungszentren, die von Universitäten verwaltet werden, wurden Fonds ausgegrenzt.

Die OECD-Angaben liefern bei Österreich (Forschung), Finnland (öffentliche Transfers an Einrichtungen), Frankreich (Bildungsförderung), Norwegen (Hilfsdienste), Schweden (Elementarbildung) wie auch bei Spanien und Australien Hinweise auf eine gewisse Untererfassung öffentlicher Ausgaben. Die Erfassung privaten Ausgaben weist in Polen, Portugal, Luxemburg und Norwegen mehr oder weniger ausgeprägte Lücken auf. In Irland gibt es eine quantifizierte Überzeichnung und gleichzeitig eine größtenteils unbekannte Nichterfassung. Bei Australien werden aus methodischen Gründen bestimmte Ausgaben als Privatausgaben erfasst, obwohl eine Gegenfinanzierung durch die Regierung erfolgt. Für Deutschland sind dagegen keine Untererfassungen dokumentiert. Von den Ländern, für die aufgrund der dokumentierten Datenlücken eine gewisse Untererfassung von öffentlichen und/oder privaten Bildungsausgaben angenommen werden muss, weisen mit Ausnahme von Spanien alle höhere Bildungsausgaben bezogen auf das BIP auf als Deutschland. Die Schließung der berichteten Lücken würde die Differenz zu Deutschland vergrößern. Allenfalls ist denkbar, dass sich dieser Effekt dadurch kompensieren lässt, dass bei den berücksichtigungsfähigen kalkulatorischen Kosten (Mietkosten von Schulgebäuden, vor allem) Erhöhungen darstellbar sind.

Die Lücken in der Datenbasis, mit der europäische und OECD-Länder in der internationalen Bildungsausgabenstatistik erfasst werden, werden von Eurostat fast, aber nicht ganz deckungsgleich zur OECD aufgelistet. Die Übersicht von Tabelle 7 zeigt die Datenlücken gemäß der Eurostat-Darstellung. Wie ersichtlich, betreffen die Lücken vorrangig die privat getragenen Bildungsausgaben. Wo die entsprechenden Angaben fehlen, erfolgt eine Untererfassung der Gesamtausgaben. Dies gilt für folgende Länder: Island, Luxemburg, Portugal und Norwegen. Auch bei der Erfassung öffentlicher Ausgaben bestehen Datenlücken. Sie konzentrieren sich auf Hilfsdienste. Deutschland zählt nach der ausgewerteten aktuellen Übersicht zu den 10 Ländern, die Daten zu allen Bildungsprozessen und Leistungsbereichen liefern. Datenlücken, die es vor einigen Jahren gab, wurden nach und nach durch Stichprobenerhebungen oder Schätzungen geschlossen.

Die Längsschnitt-Auswertung der OECD-Daten ergibt Lückenschließungen auch bei anderen Ländern. Zunehmend besser erfasst werden private Bildungsausgaben. Statistisch kann dies Anteilsverschiebungen bedingen, ohne dass sich an den wahren Finanzierungsanteilen etwas geändert haben muss.

Tab. 7: UOE-Bildungsfinanzstatistik: Datenlücken¹⁾ im Berichtsjahr 2006 - europäische OECD-Länder^{2) 3)}

	A	B	C	C	D	D	E	F	F	G	H	I	I	I	L	N	N	P	P	S	S	S	U
	T	E	H	Z	E	K	S	R	I	R	R	E	S	T	U	L	O	L	T	I	K	E	K
Bildungseinrichtungen und Bildungsförderung																							
ISCED 1-4: Unabhängige private Einrichtungen		X																					
ISCED 1-4: Hilfsdienste																			X				
Post-sekundäre Ausbildung													X										
Lücken bei der Erfassung post-sekundärer wie tertiärer Einrichtungen															X								
ISCED 5/6: Hilfsdienste							X				X	X							X				X
ISCED 5/6: Unabhängige private Einrichtungen		X										X											
ISCED 5/6: Forschungsausgaben						X				X													
ISCED 1 – 5/6: Hilfsdienste															X								
Öffentl. Bildungsförderung: Studendarlehen																			X				
Ausgabearten und Finanzierungsträger																							
Alterssicherung																			X				
Öffentliche Transfers (anderen privaten Einrichtungen)										X					X								
Kommunale und regionale Ausgaben																			X				
Ausgaben privater Haushalte			3									X				X			X				
Ausgaben anderer privater Organisationen		X	3			X	X			X		X	X			X			X				

1) Ohne Zahlungsverkehr mit dem Ausland (Ausgaben internationaler Organisationen oder Unterhaltung nationaler Bildungseinrichtungen im Ausland). Erfasst sind nur echte Datenlücken. Sie werden von der OECD als „not available“ dokumentiert: Dort wo Daten zwar erfasst sind, aber keine klare Abgrenzung der ISCED-Stufen existiert (Erfassung von ISCED 0 und ISCED 1 z.B., gleichen sich die Über- und Untererfassungen in der Gesamtschau aus).

2) Ohne die Türkei, aber mit dem OECD-Partnerland Slowenien

3) Bei der Schweiz fehlen Daten zu Zahlungen von Haushalten und sonstigen Organisationen an öffentliche Bildungseinrichtungen

Legende: Hellgrün: keine oder minimale Datenlücken; Gelb = geringe Datenlücken; Grau = mittlere Datenlücken; Hellblau = Datenlücken nur bei Privatausgaben; Hellrosa = Datenlücken von Gewicht (Untererfassung ist gegeben); Weiß: Datenlage ist schwer zu beurteilen (GR = Griechenland)

Für Länderabkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis.

Quelle: Eurostat 2009: FITOTIN – Educational indicator on finance (öffentl. und private Einrichtungen), Information vom 17.6.2009

2.3.2 Unsicherheiten beim privaten Finanzierungsanteil

Im internationalen Vergleich weist Deutschland einen überdurchschnittlich hohen privaten Finanzierungsanteil auf. Nach der UOE-Abgrenzung liegt er bei rd. 18 Prozent gegenüber 15 Prozent im Durchschnitt der OECD-Länder, für die Daten vorliegen. In den meisten OECD-Ländern hat die private Finanzierung in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen. Dies am stärksten dort, wo das Bildungssystem schon traditionell in ein öffentliches und ein privates Segment aufgespalten ist. Für die asiatischen und einen Teil der angelsächsischen Länder trifft dies zu. Die privaten Ausgaben sind in diesen Ländern vorrangig Ausgaben von Privathaushalten: Sie zahlen teilweise hohe Gebühren für Kindertagesstätten, für Privatschulen und dann auch für den Besuch von Hochschulen. Studiengebühren sind für Hochschulen und Universitäten in Australien, in Großbritannien und in den USA eine wesentliche Einnahmequelle. Die Sätze sind hoch mit allerdings Abstufungen zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen. Der in Deutschland gemessen am britischen Niveau moderate, gemessen an skandinavischen Niveaus aber hohe Anteil privater Finanzierung speist sich aus mehreren Quellen. Eine Quelle ist in Kindertagesstätten (Kinder ab 3 Jahre bis zur Einschulung) zu sehen, wo Kindergartenbeiträge mit rd. 25 Prozent der Gesamtkosten einen bedeutsamen Anteil stellen. Die Spannweite innerhalb der OECD reicht hier von um die 5 Prozent in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Schweden bis zu über 50 Prozent in Japan und Korea. (OECD 2009b, S. 225). Eine hinsichtlich des Gewichts weit bedeutsamere Quelle ist der Finanzierungsbeitrag der Privatwirtschaft im Rahmen der dualen Ausbildung. Dieser Finanzierungsbeitrag ist jedoch nicht nur bedeutsam, sondern auch mit großen Unsicherheiten befrachtet. Wie unten (vgl. unter 3.1.2) noch zu behandeln sein wird, basierte die Fortschreibung der Erhebungsergebnisse aus dem Jahr 2000 auf einer Überschätzung des finanziellen Engagements der Privatwirtschaft.⁴³ Die 2007 neu ermittelten Nettokosten liegen erheblich unter den Fortschreibungsbeträgen. Der Überzeichnung in der Zeitspanne von 2002 bis 2005 steht gegenüber, dass andere Länder mit gleichfalls dualen Ausbildungsprogrammen den Beitrag, den die Privatwirtschaft in diesem Rahmen leistet, überwiegend gar nicht erfassen. Nach Education at a Glance 2009 (S. 227 und Tabellen zum Indikator C1) stellt sich die Situation wie folgt dar:

⁴³ Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern ist das finanzielle Engagement der Privatwirtschaft wie der Arbeitgeber relativ eher rückläufig als ansteigend. Dies gilt selbst für den Bereich der beruflichen Weiterbildung. „Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass die Gesamtinvestitionen der Arbeitgeber in die berufliche Weiterbildung gestiegen sind“, wurde 2006 festgestellt und geschlussfolgert: „Es sind daher stärkere Bemühungen erforderlich, die Arbeitgeber zu mehr Investitionen in diesem Bereich zu veranlassen.“ (Mitteilung des Rates „Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung: Ein elementarer Beitrag zu Wohlstand und sozialem Zusammenhalt in Europa, Zwischenbericht 2006 zum Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“, in: Amtsblatt 2006/C79/01, S. 3)

In 14 OECD-Ländern gibt es Formen dualer Ausbildung. Mindestens 10 Prozent eines Jahrgangs besuchen dort Programme, die Berufsschulbesuch und praktische Ausbildung in einem Betrieb kombinieren. 9 dieser Länder erfassen das damit verbundene finanzielle Engagement der Privatwirtschaft aber gar nicht. Diese 9 Länder sind: Australien, Österreich, der flämische Teil von Belgien, Tschechien, Dänemark, Frankreich, Ungarn, Island und Norwegen. Fünf Länder dagegen (Finnland, Deutschland, die Niederlande, die Schweiz und Großbritannien) erfassen die Ausgaben. Darunter haben Deutschland und die Schweiz duale Ausbildungssysteme von Gewicht. 50 Prozent eines Jahrgangs und mehr durchlaufen eine Berufsausbildung im Dualen System. Annähernd gleich hoch ist die Bedeutung in Dänemark; in Österreich beträgt sie immerhin rd. ein Drittel. Gleichwohl erfassen beide Länder die Kosten der Privatwirtschaft nicht, während in den Niederlanden, die erstmals zum Berichtsjahr 2006 Daten lieferten, nur rd. 20 Prozent eines Jahrgangs eine duale Ausbildung durchlaufen. In Frankreich und Finnland sind die Zahlen noch niedriger. Finnland erfasst die privaten Ausgaben; Frankreich nicht.

Stellt man diesen Befund in einen Zusammenhang mit der obigen Dokumentation von Datenlücken, müssen die privaten Finanzierungsanteile im OECD-weiten Vergleich als nur bedingt aussagekräftig bewertet werden. Die Aussage, dass asiatische und angelsächsische Länder (Ausnahme: Irland) höhere private Finanzierungsanteile aufweisen als Deutschland, ist gesichert. Die Aussage, dass der private Finanzierungsanteil in Dänemark niedriger ist als in Deutschland, dürfte richtig sein. Die OECD-Daten drücken dies so aus. Belastbar sind diese Daten aber nicht. Würde Dänemark den Finanzierungsanteil der Privatwirtschaft so erfassen wie dies in Deutschland erfolgt, würde sich der bislang ausgewiesene Unterschied vermindern.

2.4 Bildungsausgaben des Sektors Staat im COFOG-System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Wie leistungsfähig sind die öffentlichen Finanzen im OECD- und im EU-Raum? Wie hoch sind die Niveaus öffentlicher und öffentlich finanzierter Dienstleistungen nach Quantität und Qualität? Wie ist es um das öffentliche Vermögen bestellt? Liegt dieses über den Verbindlichkeiten des Sektors Staat? Ist die langfristige Finanzierung auch mit Blick auf demografische Veränderungen gesichert? Wie ist der Zusammenhang zwischen der Struktur öffentlicher Ausgaben und dem, was damit für Wachstum und Beschäftigung wie auch für die Entwicklung der Gesellschaft bewirkt wird? All diese Fragen gewinnen zunehmend an Bedeutung. In Europa steht das Bestreben um die Gewinnung vergleichbarer Daten in einem engen Zusammenhang mit dem Lissabon-Prozess. Der Kommission wurde die Aufgabe gestellt, die Wirkung der öffentlichen Finanzen auf Wachstum und Beschäftigung anhand vergleichbarer Daten und Indikatoren zu untersuchen. Auch bei der Handhabung der Maastricht-Kriterien (Haushalts-Defizit von maximal 3 BIP-Prozentpunkten und Brutto-Staatsverschuldung von maximal 60 BIP-Prozentpunkten) geht es nicht nur um die Feststellung, ob ein Mitgliedsland den Referenzwert für das Haushaltsdefizit und/oder den für die Staatsverschuldung überschritten hat. „Sonstige einschlägige Faktoren“ sollen mitberücksichtigt werden. Dies verlangt nach Indikatoren, die Prognosen ermöglichen, ob ein EU-Mitglied langfristig in der Lage ist, eingegangene Verbindlichkeiten zu schultern oder ob dies in Zweifel steht. Bei den skandinavischen EU-Mitgliedsländern steht es außer Frage. Sie sind die einzigen Länder, bei denen das staatliche Geldvermögen die Staatsverschuldung übertrifft. Im Jahr 2007 betrug das Nettogeldvermögen der skandinavischen Ländergruppe durchschnittlich 47,5 Prozent des BIP. Vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise verfügten sie also über erhebliche finanzielle Reserven und Spielräume für kreditfinanzierte Ausgabenprogramme. Dies gilt für Deutschland nicht. Der Saldo aus Staatsverschuldung und staatlichem Finanzvermögen⁴⁴

⁴⁴ Das Finanzvermögen des Staates wird durch die folgenden Vermögensarten definiert: Bargeld und Einlagen, Wertpapiere und Finanzderivate, vergebene Kredite, Anteilsrechte sowie alle sonstigen Forderungen der öffentlichen Haushalte. Sowohl die Wertpapiere als auch die vergebenen Kredite werden dabei nach ihren Ursprungslaufzeiten (bis einschließlich 1 Jahr und mehr als 1 Jahr) und nach Emittenten beziehungsweise Schuldnern nachgewiesen. Rechtsgrundlage für die Erhebung ist in Deutschland das Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (Bundesgesetzblatt (BGBl. I Seite 438) in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I Seite 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I Seite 2 246). Die Berichtskreisabgrenzung der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfolgt nach der Verordnung (EG) Nummer 2 223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 310 vom 30. November 1996)

ergab 2007 eine Netto-Verschuldung von noch 44,5 Prozent.⁴⁵ Dieser Saldo jedoch ist die ökonomisch relevante Größe und nicht die Bruttostaatsverschuldung gemäß Maatricht-Kriterium.

2.4.1 Bildung als staatliches Aufgabengebiet in der COFOG-Klassifikation

Das System zur Klassifizierung von Staatsfunktionen COFOG (=Classification of the Functions of Government) stellt sich der Aufgabe, die staatlichen Ausgaben nach Aufgabengebieten international vergleichbar zu machen. Es wurde von der OECD entwickelt. Deutschland liefert über die UOE-Meldung nicht nur die Basisdaten für die Bildungsberichtssysteme von UNESCO, OECD und Eurostat, sondern auch die Daten zum COFOG-System. Der große Vorteil des COFOG-System besteht in der Einbindung in das europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) resp. auf OECD-Ebene in das SNA-93-Konzept (Systems on National Accounts) der Vereinten Nationen. Die Konzepte stimmen überein.⁴⁶ Während es sich bei SNA93 jedoch um Empfehlungen handelt, ist ESVG95 verbindlich etabliert. Mit SNV93 und ESVG95 ist die Verwendung OECD- und europaweit einheitlicher Konzepte, Definitionen und Buchungsvorschriften gewährleistet. Die Konzepte sind mit der Wirtschafts- und Sozialstatistik abgestimmt. Damit wird es möglich, Ergebnisse verschiedener Datenquellen miteinander zu verknüpfen. Das COFOG-System unterteilt staatliche Aufgaben anhand einer dreistufigen Klassifikation in 10 Aufgabenbereiche. Auf der zweiten Stufe sind 69 Aufgabengruppen und über die dritte Stufe 109 Aufgabenklassen nachgewiesen. Der Detaillierungsgrad nimmt somit von Stufe zu Stufe deutlich zu. Bildung ist der Abteilung 09 zugewiesen. Tabelle 8 gibt einen Überblick, welche Aufgabengruppen von Bildung dabei unterschieden werden.

Zwischen der COFOG-Klassifikation und dem UOE-System bestehen Gemeinsamkeiten wie Unterschiede. Gemeinsam ist beiden Systemen, dass sich die Gliederung von Bildung nach den Stufen von ISCED 97 richtet. Die Unterschiede resultieren aus den unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven. Ausgangspunkt der UOE-Datensammlung sind die national teilweise sehr unterschiedlichen Bildungssysteme. Sie sollen durch das UOE-System auf einer Meta-Ebene vergleichbar gemacht werden, so dass ihre Qualität und Leistungsfähigkeit in sinnvoller Weise analysiert und verglichen werden kann. Das UOE-Rechensystem löst die Aufgabe über die Eingrenzung von Bildung auf ein Kernsystem entlang von formalen Bildungsprozessen und der sie erbringenden institutionellen Einheiten sowie der Erfassung darauf bezogener Outputs wie Inputs. Diese Methode hat den

⁴⁵ Quelle: OECD Oeconomic Outlook (Aktualisierungsstand Ende 2008)

Vorteil, dass sich für das Kernsystem der Bildungseinrichtungen die statistischen Informationen in einem Rechenrahmen strukturieren lassen, der gleichermaßen die Erbringung von Bildungsleistungen wie ihre Finanzierung umfasst. Ausgangspunkt der COFOG-Klassifikation sind die national gleichfalls sehr unterschiedlichen Staatsausprägungen. Um öffentliche Finanzen hinsichtlich ihrer Qualität und Leistungsfähigkeit international vergleichen zu können, werden Staatsfunktionen identifiziert und über eine einheitliche Klassifikation vergleichbar gemacht. Während bei der UOE-Datensammlung die von Bildungseinrichtungen für bestimmte Bildungsprozesse erbrachten Kern- und Hilfsleistungen im Mittelpunkt stehen und der Staat erst auf einer zweiten Ebene ins Blickfeld rückt, ist es bei COFOG umgekehrt. Der Staat ist hier der Untersuchungsgegenstand und Bildung eine seiner Hauptaufgaben. Der Kontext der COFOG-Klassifikation liegt in der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Staatsausgaben. Dies ist ein im Kern ökonomischer Kontext, der hier nicht weiter ausgebreitet werden kann. Die Einordnung des Sektors Staat in das System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zielt auf die Erfassung von Nettovermögensänderungen. Diese andere Zielrichtung erklärt, warum einige Sachverhalte anders gehandhabt werden als bei der UOE-Datensammlung. Dazu ein Beispiel. Bei der UOE-Datensammlung enthalten die Ausgaben für tertiäre Bildung gleichermaßen die Ausgaben für Lehre wie die Forschungsausgaben. Dies ist insoweit logisch als Hochschulen als Bildungseinrichtungen gleichermaßen Lehr- wie Forschungsleistungen erbringen. Bei der COFOG-Klassifikation rückt dagegen die Frage nach Art und Nutzen der Forschung ins Blickfeld. Grundlagenforschung wird aus dieser Perspektive heraus dem Aufgabengebiet der Allgemeinen Dienste 01 unter 01.4 und 01.5 zugewiesen und die an Hochschulen durchgeführte anwendungsorientierte Forschung wird auf die relevanten Abteilungen aufgeteilt. Angewandte Familienforschung kommt nach dieser Logik zu Soziales, weil Familienpolitik als überwiegend soziale Aufgabe betrachtet wird und angewandte Bildungsforschung zu Bildung, weil deren Ergebnisse dem Bildungssystem als quasi „Mehrwert“ zufließen.⁴⁷ Weitere Unterschiede zum UOE-System sind:

- **Erweiterte Erfassung von Bildungsprozessen:** Während sich die UOE-Meldung nur für formale Bildungsprozesse interessiert, existiert bei der COFOG-Klassifikation auf der zweiten Stufe die Gruppe 09.5: „Education not definable by level.“ Hier sind u.a. Staatsausgaben für die Weiterbildung von Erwachsenen, die nicht in einen einem ISCED-Niveau zuzuordnenden Abschluss münden, zu erfassen.
- **Abgrenzung des Staatssektors:** In der UOE-Meldung werden die vom Staat abhängigen Bildungseinrichtungen („government dependant educational institutions“) dem Privatsektor

⁴⁶ ESVG 1995 überträgt das SNA-93-Konzept in den europäischen Raum.

⁴⁷ Ob die Aufteilungen in der von COFOG gewünschten Weise durchführbar sind, steht freilich zu bezweifeln. Forschungsausgaben, die im Zusammenhang stehen mit politikfeldübergreifenden Forschungen, sperren sich gegen eindeutige Zuordnungen.

zugewiesen, da die Frage nach der Organisationsgewalt das entscheidende Abgrenzungskriterium ist. In den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen können jedoch andere Zuordnungen erfolgen. Die Abhängigkeit von der Regierung kann so stark sein, dass es sich um quasi-öffentliche Einrichtungen handelt, die deshalb auch dem Staatssektor zugeordnet werden. Dort, wo die VGR so verfährt, entsteht eine Differenz zur UOE-Meldung. Die Einnahmen, die derartige Einrichtungen aus privaten Quellen beziehen, erscheinen dann als öffentliche Ausgaben.

Tab. 8: Erfassung von Staatsaufgaben nach der COFOG-Klassifikation (Stand 2007)

COFOG-Code	Institutionen, Leistungen ¹	Erläuterung
09.1 Elementar- und Primarbildung: ISCED 0+1		
09.1.1	Vorschulbildung: ISCED 0	Kindergärten ab 3 Jahre und Vorschulklassen
09.1.2	Primarbildung: ISCED 1	Incl. Alphabetisierungsprogramme für Erwachsene
09.2 Sekundarbildung: ISCED 2+3		
09.21	Sekundarstufe I: ISCED 2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kernleistungen der Bildungseinrichtungen ■ Verwaltungs-, Beratungs- und Supervisionsleistungen ■ Außerschulische Sekundarbildung für Jugendliche und Erwachsene ■ Förderung der SchülerInnen durch Stipendien, Zuschüsse, Gutscheine und Darlehen („scholarships, grants, loans, allowances“)
09.22	Sekundarstufe II: ISCED 3	
09.3	Postsekundäre nicht-tertiäre Ausbildung: ISCED 4	Wie unter 09.2
09.4 Tertiäre Ausbildung: ISCED 5+6		
09.41	Erste Ebene der tertiären Ausbildung (ISCED 5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kernleistungen der Bildungseinrichtungen ■ Verwaltungs-, Beratungs- und Supervisionsleistungen ■ Förderung der Studierenden durch Stipendien, Zuschüsse, Gutscheine und Darlehen („scholarships, grants, loans, allowances“)
09.42	Zweite Ebene der tertiären Ausbildung (ISCED 6)	
09.5	Nicht zuzuordnendes Bildungswesen:	Erwachsenenbildung; Berufliche Bildung und Weiterbildung, Supervision, Bildungskulturentwicklung
09.6	Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	Vor allem Schülertransport, Schulessen, Schulgesundheitsdienste, Studentenwohnheime; nicht jedoch Programme zur Erfassung des Gesundheitszustandes von Schülern und Studenten
09.7	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich des Bildungswesens	Leistungen von kollektivem Nutzen für die Weiterentwicklung des Bildungssystem
09.8	Sonstige Bildung	Leistungen von kollektivem Nutzen: Bildungsplanung, Koordinierungsaufgaben, Gesetzgebung, Zulassungsverfahren, Bildungsstatistik
09.1 bis 09.8 = Staatliche Bildungsgaben		
Nachrichtlich: Bildungsrelevante Ausgaben in anderen Aufgabenbereichen		
8.2	Kulturelle Dienstleistungen	u.a. Bibliotheken, Museen, Theater
10 Soziale Sicherung		
10.4	Familie und Kinder	Krippen, Tagespflege, Jugendhilfe, Kindergeld
10.5	Arbeitsmarktpolitik	Nicht-formale Weiterbildungsmaßnahmen der Arbeitsämter

1) Die Leistungen, die über 09.1 bis 09.6 erbracht werden, gelten als individuell zurechenbare Leistungen (Eurostat COFOG-Manual 2007, S. 42)

Quelle: Eurostat COFOG Manual 2007, S. 165 bis S. 198; eigene Darstellung

- **Prinzip der Hauptfunktion:** In der UOE-Meldung finden einige Ausgaben Berücksichtigung, die mit „Bildung“ nur in einem losen Zusammenhang stehen. Dass das Kindergeld, das erwachsene Bildungsteilnehmer resp. die Eltern dieser Bildungsteilnehmer erhalten, Berücksichtigung findet, ist schwer nachvollziehbar. Anders als Stundenzuschüsse und Stundendarlehen sind Kindergeldzahlungen an keinerlei Verwendung gebunden. Es ist daher sachlich gut begründet, dass das Kindergeld in die Sozialabteilung wandert. Bei der formalen Betreuung von Kindern unter drei Jahren kann gleichfalls argumentiert werden, dass Bildung nicht der Hauptzweck ist. Dementsprechend erfolgt bei COFOG ebenfalls eine Zuordnung unter „Soziales.“ Allerdings, diese Zuordnung übersieht, dass reine Krippenangebote für unter Dreijährige zunehmend der Vergangenheit angehören. Der Trend geht in Richtung integrativer Kindertageseinrichtungen. Damit stellen sich Schnittstellenprobleme. Kindertageseinrichtungen, die qualifiziertes Personal beschäftigen und mit Bildungsplänen arbeiten, könnten mit guter Begründung in Gänze unter „Bildung“ erfasst werden.

2.4.2 Finanzstatistik und COFOG-Klassifikation

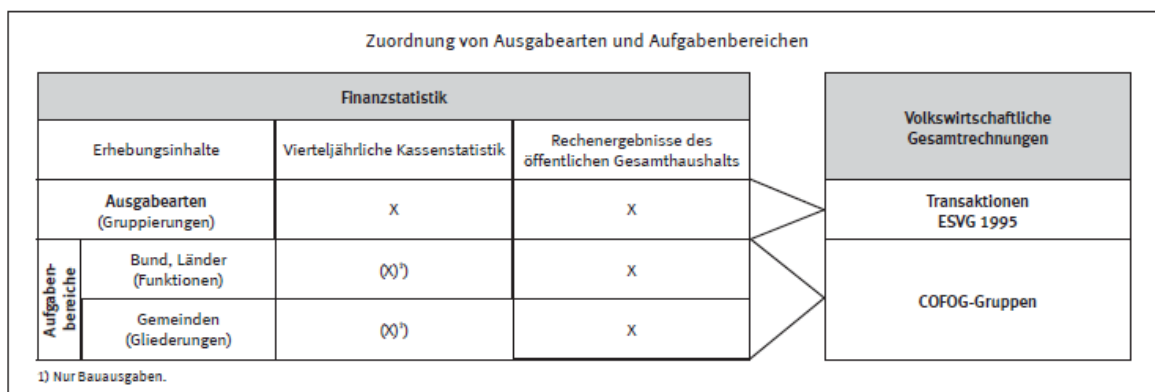
Die Finanzstatistik⁴⁸ liefert ein umfassendes Bild der finanziellen Auswirkungen aller Staatsaktivitäten, unabhängig davon, ob es sich um staatliche Kernaufgaben handelt oder um wirtschaftliche Aktivitäten, bei denen der Staat auf Feldern, denen er eine strategische Bedeutung beimisst, selbst Unternehmen eignet und betreibt. Nach den internationalen Abgrenzungskriterien (ESVG 1995 und SNA) wird die umfassende Abgrenzung der öffentlichen Finanzwirtschaft mit dem Begriff des Öffentlichen Sektors belegt, während der Sektor Staat nur die Wirtschaftseinheiten umfasst, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Unerheblich ist dabei, ob diese in die öffentlichen Kernhaushalte integriert sind oder ein separates Rechnungswesen betreiben. Die Differenz zwischen öffentlichem Sektor und Staat muss gesehen werden, denn die COFOG-Klassifikation zielt auf eine verbesserte, weil international abgestimmte Abbildung des Sektors Staat und nicht des gesamten öffentlichen Sektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dort, wo es als Ergebnis umfassender Privatisierungen nur noch wenige Unternehmen gibt, die ganz oder überwiegend in staatlichem oder öffentlichen Besitz sind, ist der Unterschied gering. Bei Ländern, die in strategisch wichtigen Feldern jedoch weiterhin mit Staatsunternehmen präsent sind, fallen die unterschiedlichen Abgrenzungen ins Gewicht.⁴⁹ Zudem, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen sind vom Markt her gedacht mit Marktpreisen, die sich nach Angebot und Nachfrage bilden. Das staatliche Gemeinwesen dagegen funktioniert nach anderen Regeln. Seine Kernleistungen finanziert es primär über hoheitlich auferlegte Abgaben. Dort, wo staatliche Unternehmen Gewinne erwirtschaften, können jedoch auch diese zur Finanzierung von Kernleistungen dienen. In einer vom Markt her gedachten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lässt sich ein öffentlicher Sektor mit so komplexen Funktionen nur

⁴⁸ Zum aktuellen Stand der Entwicklung der Finanzstatistik siehe u.a. Rehm 2006.

⁴⁹ Innerhalb der OECD haben Staatsunternehmen vor allem in den skandinavischen Ländern, aber auch in Frankreich noch eine größere Bedeutung.

schwer abbilden. „Markt-finanziert“ contra „nicht-marktfinanziert“ ist das für die Abbildung des Staates das wesentliche Unterscheidungskriterium. Nach diesem Kriterium wird der Sektor Staat (General Government) identifiziert mit den gebietsansässigen Einheiten, deren Hauptfunktion darin besteht, nicht marktbestimmte Waren und Dienstleistungen durch Eigenproduktion und/oder Einkauf für den Individual- und Kollektivkonsum bereitzustellen und die Einkommen und Vermögen umzuverteilen. Teilsektoren von Staat sind danach in Deutschland der Bund, die Bundesländer, die Gemeinden und ihre Zweckverbände sowie die Sozialversicherungen. Hinzu kommen die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Einrichtungen des Bundes und der Länder: insbesondere die Bundesagentur für Arbeit ist hier zu nennen. Einrichtungen der öffentlichen Hand mit Erwerbszweck, wie beispielsweise öffentliche Unternehmen, werden bei ESVG 95 dagegen dem Privatsektor zugewiesen.

Abb. 1: Deutsche Finanzstatistik und die Erfassung von Staatsausgaben als der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung



Quelle: Stache 2007 et al., Schaubild 2, S. 1183

Die Umschlüsselung der finanzstatistisch erfassten öffentlichen Aufgaben in das COFOG-System begegnet vom Prinzip her ähnlichen Schwierigkeiten wie die Zuordnung der deutschen Bildungseinrichtungen zu den ISCED-Stufen. Aufgrund der unterschiedlichen Erfassung der nationalen staatlichen Ausgaben in den Haushaltssystemen der EU- und OECD-Mitgliedsländer ist eine vergleichende Analyse ohne die Schaffung eines international abgestimmten Systems nur schwer möglich. Da sich der Funktionenplan von Bundes- und Länderhaushalten ebenso wie das COFOG-System über 10 Hauptgruppen mit Untergliederung nach Zwei- und Dreistellern aufbaut, existiert ein Gerüst, das keine unüberwindlichen Schwierigkeiten gegen die Übersetzung in der COFOG-System aufbaut. Rehm (2006, S. 283) befindet, dass sich die im Funktionenplan angelegten 250 einzelnen

Aufgaben „*relativ gut in die international abgestimmte Klassifikation öffentlicher Aufgaben*“ des COFOG-Systems umschlüsseln lassen. Demgegenüber verweisen Stube et al. (2007) auf erhebliche methodische Schwierigkeiten: Da die in Deutschland etablierten Haushaltsgliederungen, wie sie bei Bund, Bundesländer und im kommunalen Bereich zur Anwendung kommen, einer der COFOG-Klassifikation ziemlich verschiedenen Philosophie folgen, musste für die Berechnung der Staatsaufgaben nach den COFOG-Gruppen zunächst ein spezielles Instrumentarium entwickelt werden, das die Zuordnung der Ausgangsdaten zu den COFOG-Gruppen ermöglicht. Da auch für die Zukunft nicht geplant ist, die Haushaltsgliederungen der verschiedenen Staatsebenen an das COFOG-System anzupassen, muss mit einem Schlüsselverfahren gearbeitet werden. Es kann (vgl. dazu die Abbildung) immer erst zum Einsatz kommen, nachdem die Rechenergebnisse der Finanzstatistik für den öffentlichen Gesamthaushalt vorliegen.

Der Detaillierungsgrad der COFOG-Gruppen bleibt dabei freilich hinter dem der Finanzstatistik zurück. Die Finanzstatistik liefert zum öffentlichen Sektor Informationen, die die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung trotz verbesserter Abbildung des Staates nicht liefern kann. Dort, wo es um internationale Vergleiche und die Verknüpfung verschiedener Datenbestände geht, nutzen diese Informationen jedoch wenig, weil sie außerhalb des international abgestimmten Rahmens liegen.

2.4.3 Umsetzung des COFOG-Systems in der Europäischen Gemeinschaft: Stand und Ergebnisse

Die Anwendung der COFOG-Klassifikation befindet sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft noch quasi in den Kinderschuhen. Die Daten über die Staatsausgaben werden von den statistischen Ämtern gemäß Tabelle 11 des Übermittlungsprogramms für das ESVG 1995 übermittelt.⁵⁰ Es handelt sich um Daten für den Staat insgesamt wie seine Teilsektoren (Bund, Bundesländer, Gemeinden, Sozialversicherungen). Die Daten sind in konsolidierter Form zu liefern, d.h. die Finanzströme zwischen den einzelnen Staatssektoren sind zu eliminieren. Bislang ist nur die Lieferung für die Hauptaufgabenbereiche verpflichtend. In dieser Grobgliederung liegen die Staatsausgaben aller EU-Mitgliedsländer erstmals für das Jahr 2003 vor. In diesem ersten Berichtsjahr betragen die staatlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP im EU-25-Durchschnitt 5,3 Prozent und in

⁵⁰ Vgl. dazu Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1995 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der europäischen Gemeinschaft, Anhang B

Deutschland 4,1 Prozent.⁵¹ Die Lieferung tiefer gegliederter Daten erfolgt freiwillig. Bis Ende 2006 gab es drei Datenlieferungen an Eurostat auf freiwilliger Basis.⁵² Während einige Länder in der Umsetzung so weit vorankamen, dass sie nicht nur die Oberfunktionen resp. COFOG-Abteilungen, sondern auch die zweite Ebene bedienen können, hängen andere, darunter Deutschland, Frankreich und Großbritannien zurück resp. legen eine Haltung der partiellen Verweigerung an den Tag. Das Projekt komme nur voran, „when Member States do not object, and large Member States such as Germany, France and the United Kingdom are still working to compile or complete their datasets“, heißt es (Report on “Quality of Public Finances Issues”, May 2007, S. 28). Als Vorreiter bei der Umsetzung des COFOG-Systems werden die Niederlande und die drei skandinavischen EU-Mitglieder aufgeführt: „Denmark, the Netherlands, Finland and Sweden provided the most comprehensive sets of information“, lautet die Feststellung (a.a. O, S. 31).⁵³

Die nachfolgende Tabelle 9 stellt dar, wie sich die staatlichen Bildungsausgaben auf dem zweiten COFOG-Level nach laufenden Preisen und BIP-Anteilen für Deutschland im Jahr 2003 sowie für Dänemark und Finnland jeweils im Jahr 2007 darstellen. Die Daten für Dänemark und Finnland stammen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die für Deutschland aus einer Analyse von Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003 (Stache et. al 2007). Abgesehen von den differierenden Zeitpunkten, ist Vergleichbarkeit bei den Untergruppen nur eingeschränkt gegeben. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass Dänemark die zweite COFOG-Ebene sehr frei bedient. Unter 9.1 erfasst Dänemark auch die Sekundarstufe I und definiert dann 9.2 als Jugendbildung “Youth-level education“. 2007 wurden für Vorschulklassen, Primarbildung und untere sekundäre Bildung 58,1 Mrd. DKK (7,8 Mrd. €) resp. 3,44 Prozent des BIP ausgegeben und für die „Youth-level education“ 25,62 Mrd. DKK (3,44 Mrd. €) resp. 1,52 Prozent des BIP. Da die Unterabteilung 9.6 gar nicht bedient wird, ist zudem anzunehmen, dass auch die Hilfsleistungen nicht separat erfasst werden, wie es die COFOG-Regeln vorsehen.⁵⁴ Vergleichbarkeit ist hier nur bezogen auf aggregierte Größen (ISCED 0 bis 4; ISCED 5 und 6) sowie die Gesamtgruppe gegeben. Deshalb habe ich in der Übersicht auch Teilfunktionen zusammengefasst. Im Kapitel 4 wird unter Gliederungspunkt 4.2.4.3 für Norwegen, Island

⁵¹ Eurostat, Statistik kurzgefasst, Wirtschaft und Finanzen Nr. 28/2005 (Lenka Pulpanova), S. 3

⁵² Zur Selbstdarstellung der Situation in den verschiedenen Mitgliedsländern vgl. die Länderbeiträge in De-roose, Servaas/Kastrop, Christian (2008)

⁵³ Sie ist für die Niederlande schwer nachzuvollziehen. Die COFOG-Tabellen der Eurostat-Datenbank (Code: gov-a-exp) enthalten mittlerweile bei den meisten EU-Länder (Deutschland eingeschlossen) Angaben auch zur zweiten Ebene. Nicht jedoch bei den Niederlanden. Auch bei Belgien und Frankreich fehlen die Daten.

und Schweden in der Längsschnittsbetrachtung gezeigt, welche Aussagemöglichkeiten der COFOG-Ansatz bietet, wenn einerseits der im staatlichen Bildungssystem eingesetzte Kapitalstock erfasst ist und die Nettovermögenszugänge resp. –abgänge auf dieser Basis dargestellt werden und andererseits die laufenden Ausgaben differenziert werden nach Bildungsdienstleistungen, die Individuen zufließen (Individualdienstleistungen) und solchen, die reine Kollektivdienstleistungen sind (Entwicklung von Schulmaterialien, Schulverwaltung etc.).

Tab. 9: Staatliche Bildungsausgaben nach COFOG-Abteilungen: Deutschland (2003), Dänemark (2007) und Finnland (2007)

	Deutschland		Dänemark			Finnland	
	2003		2007			2007	
	Mrd. €	% des BIP	Mrd. DKK	Mrd. € ¹⁾	% des BIP	Mrd. €	% des BIP
BIP in laufenden Preisen	2.163,8		1.687,89	226,69		179,66	
Unterabteilungen							
9.1: Elementar- und Primarbereich	23,75	1,10				2,03	1,13
9.2 Sekundarbereich	40,63	1,88				4,70	2,61
9.3 Postsekundar	1,52	0,07				0,00	0,00
9.1 bis 9.3	65,90	3,05	83,68	11,24	4,96	6,73	3,74
9.4 Tertiärbereich	16,83	0,78	27,48	3,69	1,63	2,89	1,61
9.5 Nicht zuordnendes Bildungswesen (Erwachsenenbildung, u.a.)	2,83	0,13	13,00	1,75	0,77	0,44	0,24
9.6: Hilfsleistungen, Bildungsförderung	3,35	0,15				0,04	0,02
9.7: angewandte Bildungsforschung	0,58	0,03				0,00	0,00
9.8: Sonstiges	1,11	0,05	3,81	0,51	0,23	0,26	0,15
Summe Bildung 09	90,60	4,19	127,97	17,19	7,58	10,35	5,76
Nachrichtlich							
BIP-Anteil: Eurostat		4,70			7,98 ³⁾		6,14 ³⁾
BIP-Anteil: OECD (B4.1)		4,7			8,0 ³⁾		6,1 ³⁾

1) Die Umrechnung auf € erfolgte anhand des Kurses vom 8.02.2010

2) Angabe nicht sinnvoll, da Dänemark unter 9.1 auch Teile des Sekundarbereichs erfasst

3) Angabe für 2006

Quellen:

Deutschland: Stache et al 2007; Tabelle im Anhang S. 1195f.

Dänemark: Statistics Denmark, National accounts, Government Expenditure by function (Code: OFF23B53415384762; Zugriff 18.11.2009)

Finnland: Statistics Finland, National Accounts (http://www.stat.fi/til/kotal/2007/kotal_2007_2009-05-08_tie_001_en.html; Zugriff 18.11.2009)

⁵⁴ Dass Dänemark die Untergruppen nicht den Regeln gemäß abgrenzt, wird auch von Eurostat moniert. (Eurostat 2007: COFOG-Manual, S. 84)

3. NATIONALE KONZEPTE: BILDUNGSBUDGETKONZEPT UND KONZEPT DER ÖFFENTLICHEN GRUNDMITTEL

Die internationale Bildungsberichterstattung beschränkt sich auf Bildungsprozesse, die in einem organisierten Rahmen stattfinden sowie die Förderung von Bildungsteilnehmern. Diese Abgrenzung ist tendenziell etwas weiter als bei der Gliederung von Staatsausgaben nach Aufgabenfeldern, aber enger als sie von Ländern vorgenommen wird, die die Bereitstellung volkswirtschaftlicher Ressourcen über ein Bildungsbudget darzustellen versuchen.

Für einen gegenüber dem internationalen Ansatz erweiterten Bildungsbegriff kann geltend gemacht werden, dass Bildungsprozesse ab Geburt bis ins hohe Alter und innerhalb aller Lebensabschnitte sowohl in öffentlichen wie privaten Bildungseinrichtungen und in unterschiedlichsten Organisationen und Kontexten stattfinden. Dies ist einerseits unstrittig. Andererseits verliert der Bildungsbegriff damit an Kontur. Um Aussagen über öffentliche Bildungsausgaben treffen zu können, ist eine Beschränkung auf Institutionen, die einem expliziten Bildungsziel folgen wie auch eine Beschränkung auf öffentliche Förderungen, die an den Bildungszweck gebunden sind, notwendig. Institutionen wie öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten, Freizeiteinrichtungen, Jugendclubs usw. verfolgen auch Bildungsziele. Da hier aber die Gestaltung der Freizeit im Vordergrund steht, bewegt man sich in einem Grenzbereich, der es nicht rechtfertigt, diese Einrichtungen insgesamt dem Bildungswesen zuzuschlagen. Andererseits, nur die Bildungssparte in ihnen zu berücksichtigen, stößt auf praktische Schwierigkeiten. Es ist daher gut begründet, wenn die UOE-Datensammlung Einrichtungen, die keine Funktion im Rahmen formaler Bildungsprozesse haben, bislang auch nicht erfasst. Wer mit Jugendfreizeiteinrichtungen anfängt, kann schnell auch Seniorenheime, Rundfunk und Fernsehen und einiges mehr in das nationale Bildungsbudget hinein nehmen. Nicht nur die Gefahr der Überdehnung muss gesehen werden. Auch das Ziel, aussagefähige und international vergleichbare Daten zu erhalten, ist bei einer Beschränkung auf das Wesentliche eher zu erreichen als bei der Zeichnung eines sehr breiten Bildungs panoramas. Damit ist nicht gesagt, dass sich methodische Weiterentwicklungen erübrigen. In dem Maße etwa wie sich Weiterbildung und lebenslanges Lernen als eigenständige Säule herauskristallisiert, wächst auch die Berechtigung und Notwendigkeit einer Erfassung über die jetzige Regelung hinaus. Im Rahmen der internationalen Bildungsberichterstattung wird Erwachsenenbildung derzeit nur dort erfasst, wo Abschlüsse erworben werden. Bei der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dagegen (Abgrenzung staatlicher Aufgabenbereiche nach COFOG) wird auch die nicht einem ISCED-Niveau zuzuordnende Erwachsenenbildung berücksichtigt.

3.1 Konzeptüberlappungen und Unterschiede

In Deutschland erfolgt neben der Datenaufbereitung für die internationale Bildungsberichterstattung und das COFOG-System eine Bildungsfinanzberichterstattung über zwei differierende nationale Konzepte. Die Ergebnisse beider Konzepte – das Grundmittelkonzept der Finanzstatistik und das aus amtlichen und nicht-amtlichen Datenquellen zusammengestellte Bildungsbudget⁵⁵ – werden jährlich veröffentlicht. Das **Grundmittelkonzept** bildet die Finanzierung des öffentlichen Aufgabenbereichs „Bildung“ aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern, Finanzausgleichsmittel, Kreditaufnahmen, Rücklagen) ab. Es ist Teil der Finanzstatistik, wobei zwischen den Haushaltsansätzen und den Rechnungsergebnissen unterschieden wird. Die Haushaltsansätze stehen prospektiv mit Verabschiedung des öffentlichen Gesamthaushaltes fest, die Rechnungsergebnisse mit einem Timelag von ein bis zwei Jahren. Meist liegen die Rechnungsergebnisse unter den Haushaltsansätzen. Mit der Veranschlagung von Mitteln wird nämlich nur der Finanzrahmen abgesteckt. Die Regel ist, dass die bereitgestellten Mittel nicht voll verausgabt werden. Überschreitungen der Ansätze (über- und außerplanmäßige Ausgaben) kommen vor, sind aber Ausnahmen.

Fragen nach der Höhe, der Struktur und der Finanzierung öffentlicher Bildungsausgaben beantworten sich am besten über das Grundmittelkonzept. Für die staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen (incl. Zweckverbände)⁵⁶ liefert es das Fundament nicht zuletzt für Längsschnittsbetrachtungen. Da die Bildungsfinanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden im Mittelpunkt des Bildungsfinanzberichts steht, verwendet das Statistische Bundesamt für diesen Bereich konsequenterweise das Grundmittelkonzept. Das nationale **Bildungsbudget** hat eine andere Aufgabenstellung und Zielsetzung. Über das eigentliche Bildungswesen hinaus sollen bei diesem Konzept auch die Bildungsanteile anderer Politikfelder erfasst und Finanzierungsbeiträge der öffentlichen wie privaten Mittelgeber umfänglich zur Darstellung kommen. Aufgrund des breiteren Ansatzes liefert es zur Höhe öffentlicher Bildungsausgaben andere Ergebnisse als die Finanzstatistik.

⁵⁵ Zu den Quellen, die bis zum Berichtsjahr 2005 Eingang fanden vgl. bei Baumann 2008, Tab. 2, S. 1000

⁵⁶ Aus staatsrechtlicher Perspektive gibt es in Deutschland mit Bund und Bundesländern zwei staatliche Ebenen. Die Kommunen repräsentieren keine eigene staatliche Ebene, sondern sind Teil der Bundesländer. Aus ökonomischer Perspektive – verwiesen sei auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – zählen die Kommunen dagegen zum Staat, ebenso wie auch die Sozialversicherungen. Das Konzept von „General Government“ entspricht dem. Es ist identisch mit einer engen Abgrenzung des öffentlichen Sektors, während in einer weiten Abgrenzung auch die Unternehmen mit Erwerbszweck, die sich ganz oder überwiegend in öffentlichem Eigentum befinden, erfasst werden. In der Bildungsfinanzstatistik sind mit „staatlich“ Bund und Bundesländer ohne Kommunen gemeint. Die staatlichen Bildungsausgaben nach der COFOG-Systematik schließen dagegen den Kommunalsektor ein. In dieser Arbeit wird der Begriff staatlich generell gemäß ökonomischer

Das Konzept eines nationalen Bildungsbudgets stellt die Bildungsausgaben einmal entlang der öffentlichen und privaten Bereiche dar, die die Leistungen erbringen und wo die Ausgaben anfallen und fragt dann, wer die Finanzierung trägt. Einmal geht es hier also um die Durchführung von Bildungsprozessen (*Durchführungsbetrachtung*) in einem gegenüber den internationalen Konventionen erweiterten Verständnis von Bildung und dann um die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben (*Finanzierungsbetrachtung*).⁵⁷ Als Teil des nationalen Budgets für Bildung, Wissenschaft und Forschung versucht das Bildungsbudget abzubilden, welche finanziellen Ressourcen dem Bildungssystem aus öffentlichen und privaten Quellen bereitgestellt werden. Die Entwicklung eines nationalen Bildungsbudgets geht zurück auf die Etablierung einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern während der Reformphase von Ende der 60er bis Anfang der 70er Jahre. Grundlage war der am 12. Mai 1969 neu in das GG aufgenommenen Artikel 91b. Auf dieser Basis wurde durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 25. Juni 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Kurzform: BLK) errichtet. Aufgabe der Kommission war auf dieser Basis sowie einer Rahmenvereinbarung gemäß Artikel 91 b GG die Vorbereitung eines gemeinsamen langfristigen Rahmenplans für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens (Bildungsgesamtplan), die Ausarbeitung eines gemeinsamen Bildungsbudgets von Bund und Ländern sowie das Zusammenwirken bei Vorhaben von überregionaler Bedeutung. (BLK 2007, JB 2006, S. 48f.) Die BLK existierte bis zum 31.12.2007. Mit der Föderalismusreform ist die Verfassungsgrundlage für eine Bund-Länder-Bildungsplanung entfallen. Neu geschaffen wurde die Gemeinsame Wissenschaftskommission (GWK). Ihr Schwerpunkt liegt in der Koordination der Forschungspolitik.

3.1.1 Unmittelbare Ausgaben und die Nettoausgaben im Grundmittelkonzept

Die Erfassung der Ausgabearten im Bildungsbudget wie bei den Grundmitteln unterteilen sich gemäß den internationalen Regeln in Ausgaben für den formalen Bildungsprozess und Ausgaben für Bildungsförderung. Hinzu kommen bei beiden Systemen Ausgaben für informelle Bildungsprozesse, die abgesehen vom COFOG-System in der internationalen Abgrenzung außen vor bleiben, sowie von Ausgaben, die von der internationalen Bil-

Abgrenzung gebraucht. Dort, wo Ergebnisse referiert werden, die mit abweichenden Begriffen operieren, wird dies kenntlich gemacht.

⁵⁷ Die Tabellen A-1 und A-2 in der Anlage zeigen das offizielle Bildungsbudget für die Jahre 1995, 2006 und 2007 nach der Durchführungsrechnung (Mrd. € und BIP-Anteile). Die Tabellen A-3 und A-4 zeigen das Budget für 2006 nach der Finanzierungsbetrachtung in zwei Varianten gemäß der internationalen Unterscheidung von „Final Funds“ und „Initial Funds“. „Final Funds“ stellt dargestellt, wer Ausgaben tätigt und „Initial Funds“ stellt dar, wer sie finanziert.

dungsberichterstattung nicht abgefragt werden und bei COFOG anderen staatlichen Aufgabenbereichen zufallen. Die Ausgaben für den Bildungsprozess umfassen all die Ausgaben, die aus der Errichtung, der Erhaltung und dem laufenden Betrieb von Bildungseinrichtungen resultieren. Dies sind die Ausgaben für das Lehr- und Hilfspersonal, für die Beschaffung von Lehr- und Lernmaterialien, die Beschaffung von Ausstattungen, den Betrieb von Serviceeinrichtungen (Schulmensa, Cafeteria, Schulbibliothek) sowie alle Ausgaben für die Anschaffung, den Bau, den Ausbau und die Modernisierung/Renovierung der Gebäude und des dazu gehörenden Geländes. Die Ausgaben für die Bildungsförderung umfassen Transfers an private Haushalte sowie an Unternehmen und private Organisationen. Die Transfers an Haushalte betreffen die Ausbildungs- und Studienförderung und beim Bildungsbudget zusätzlich Kindergeldleistungen. Auch die Ausgaben für Schülerbeförderung und für Umschulungen sind hier ausgewiesen.

Da der größte Teil der laufenden Bildungsausgaben auf Personalausgaben entfällt - in Deutschland sind es gut 80 Prozent -, ist es nicht nur berechtigt, sondern geradezu geboten, diese Ausgabenart näher zu beleuchten. Die Bildungsfinanzberichte 2008 und 2009 arbeiten mit dem Bildungsausgabenkonzept des Bildungsbudgets 2006/2007. Zumindest auf diese Zeitspanne bezogen, ist also die Vergleichbarkeit gewahrt. Für die Personalausgaben bedeutet das Konzept von 2006/2007, dass neben Sozialversicherungsbeiträgen, die sich in Zahlungsvorgängen niederschlagen, auch fiktive Sozialbeiträge der Alters- und Krankheitsversorgung der im Bildungsbereich aktiven Beamten nach dem Konzept der VGR einbezogen werden. Dies deckt sich mit den UOE-Regeln (vgl. oben). Allerdings wurde der als Ausnahme gestaltete Einbezug fiktiver Komponenten von Personalausgaben im internationalen Rahmen erst Ende der 90er Jahre beschlossen. In Deutschland verwendet das Statistische Bundesamt bei der Berechnung der fiktiven Sozialbeiträge schon *„seit Jahrzehnten das kausalitätsbezogene Verfahren der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen“*. Für das Jahr 2006 in gleicher Weise wie auch für das Jahr 2005:

„Die unterstellten Sozialbeiträge werden (...) auf Basis der im Haushaltsjahr 2008 an die aktiven Beamten des Bildungsbereichs gezahlten Vergütungen berechnet. Der Zuschlagsatz für das Jahr 2006 beträgt 26,5 %. Dies entspricht dem Beitragssatz zur Rentenversicherung für angestellt im Jahr 2006 (19,5 %) zuzüglich sieben Prozentpunkte für Aufwendungen für den Erwerb von Ansprüchen auf zusätzliche Leistungen durch die Zusatzversorgung bei den Angestellten sowie für Beihilfeleistungen im Versorgungsfall.“
(Bildungsfinanzbericht 2009, S. 91)

Tab. 10: Schematische Übersicht zu Ausgabenarten und ihrer Erfassung im Bildungsbudget und bei den öffentlichen Grundmitteln

	Erfassung im Bildungsbudget	Erfassung bei den Grundmitteln	
	AUSGABEARTEN	AUSGABENARTEN	Gruppierungsnummer ¹
	Personalausgaben/Arbeitnehmerentgelte	Personalausgaben/Arbeitnehmerentgelte	4
+	Versorgungsrückstellungen; fiktive Sozialbeiträge		
+	Beihilfen	Beihilfen	
+	Laufender Sachaufwand	Laufender Sachaufwand	51-54, 55, 67, 686
=	Ausgaben für den laufenden Betrieb	Ausgaben für den laufenden Betrieb	
+	Grunderwerb	Grunderwerb	
+	Bauausgaben	Bauausgaben	7
+	Erwerb von Sachvermögen	Erwerb von Sachvermögen	
+	Erwerb von Beteiligungen	Erwerb von Beteiligungen	83
=	Laufender Betrieb und Ausgaben für Kapitalstock	Laufender Betrieb und Ausgaben für Kapitalstock	
+	Zuschüsse an andere Bereiche (private und öffentliche Unternehmen) für laufende oder investive Zwecke; Darlehensausreichung und Vermögensübertragungen	Zuschüsse an andere Bereiche (private und öffentliche Unternehmen) für laufende oder investive Zwecke; Darlehensausreichung und Vermögensübertragungen	
=	Ausgaben nach Bildungsbudget (unmittelbare Ausgaben)		
+		Zahlungen an andere Bereiche	51-54, 55, 67, 686
=		Unmittelbare Ausgaben	
+		Zahlungen an öffentlichen Bereich	56, 61, 62, 63, 58, 691-693, 85, 88
-		Zahlungen vom öffentlichen Bereich ²⁾	15, 21, 22, 23, 17, 291-293, 31, 33
=		Nettoausgaben des Haushaltes X	
-		Unmittelbare Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Kostenbeteiligungen Dritter, z.B. der EU...)	1, 2, 3 abzüglich Zahlungen vom öff. Bereich
=		Grundmittel (Zuschussbedarf, die der Haushalt X aus eigenen Mitteln aufbringt)	

1) Gruppierungsnummer in den Haushalten von Bund und Ländern, Stand 2008

2) Laufende Zuweisungen und Erstattungen, sonstige Zuweisungen (z.B. für Jugendhilfe), Schuldendiensthilfen für auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen und Anleihen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.4, Anhang und Bildungsfinanzbericht 2008

Den internationalen Konventionen entsprechend sind die Versorgungsleistungen (Pensions- und Rentenzahlungen) an ehemalige Beschäftigte des Bildungssystems nicht einbezogen. Zu den nicht erfassten Kosten zählen weiter Ausbildungsvergütungen, Finanzierungskosten und betriebliche Personalausfallkosten, die dort entstehen, wo Beschäftigte Weiterbildungen durchlaufen. Abweichend vom internationalen Reglement werden dagegen steuerliche Subventionen, die an Unternehmen und Einrichtungen gehen, berücksichtigt. Berechnungsgrundlage sind in der Regel laufende Preise. In Übereinstimmung mit den internationalen Berichtsregeln erfolgt also eine nominale Betrachtung.⁵⁸

Die Addition der von den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen für verschiedene Funktionen aufgewendeten Bildungsmittel gibt keine Auskunft zu den tatsächlich geleisteten Ausgaben. *Erstens* sind die verschiedenen staatlichen Ebenen durch komplexe Finanzbeziehungen miteinander verknüpft. *Zweitens* bezieht der öffentliche Bereich auch Einnahmen aus dem nicht-öffentlichen Bereich. Einerseits finanzieren sich private Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen in hohem Maße aus öffentlichen Mitteln, andererseits decken öffentliche Bildungseinrichtungen ihre Ausgaben nicht ausschließlich aus öffentlichen Mitteln, sondern beziehen auch Einnahmen aus dem Privatsektor wie Kindergartenbeiträge und Studiengebühren, die jedoch ihrerseits wiederum öffentlich gefördert sein können, so dass die letztendliche Belastung des Privatsektors geringer ausfällt als die von ihm getätigten privaten Bildungsausgaben. Bei der Erfassung der Finanzierungsströme sind einem Ausgabenkonzept Grenzen gesetzt. Aus der Perspektive internationaler Vergleichbarkeit und von Bildung als einer öffentlichen Aufgabe ist dies nur zu berechtigt. Wollte man anders verfahren, würden Ausgaben und Kosten, die aus der Unterfinanzierung von Bildung als einer öffentlichen Aufgabe herrühren, in gleicher Weise erfasst, wie die dem Bildungssystem regulär verfügbaren Mittel. Wo beispielsweise eine Schulverpflegung nicht stattfindet und Eltern wie Lehrer deshalb eine rudimentäre Schulverpflegung improvisieren, würden die ihnen entstehenden Ausgaben einer normalen Verpflegung gleichgestellt mit dem absurden Ergebnis, dass die improvisierte Verpflegung viel effizienter, weil kostensparend ist. Nicht nur bei laufenden, sondern auch bei investiven Ausgaben würde die Statistik verzerrte Informationen liefern. Denken wir etwa an den Fall, dass Bildungseinrichtungen, bei denen wegen fehlender öffentlicher Finanzmittel notwendige Investitionen seit Jahren unterblieben, zu Notmaßnahmen greifen. Hier ist

⁵⁸ Bei der Datenbearbeitung berücksichtigen die Eurostat-Indikatoren für die Darstellung der Entwicklung im EU-Raum dann allerdings sowohl laufende wie konstante Preise. Damit werden national unterschiedliche Preissteigerungen eliminiert, was die Aussagekraft erhöht.

Unterschiedliches denkbar. Denkbar sind Eigenleistungen der Bildungsteilnehmenden und ihrer Familien. Denkbar ist aber auch, dass Sponsorengelder aus dem Bereich der Privatwirtschaft eingeworben werden. In beiden Fällen fließen der Bildungseinrichtung Ressourcen zu, einmal als Sachleistungen, dann als Finanzmittel aus dem Privatsektor. Eine aussagekräftige Statistik muss den Unterschied zwischen Finanzierung aus öffentlichen Haushalten und Finanzierung über Sponsorengelder oder indirekt über geldwerte Sachleistungen transparent machen. Dies umso mehr, als bei den alternativen Finanzierungswegen Abhängigkeiten entstehen, die den Bildungsauftrag beeinträchtigen können. So werden die Bildungsteilnehmenden, deren Familien sich mit Eigenleistungen und Geldmitteln engagieren, privilegierte Behandlung erhalten und Sponsoren aus der Privatwirtschaft werden direkt und/oder indirekt Einfluss auf die Bildungsinhalte gewinnen. Beides unterminiert den öffentlichen Bildungsauftrag. Von statistischen Konzepten, die eher der Vernebelung als der Erhellung solch problematischer Entwicklungen dienen, muss daher Abstand genommen werden.

Bei der Erfassung der Bildungsausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes ergeben sich die sogenannten „Grundmittel“ aus den Ausgaben aller Haushalte bereinigt um den Zahlungsverkehr innerhalb des öffentlichen Bereichs abzüglich der von dritter Seite erzielten Einnahmen. Tabelle 10 liefert dazu eine schematische Darstellung. Der letzte Punkt ist wichtig, denn in dem Bemühen, die öffentlichen Bildungsausgaben durch kreative Zurechnungen besser aussehen zu lassen, sind einige Finanzminister auf den Einfall gekommen, man könne die Einnahmen der Einrichtungen aus Studiengebühren und Kindergartenbeiträgen ja wie Steuereinnahmen behandeln und die daraus finanzierten Ausgaben als „öffentliche“ darstellen. Dies widerspricht gleichermaßen den UOE-Regeln der internationalen Bildungsberichterstattung wie auch der Erfassung von Staatsausgaben im COFOG-System. In beiden Systemen wird zwischen direkten Ausgaben und Transfers unterschieden. Direkte öffentliche Ausgaben sind die Mittel, die öffentliche und private Bildungseinrichtungen aus öffentlichen Haushalten zugewiesen bekommen, um daraus Personal, Sachmittel und Investitionen zu finanzieren. Studiengebühren wie auch Kindergartenbeiträge sind ebenfalls direkte Ausgaben, allerdings der privaten Haushalte als Teil des Privatsektors. Diese direkten privaten Ausgaben können durch öffentliche Förderungen wie Studiendarlehen etc. refinanziert werden. Im Bildungsfinanzbericht 2008 (S. 75) wird der Konflikt⁵⁹ wie folgt zusammengefasst:

⁵⁹ Bei dem Konflikt geht es um eine finanzielle Größenordnung von mehreren Mrd. €. So erzielten die Hochschulen im Jahr 2006 lediglich 387,6 Mio. € aus Studiengebühren; 2007 waren es jedoch bereits 1.008,6 Mio. € (Quelle: Stat. BA 2009e, Finanzen der Hochschulen 2007, Fachserie 11, Reihe 4.5, Tab. 6.1) Bei den Kindergartenbeiträgen ist die finanzielle Relevanz noch höher, was anhand etwas älterer Daten dargelegt sei. Über die Haushalte von Bund, Länder und Gemeinden wurden im Jahr 2000 für Kinder- und Jugendhilfe (incl.

„Bei diesem Konzept (Grundmittelkonzept, CH) werden unter anderem die Einnahmen der Bildungseinrichtungen von den Bildungsteilnehmenden, von Unternehmen u. dgl. – wie auch in der internationalen Bildungsberichterstattung üblich – nicht den öffentlichen Bereichen, sondern den privaten Haushalten zugerechnet. Dagegen weist die Finanzseite darauf hin, dass die Erhebung von Studien- und Kindergartenbeiträgen auf Entscheidungen der öffentlichen Hand zurückzuführen ist und diese Finanzbeiträge deshalb den öffentlichen Haushalten zugeordnet werden sollten.“

Wenn sich Deutschland weiterhin im Rahmen internationaler Konventionen bewegen will, muss es bei der bisherigen Erfassungspraxis bleiben. Sie entspricht im Übrigen auch den Wahrnehmungen der Zahler von Finanzierungsbeiträgen. Eltern betrachten die Zahlung von Kindergartenbeiträgen als private Ausgaben; Gleiches gilt für Studenten im Falle von Studiengebühren. Mit dem Grundmittelkonzept kommen gemäß auch dieser Wahrnehmung die von jedem öffentlichen Haushalt aus eigenen Steuereinnahmen, Rücklagen und Krediten tatsächlich geleisteten Ausgaben realitätsgerecht zur Darstellung. Gleiches gilt für das COFOG-System.

Aus der schematischen Übersicht der Tabelle 10 zur Erfassung von Ausgaben im Bildungsbudget und beim Grundmittelkonzept ergibt sich, dass das Bildungsbudget keine Nettobetrachtung liefert und die Nettoausgaben nach Grundmittelkonzept die aus eigenen Einnahmequellen stammenden Ausgaben der jeweiligen Körperschaft abbilden (Grundmittel = Zuschußbedarf). Erhalten Gemeinden z.B. Zuweisungen des Landes zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, werden diese Zuweisungen in Abzug gebracht, nicht aber die Einnahmen, die die Gemeinden selbst generieren, indem sie Kindergartenbeiträge erheben. Die Einnahmen von Kindertagesstätten (Kindergartenbeiträge und sonstige Einnahmen wie z.B. Essensgeld) senken, da es sich hier nicht um allgemeine Deckungsmittel handelt, den aus allgemeinen Deckungsmitteln zu bestreitenden Zuschussbedarf. Der Unterschied zwischen Bildungsbudget und Grundmittelkonzept reduziert sich freilich nicht auf die aus Tabelle 10 ersichtlichen Unterschiede. Wesentlich ist auch - unten wird darauf näher eingegangen -, dass mit einer anderen Abgrenzung von Bildung gearbeitet wird und die statistische Basis differiert. Das Grundmittelkonzept basiert auf den Daten der Finanzstatistik als einer im Kern einheitlichen amtlichen Datenbasis. Sowohl beim Bildungsbudget wie bei den internationalen UOE-Meldungen werden

Kindertagesstätten) 10,95 Mrd. € an Bildungsgrundmitteln eingesetzt. Die Nettoausgaben nach Abzug der Kindergartenbeiträge beliefen sich jedoch nur auf 8,7 Mrd. €. Gut 20 Prozent der Finanzierung dieses Aufgabenfeldes erfolgte also über Nutzerbeiträge. (Statistisches Bundesamt 2003, Rechnungsergebnisse für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2000, Fachserie 14, Reihe 3.4, Wiesbaden)

dagegen Bildungsein- und Bildungsausgaben aus verschiedenen amtlichen und nichtamtlichen Statistiken wie Schätzungen zusammengeführt. Die Datenbasis ist entsprechend heterogen. Umso erstaunlicher ist, dass die Aussagekraft des Nettoausgabenkonzeptes in den letzten Jahren beeinträchtigt wurde. Ursache ist die Tendenz zur Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten, was zu einem Rückgang der direkten Ausgaben für Personal- und Sachmittel bei gleichzeitigem Anstieg der Zuweisungen führte. Tabelle 11 verdeutlicht die Entwicklung. Von Ausgliederungen betroffen waren im dargestellten

Tab. 11: Öffentliche Bildungsfinanzierung nach Ausgabearten 1995 bis 2006: Finanzstatistik

AUSGABEN-/EINNAHMENART		1995	2000	2004 ¹	2005 ¹	2006 ¹
AUSGABENARTEN		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
	Personalausgaben/Arbeitnehmerentgelte (incl. Beihilfen)	54.208,7	49.574,0	49.668,0	48.987,5	46.673,9
+	Laufender Sachaufwand	15.779,9	13.115,0	12.580,2	13.009,2	13.100,4
=	Ausgaben für den laufenden Betrieb					
+	Bauausgaben	6.434,6	5.347,1	4.667,3	4.611,3	4.935,0
+	Sonstige Sachinvestitionen	2.182,0	1.615,3	1.353,5	1.349,2	1.363,9
+	Erwerb von Beteiligungen	11,1	11,4	5,0	8,5	123,6
=	Laufender Betrieb und Ausgaben für Kapitalstock	78.616,3	69.662,9	68.273,9	67.965,8	66.196,9
+	Zahlungen an andere Bereiche (private und öffentliche Unternehmen) für laufende oder investive Zwecke; Darlehensausreichung und Vermögensübertragungen	10.119,5	15.835,8	22.888,4	24.083,9	27.611,3
=	Unmittelbare Ausgaben	88.735,8	85.498,6	91.162,3	92.049,7	93.808,1
+	Zahlungen an öffentlichen Bereich	12.011,3	8.680,1	10.516,5	11.269,3	12.053,5
-	Zahlungen vom öffentlichen Bereich	12.678,9	9.920,8	10.975,6	11.539,3	12.159,9
=	Nettoausgaben	88.068,1	84.257,9	90.703,2	91.779,8	93.701,6
-	Unmittelbare Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Kostenbeteiligungen Dritter, z.B. der EU...)	12.124,5	4.994,3	4.940,8	5.063,6	4.513,4
=	Grundmittel (Zuschussbedarf)	75.943,6	79.263,6	85.762,4	86.716,2	89.188,2

1) Aus den Daten im Tabellenanhang ergibt sich für die Jahre 2004 bis 2006 ein jeweils um 394 Mio. € geringerer Betrag, der aus dem Bereich Jugendhilfe; Kindertageseinrichtungen (Fkt. 261, 264, 271, 274) herrührt. Diese Unstimmigkeit kann hier nicht aufgeklärt werden.

Quellen: Bildungsfinanzbericht 2008 (Tab. A 7-2, S.75) und Bildungsfinanzbericht 2009 (Tab. A 6-3, S. 93 (Darstellung dort in Tsd. €))

Zeitraum vor allem Hochschulen. Eine Privatisierung liegt hier aber gar nicht vor. Die Hochschulen sind weiter Teil des öffentlichen Sektors. Statt Personal- und Sachmittel zugeteilt zu erhalten, erhalten sie Zuweisungen resp. ein Budget, das sie dann mehr oder

weniger selbständig für Personal- und Sachausgaben verwenden können. Die Daten von Tabelle 11 liefern daher ein verzerrtes Bild. Dies soll sich ändern. Das Statistische Bundesamt erwartet, dass die Aussagekraft wieder steigt, weil ab dem Berichtsjahr 2007 die Einnahmen und Ausgaben ausgegliederter öffentlicher Einrichtungen in die Kernhaushalte reintegriert werden. (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 92)

3.1.2 Weites und enges Konzept von Bildungsausgaben

Im Bildungsbudget werden die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben zusammengefasst. Dies in einer weiten Abgrenzung von Bildung unter Einbezug zahlreicher Datenquellen. Da die Anzahl der erschlossenen Datenquellen tendenziell wächst, wächst auch die Erfassungsbasis des Bildungsbudgets. Bildung als öffentliches Gut in der Erfassung durch das Grundmittelkonzept speist sich dagegen aus einer vergleichsweise konstanten Datenquelle. Datengrundlage sind die öffentlichen Haushalte. Auch hier gibt es Veränderungen, die die zeitliche Vergleichbarkeit einschränken. Die Auswirkungen (Näheres siehe unter 3.1.3: a bis d) sind jedoch nachvollziehbar und Bereinigungen im Prinzip möglich. Demgegenüber wird das Bildungsbudget von Veränderungen tangiert, die sich der Nachvollziehbarkeit entziehen. Die laufend verbesserte Datenerfassung durch Erschließung neuer Datenquellen erhöht die Vollständigkeit der Erfassung, erlaubt aber für die Vergangenheit keine Lückenschlüsse. In besonderem Maße gilt dies für private Bildungsausgaben. Bestimmte Segmente dieser privaten Ausgaben, die in der Vergangenheit nicht oder nur lückenhaft erfasst wurden, werden peu à peu einbezogen. Im Bildungsbudget für das Jahr 2000 wurden z.B. erstmals die privaten Ausgaben für den Kauf von Bildungsgütern und Dienstleistungen (Ausgaben für private Nachhilfe, privates Training, Bücher, Lehrmaterialien) mittels einer Schätzung erfasst. Seither sind weitere Komponenten hinzugekommen. Im Bildungsfinanzbericht 2009 bezogen auf das Berichtsjahr 2006 z. B. der Bereich privat-gewerblicher Kinderbetreuung. Ebenso wie bei der Erfassung des Marktvolumens privater Nachhilfe handelt es sich hier um Schätzgrößen, die näherungsweise als korrekt angenommen werden. An die Verlässlichkeit der Daten aus den Jahresrechnungsergebnissen der Finanzstatistik reichen all diese Schätzungen nicht heran. Will man temporäre Vergleichbarkeit herstellen, bleibt nur die Möglichkeit, die sukzessive in das Bildungsbudget hereingerechneten Bereiche auszugliedern. Dies liefert dann die Bildungsausgaben, die z.B. im Jahr 2006 angefallen wären, wenn die seit 1995 oder 2000 zusätzlich aufgenommenen Bereiche und Ausgabenkomponenten herausgerechnet werden. Das umgekehrte Verfahren, nämlich für 1995 oder 2000 darzustellen, wie sich die Bildungsausgaben mit dem Konzept, das bei der Berichterstattung für das Jahr 2006 zur Anwendung

kam, dargestellt hätten, ist für den Bereich öffentlicher Ausgaben möglich, nicht aber für die privaten Bildungsausgaben. Wie hoch sie in früheren Jahren unter Einbezug neu erschlossener Bereiche ausfielen, bleibt im Dunkeln.

Betrachten wir nach der Bildungsbudgetabgrenzung die öffentlichen und privaten Bildungsinvestitionen, so gab es im Zeitraum von 1995 bis 2006 einen nominalen Zuwachs von knapp 15 Mrd. Euro auf 142,9 Mrd. Euro. Da gleichzeitig der Anteil am BIP von 6,9 Prozent (1995) auf 6,2 Prozent (2006) gesunken ist, ist festzuhalten: Die Bildungsinvestitionen sind nicht proportional zum Wirtschaftswachstum angestiegen. Sind sie überhaupt angestiegen? Oben hatten wir gesehen, dass 2006 Positionen in das Bildungsbudget eingerechnet wurden, die 1995 noch außen vor blieben oder nur sehr rudimentär erfasst wurden. Auf welche Summe sich nominal die Erfassungsdifferenz beläuft, kann hier nicht gesagt werden. Festzuhalten bleibt lediglich: Würde das Bildungsbudget 1995 in der gleichen Weise errechnet worden sein wie 2006, ergäbe sich ein höherer Betrag. Umgekehrt gilt: Würden aus dem Bildungsbudget von 2006 die Beträge herausgerechnet, die das Budget von 1995 nicht enthielt resp. würde bei zwischenzeitlich veränderten Erfassungen die Erfassungsmethode von 1995 zur Anwendung kommen, ergäbe sich ein vermindertes Volumen. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die Differenz im zweistelligen Mrd-Bereich bewegt. Die nominal ausgewiesene Steigerung fußt also auch auf einer erweiterten und veränderten Erfassungspraxis. Unsicherheiten betreffen vor allem die im Bildungsbudget erfassten privaten Bildungsausgaben. Allerdings, auch beim Bildungsbudget ist die Jahresrechnungsstatistik (Finanzstatistik) die wesentliche Datenquelle. Sie ist als zuverlässig einzuschätzen. Die darüber hinaus berücksichtigten Datenquellen sind unterschiedlich belastbar. Nicht nur bei neuen Datenquellen ist Vorsicht angesagt. Auch bei etablierten Rechensystemen können sich bisherige Berechnungen als unzuverlässig herausstellen. Um dies zu verdeutlichen gehe ich im nachfolgenden Abschnitt auf die Ermittlung der Nettokosten betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildung im dualen Ausbildungssystem näher ein.

3.1.3 Das Problem der Datenquellenbelastbarkeit am Beispiel der Ermittlung der Ausgaben und Nettokosten des betrieblicher Ausbildung im Dualen System

Bei der dualen Ausbildung liegt eine Mischfinanzierung vor. Die betriebliche Ausbildung wird in der Hauptsache von den überwiegend privaten, teilweise aber auch öffentlichen Betrieben sowie den öffentlichen Verwaltungen finanziert. Dazu kommt die Förderung der Bundesagentur für Arbeit, deren Ausgaben weitestgehend, aber nicht ausschließlich bei-

tragsfinanziert sind.⁶⁰ Der schulische Teil der Ausbildung (Berufsschulen) ist steuerfinanziert über die öffentlichen Haushalte. Während die schulischen Ausbildungskosten und ihre Finanzierung von Jahr zu Jahr genau nachvollzogen werden können und auch die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit nach dem Jährlichkeitsprinzip vergleichsweise gut dokumentiert sind, gilt dies für den betrieblichen Teil nicht. Das Problem beginnt schon damit, dass Betriebe gar nicht verpflichtet sind, die Ausbildungskosten nach einem vorgegebenen Schema separat zu erfassen und jährlich zu melden. Die meisten Betriebe erfassen die Ausbildungskosten gar nicht oder nach je eigenem Gusto (BIBB 2009; S. 232). Die Datenermittlung erfolgt in der Konsequenz über ein gesondertes Instrumentarium, bei dem Kostenkomponenten im Rahmen von Befragungen, die im Turnus von nur 7 Jahren durch das BIBB vorgenommen werden, je separat erhoben und anschließend in Kostengrößen umgerechnet werden. Die letzte Stichproben-Erhebung fand im Jahr 2007, die vorletzte im Jahr 2000 statt. 2007 wurden 2.986 Betriebe, die 10.751 Auszubildende beschäftigten, befragt. Die Methodik wurde gegenüber derjenigen, die 2000 zum Einsatz kam, modifiziert. Wurde im Jahr 2000 nur nach den Zeiten gefragt, die die Ausbilder für Ausbildung verwenden, ging es nun auch um die Frage nach dem Grad der Produktivitätseinschränkungen während dieser Zeiten. Anders als im Jahr 2000 wurden die Ausbilderkosten dann nur im Umfang der Produktivitätseinschränkung in der Berechnung der Brutto- und Nettokosten einbezogen. Um von den Bruttokosten zu den Nettokosten zu gelangen, müssen die geldlichen Zuwendungen, die Betriebe aus öffentlichen Förderprogrammen erhalten ebenso gegengerechnet werden wie die Erträge aufgrund der produktiven Leistungen der Auszubildenden. Da Ausbildung und Produktion bei der betrieblichen Ausbildung vielfach den Charakter von Kuppelprodukten haben, ist die Zuordnung von Kosten und Erträgen nicht immer eindeutig. Bei der Bildungsfinanzstatistik wird hilfsweise angenommen, dass mit den Ausbildungsvergütungen die produktiven Leistungen der Auszubildenden abgegolten werden. Ausbildungsvergütungen bleiben deshalb außen vor. Bei der Ermittlung der Nettokosten im Rahmen der BIBB-Erhebungen erfolgt dagegen eine Erfassung der Erträge der Auszubildenden. Je nach Beruf, Wirtschaftszweig und Betriebsgrößenklasse weichen sie von den gezahlten Ausbildungsvergütungen ab. Bei der in 2007 durchgeführten Erhebung ergaben sich im Durchschnitt der Ausbildungsberufe, Betriebsgrößenklassen und Lernorte (Betriebe, Verwaltungen, Lernwerkstätten) Bruttokosten von 15.288 € je Auszubildendem, wovon 62 Prozent auf die Personalkosten der Auszubildenden (Ausbildungsvergütungen) und 22 Prozent (3.292 €) auf die Kosten des Ausbildungspersonals entfielen. Die den Betrieben durch die produktiven Leistungen der

⁶⁰ Die Bundesagentur erhält in gewissem Umfang auch Steuermittel aus dem Bundeshaushalt.

Auszubildenden entstehenden Erträge werden mittels des Äquivalenzprinzips bei Hinzurechnung öffentlicher Fördermittel errechnet. Schematisch verläuft das Ermittlungsverfahren wie in der nachfolgenden Tabelle 12 dargestellt.

Tab. 12: Duale Ausbildung: Ermittlung der betrieblichen Nettokosten 2007

Komponenten ¹⁾	Ermittlungsmethodik ¹⁾	Durchschnittskosten je Auszubildendem €
Ermittlung der Bruttokosten		
1. Personalkosten der Auszubildenden	Bruttojahresgehälter der Auszubildenden incl. gesetzlicher, tariflicher und sozialer Leistungen	9.490
2. Personalkosten des Ausbildungspersonals	Personalkosten (Bruttojahresgehälter incl. von Personalnebenkosten) für hauptberufliche, nebenberufliche und externe Ausbilder. Ermittlung anhand des Zeitaufwandes	+ 3.292
3. Anlage- und Sachkosten	Anschaffungskosten für Geräteausstattung, Werkzeuge, Mietkosten, Verbrauchsmaterialien	+ 691
4. Sonstige Kosten	Kammergebühren, Kosten für Lehr- und Lernmaterialien, Kosten für externe Kurse, Verwaltungskosten	1.814
Summe 1 - 4	= Bruttokosten	= 15.288
Ermittlung von Erträgen und Fördermittel Dritter		
5. Erträge der produktiven Leistungen	Es wird ermittelt, welche Kosten dem Betrieb entstehen würden, wenn die Aufgaben der Auszubildenden von normalen Arbeitskräften durchgeführt würden. Differenziert wird dabei nach dem Schwierigkeitsgrad. (Äquivalenzprinzipmethode)	11.524
6. Öffentliche Fördermittel (Bund, Land, EU Sozialfonds, Bundesagentur für Arbeit)	Die Fördermittel stellen eine direkte Refinanzierungsquelle da und werden daher anders als steuerliche Subventionen berücksichtigt	168
Summe 5 - 6	=	11.692
Bruttokosten minus (Erträge + Fördermittel) = Nettokosten		3.596

1) Ermittlung der Komponenten anhand einzelner Auszubildender über eine repräsentative Stichprobe. Ermittlung der Durchschnitts als gewichtetes arithmetisches Mittel (Ausbildungsjahr, Ausbildungsberuf, Region, Betriebsgrößenklasse)

Quelle: BIBB 2009: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, S. 232ff; eigene Darstellung

Wie ersichtlich lagen die Erträge pro Auszubildendem im Durchschnitt um 2.034 € über den Ausbildungsvergütungen.⁶¹ Die in der Bildungsfinanzstatistik getroffene Annahme hält damit einer näheren Überprüfung nicht bzw. nicht mehr stand. Der Vergleich mit dem letzten Erhebungsjahr ist wegen der geänderten Methodik zwar nur eingeschränkt möglich. Wichtige Komponenten können jedoch sehr wohl verglichen werden. Im Jahr 2000 wur-

den die produktiven Leistungen der Auszubildenden mit im Durchschnitt 7.730 € ermittelt. Der Anstieg auf 11.692 € resultiert nur teilweise aus gestiegenen Löhnen. Hinzu kam die Ausweitung produktiver Zeiten. Sie sind in allen Ausbildungsbereichen und Betriebsgrößenklassen gestiegen. Weit überdurchschnittliche Anstiege wurden bei Kleinbetrieben (weniger als 10 Beschäftigte), in der Landwirtschaft und bei den freien Berufen ermittelt. (BIBB 2009, S. 236). Hier ist nicht der Ort, um der Frage nachzugehen, was die Ausweitung produktiver Zeiten für die Qualität der dualen Berufsausbildung in Deutschland bedeutet. Formuliert werden kann jedoch die These, dass die Spaltung der deutschen Arbeitswelt in ein geschrumpftes Segment mit guten bis ordentlichen Beschäftigungsverhältnisse und ein gewachsenes Segment mit prekären bis nicht existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen den Ausbildungsmarkt nicht unberührt lässt.⁶² Die Vermutung, dass die beschriebene Entwicklung zu Lasten der Qualität dualer Ausbildung geht, liegt ebenso nahe wie auch zu befürchten steht, dass die deutsche nicht-tertiäre Ausbildung bei Fortwirken des beschriebenen Trends international zurückzufallen droht.

Für die Jahre 2001 bis 2005 bedeutet die Erhebung, dass die Nettokosten betrieblicher Ausbildung im Bildungsbudget zu hoch ausgewiesen wurden. Die Datengewinnung im 7-Jahres-Turnus erweist sich als verlässlich nur für den Erhebungszeitraum selbst. Die Fortschreibung der Daten im Zwischenzeitraum basiert dagegen auf einem unsicheren Fundament. Angenommen wurde, dass die produktiven Zeiten konstant bleiben. Schleichend haben Betriebe die Auszubildenden jedoch verstärkt im Arbeitsprozess eingesetzt, ohne dass dies statistisch erfasst worden wäre. In der Konsequenz ergibt sich 2006/2007 ein plötzlicher Rückgang der Nettokosten jedes Auszubildenden wie auch insgesamt. Tabelle 13 stellt dies für die Finanzierungsstruktur dar; nachrichtlich sind dabei auch die Leistungen aufgeführt, die nicht dem Dualen System zuzuordnen sind.

⁶¹ Folgender Hintergrund ist dabei relevant: Nach den Angaben des WSI-Archivtarifs erhalten Auszubildende je nach Branche und Region zwischen 30 und 53 Prozent der tariflichen Einstiegsvergütung nach abgeschlossener Ausbildung. Zitiert nach PM der Hans-Böckler-Stiftung vom 30.05.2007

⁶² Auf der Ebene von Einzelbefunden gibt es Hinweise darauf, dass in den Wirtschaftszweigen, wo die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen besonders ausgeprägt ist, auch Druck entsteht, Auszubildende wie normale Arbeitskräfte einzusetzen. In seiner Ausgabe Nr. 4/2010 mit dem Titelthema „Geschäftsmodell Ausbeutung“ schildert der STERN (Beitrag „Ausgebeutet“ von Jan Rosenkranz und Doris Schneyink) den Fall eines Auszubildenden im Einzelhandel, der im 2. Ausbildungsjahr eine Geschäftsfiliale selbst leiten musste. Für eine Ausbildungsvergütung von 750 € im Monat hatte er dadurch Arbeitszeiten von bis zu 60 Stunden in der Woche. Vgl. DER STERN Nr. 4/2010 vom 21.1.2010, S. 46ff.; hier S. 52)

Tab. 13: Aufwendungen für die Berufsausbildung im Dualen System¹⁾ nach Finanzierungsträgern 2004, 2006 und 2007

	2004 (Mrd. €)	2006 (Mrd. €)	2007 (Mrd. €)
(1)	(2)	(3)	(4)
Betriebe und Verwaltungen (incl. Öffentl. Dienst)			
Bruttokosten	27,68	27,68	23,82
Dar. Nettokosten	14,66	14,66	5,503
Bund (Bundesministerien für Bildung und Forschung, Wirtschaft sowie Arbeit und Soziales)			
Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten (BMBF) ²⁾	0,030	0,027	0,029
Förderung von Lehrgängen bei überbetrieblichen Ausbildungsstätten des Handwerks (BMW ³⁾	0,037	0,040	0,045
Sonderprogramme des Bundes, der neuen Länder und von Berlin zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsprogramme in den neuen Ländern (BMBF) ⁴⁾	0,083	0,077	0,075
Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (BMAS) ⁵⁾			
Länder			
Teilzeitberufsschule	3,122	3,084	3,131
Länderspezifische Sonderprogramme: alte Länder ⁶⁾	0,049	0,126	k.A.
Länderspezifische Sonderprogramme: alte Länder ⁶⁾	0,066	0,066	k.A.
Bundesagentur für Arbeit⁷⁾			
Berufsausbildungsbeihilfen	0,562	0,506	0,497
Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher	1,100	0,808	0,707
Summe der öffentlichen Ausgaben (ohne Ausbildung im ÖD)	5,48	5,10	4,83
Nachrichtlich: Aufwendungen der BA für das Übergangssystem und Sonstiges			
Lehrgangskosten für berufsvorbereitende Maßnahmen	0,433	0,365	0,349
Berufsfördernde Bildungsmaßnahmen für Behinderte (Ersteingliederung und Wiedereingliederung in das Erwerbssystem)	2,920	2,224	2,153
Sonderprogramm zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit ⁶⁾	0,210	0,007	0,002
Sonstiges (Berufsorientierungsmaßnahmen; Sozialpädagogische Betreuung)	k.A.	0,005	0,005

1) Erfasst wurden nur die dem Dualen System zuzuordnenden Leistungen. Leistungen, die dem Übergangssystem zuzuordnen sind wie die Absolvierung eines Berufsvorbereitungsjahres mit Ausgaben von 0,538 Mrd. € in 2006 und 0,503 Mrd. € bleiben außen vor. Gleiches gilt im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit für „Lehrgangskosten für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Sie beliefen sich 2004 auf 0,433 Mrd. €. In den Folgejahren gingen sie auf 0,365 Mrd. € (2006) und 0,349 Mrd. € (2007) zurück

2) Ist-Ausgaben für laufende und investive Zwecke nach Zentralverband des deutschen Handwerks

3) Ist-Ausgaben des Bundes (BMW³⁾) zur Förderung der überbetrieblichen Ausbildung

4) Mischfinanzierung mit 50 Prozent Bundesanteil

5) Seit 1.10.2008 als Regelleistung im Rahmen des SGB III

6) 2004: Veranschlagte Mittel (incl. ESF-Mittel und ohne Rheinland-Pfalz)

7) Ist-Ausgaben nach den Quartalsberichten

8) Nur Leistungen mit Qualifizierungsbezug

Quellen:

Für die Spalte (2): [BMBF 2007], Übersicht 51, S. 146

Für die Spalten (3) und (4): BIBB 2009; Übersicht A9.2.1, S. 329

Welche Konsequenzen haben die neuen Befunde? 2005 gab es bundesweit 1.553,437 Auszubildende (Alte Bundesländer: 1.210,178; Neue Bundesländer: 343.259) und 2006 1.594.167 Auszubildende (Alte Bundesländer: 1.232.168; Neue Bundesländer:

338.447).⁶³ Trotz des Anstiegs um 2,6 Prozent muss das Statistische Bundesamt seine Kostenschätzung deutlich zurücknehmen. Die im Bildungsbudget für den betrieblichen Teil der Dualen Ausbildung berücksichtigten Prozesskosten betragen nunmehr 5.797 € (Summe der Positionen 2 bis 4 in Tabelle 12). Zuzüglich der international berücksichtigungsfähigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 1,314 Mrd. € resultiert für die Kostenschätzung des Statistischen Bundesamtes nur ein Betrag von 10,6 Mrd. € an privaten und öffentlichen Ausgaben gegenüber 16,9 Mrd. € im Berichtsjahr 2005, 17,4 Mrd. € im Berichtsjahr 2004 und 17,7 Mrd. € im Berichtsjahr 2003 (Vgl. Stat BA 2007, Tab. 2, S. 6 und Bildungsfinanzbericht 2008, Tab. 2.2-1, S. 77). Das Minus von fast 38 Prozent gegenüber der auf veralteten Daten verruhenden Schätzung des Jahres 2005 verteilt sich auf private wie öffentliche Ausgaben. Die privaten Ausgaben sanken von 12,3 Mrd. € (2005) auf 7,5 Mrd. € (2006), die öffentlichen von 7,5 Mrd. € (2005) auf 3,1 Mrd. € (2006). Die Entwicklung zeigt, dass ein Erhebungs-Turnus von sieben Jahren für die dazwischen liegenden Jahre nicht zwingend verlässliche Daten liefert.

3.2 Vergleichbarkeit der öffentlichen Ausgaben nach dem Bildungsbudget und dem Grundmittelkonzept

3.2.1 Quantitative Differenzen und ihre Erklärung

Zwischen der Erfassung öffentlicher Ausgaben im Bildungsbudget (Modul A+B) und bei den Grundmitteln schälen sich **vier Hauptunterschiede** heraus. *Erstens* finden Ausgaben, die funktional primär nicht der Bildungspolitik, sondern anderen Aufgabenfeldern (Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik) zuzuordnen sind, im Bildungsbudget stärker Berücksichtigung als bei den Grundmitteln. Für die Kinder- und Familienpolitik gilt dies allerdings nicht. Hier beziehen Grundmittel wie Bildungsbudget (B20) auch den Krippenbereich und die Sonstige Jugendhilfe ein. Bibliotheken und Museen sind in das Bildungsbudget einbezogen. Dies allerdings im erweiterten Budget für „Bildung, Forschung und Wissenschaft“ unter Modul D (D10 und D20, vgl. Tab. A-1). Die öffentlichen Ausgaben für Museen und Bibliotheken, die nicht integraler Bestandteil von Schulen und Hochschulen sind, werden damit gleichermaßen unter Kultur wie unter Bildung erfasst. Die Erfassung von Bibliotheken als Bildungseinrichtungen wäre vertretbar, wenn ihr Betrieb, wie es in skandinavischen Ländern seit langem der Fall ist, eine kommunale Pflichtaufgabe wäre. Die Weigerung, den Betrieb von Bibliotheken zu einer kommunalen Pflichtaufgabe zu erklären und den Gemeinden die dafür benötigten Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, wird aber ge-

⁶³ Vgl. BIBB 2009, Übersicht A5-3-1-1, S. 119

rade damit gerechtfertigt, dass hier wie bei Museen und Theatern eine Aufgabe der freiwilligen Kulturpflege vorliege. In keinem Bundesland sind Gemeinden verpflichtet, eine städtische Bibliothek zu unterhalten; von der Festlegung von Qualitätsstandards ganz zu schweigen.⁶⁴ *Zum zweiten* können unter Grundmitteln dem Prinzip nach nur tatsächliche Zahlungsvorgänge und nicht fiktive Ausgaben erfasst werden. Deshalb werden die fiktiven Versorgungsleistungen für Beamte im Bildungsbudget erfasst, nicht aber unter Grundmitteln. Das Prinzip gilt allerdings nicht mehr durchgängig. Dort wo ein Rechnungswesen auf doppischer Grundlage bereits im Einsatz ist, werden auch kalkulatorische Kosten erfasst. *Drittens* folgt beim Grundmittelkonzept aus der Zurechnung einer Institution zum Bildungswesen, dass die Ausgaben für die verschiedenen Leistungen der Institution zu Bildung gerechnet werden. Das Bildungsbudget verfährt teilweise anders. Bei den Hochschulen erfassen die Grundmittel auch die Ausgaben für Forschung, das Bildungsbudget rechnet die Ausgaben für Hochschulforschung jedoch zur Forschung. Die Differenz, die sich bei Hochschulen zwischen Bildungsbudget und Grundmittelkonzept ergibt, resultiert freilich nicht allein aus diesem Faktor. Es kommt hinzu, dass bestimmte vollzeitschulische Ausbildungsgänge, die in Deutschland an Fachschulen angesiedelt sind, in anderen OECD-Ländern die Gestalt von Bachelor-Ausbildungen haben. Unter der internationalen Vergleichsperspektive liegen hier (vgl. Tab. 4) tertiäre Ausbildungsgänge vor. Das Bildungsbudget ordnet sie im Modul A deshalb als ISCED-5b-Prozesse dem Hochschulbereich zu, das Grundmittelkonzept nicht. *Viertens* schließlich gehen in das Bildungsbudget auch die Ausgaben der öffentlichen Hand ein, die dort entstehen, wo in eigenen Nicht-Bildungseinrichtungen betriebliche Ausbildung stattfindet, das Grundmittelkonzept erfasst dies bei den jeweiligen Einzelplänen.

Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass nationale Erhebungskonzepte so angelegt sind, dass sie die Ausgaben zwar unterschiedlich gliedern, in der Summe aber zu Daten führen, die nahe beieinander liegen. Beim Vergleich zwischen den öffentlichen Ausgaben nach Bildungsbudget und nach Finanzstatistik wird diese Erwartung enttäuscht. Nach dem nationalen Bildungsbudget 2006 beliefen sich die öffentlichen Bildungsausgaben auf 114,9 Mrd. €, nach der Finanzstatistik aber nur auf 89,2 Mrd. €. In der nachfolgenden Tabelle 14 habe ich die monetären Differenzen für das Berichtsjahr 2006 zusammengestellt. Da beim Grundmittelkonzept interessiert, welche Ebene nach Verrechnung der Finanzbe-

⁶⁴ Demgegenüber sind Gemeinden in skandinavischen Ländern gesetzlich verpflichtet, eine Gemeindebibliothek mit qualifiziertem Fachpersonal zu unterhalten. Anders als in Deutschland dienen öffentliche Bibliotheken nicht nur der Versorgung mit Büchern und anderen Medien, sondern haben vielfältige Aufgaben im Bildungsbereich, im sozialen und kulturellen Bereich bis hin zur Integration von Migranten. In Dänemark zeigen Studien, dass Migranten das Angebot häufiger und intensiver nutzen als die Nicht-Migrationsbevölkerung. Die Steuerung der Bibliotheksentwicklung erfolgt zentral, in Dänemark über die Bibliotheksbehörde „Biblioteksstyrelsen“. Näheres zu Dänemark vgl. Kern 2007

ziehungen mit anderen Ebenen welche Mittel für bestimmte Funktionen einsetzt, habe ich beim Bildungsbudget auf die Final-Fund-Darstellung zurückgegriffen, Wie ersichtlich, gibt es über alle Bereiche hinweg wie auch in der Aggregation erhebliche Differenzen. Obwohl

Tab. 14: Öffentliche Bildungsausgaben¹ 2006 in Deutschland: Bildungsbudget und Grundmittelkonzept

	Bildungsbudget (Final Funds)				Grundmittel			
	Bund	Län- der	Ge- meinde n	SU	Bund	Län- der	Gemein- den	SU
ISCED 0 (Bildungsbudget) resp. Grundmittel für Jugendarbeit und Einrichtungen für Kinder	0	1,4	7,5	8,8	0,2	4,6	7,6	12,3
Allgemeinbildende und berufsbildende Schulen in der Abgrenzung nach Bildungsbudget- (ISCED 1 – 4) und Grundmittelabgrenzung (OF 11, 12)	3,3	45,3	15	63,7	0,9	41,0	9,6	51,4
ISCED 5/6 im Bildungsbudget und Hochschulen bei den Grundmitteln	2,4	18	0,4	20,8	1,9	17,5	0,0	19,4
ISCED übergreifend (Allgemeine Serviceleistungen, Beamtenausbil- dung im ÖD, u.a.)	0,1	2	0,2	2,2				
Sonstiges Bildungswesen (Grundmit- telabgrenzung): Oberfunktion 15					0,5	1,3	0,3	2,0
Ausgaben ohne Bildungsförderung	6	69	23	98	3,4	64,4	17,4	85,2
Bildungsförderung nach Bildungsbud- get und Grundmitteln (OF 14)	5,1	5,8	1,1	12	1,3	1,5	1,3	4,0
Ausgaben für Institutionen und Bildungsförderung nach Bil- dungsbudget- und Grundmittel- konzept	11	75	24	110	4,6	65,9	18,7	89,2
Zusätzliche Ausgaben nach Bildungsbudget (Modul B)	2,6	1,3	3,5	7,4				
Betriebliche Weiterbildung	0,3	0,5	0,3	1,1				
Weitere Bildungsangebote	1,4	0,8	3,2	5,4				
Förderung von Weiterbildungsteil- nehmenden ²	0,9	0	0	0,9				
Bildungsbudget insgesamt	13,4	73,8	27,7	114,9				

OF = Oberfunktion

1) Erfasst sind öffentliche und private Bildungseinrichtungen

2) Hier enthält das Bildungsbudget Doppelzählungen. Die Zuweisungen der Bundesagentur für Arbeit, die an das Duale System für dort laufende Berufsbildungsprogramme gehen, werden auch unter ISCED 3/4 erfasst. Eine Bereinigung der Doppelzählung ist bislang nicht erfolgt

Quelle: Bildungsfinanzbericht 2009; eigene Auswertung und Darstellung

die Hochschulforschung bei den Grundmitteln enthalten, beim Bildungsbudget dagegen zugunsten des Moduls C „Forschung und Entwicklung“ ausgegliedert, ist und obwohl die Grundmittel neben dem Sonstigen Bildungswesen, das im Bildungsbudget Teil der Rubrik „Weitere Bildungsangebote“ im Modul D ist, auch Kindertagesstättenplätze für unter 3-

Jährige wie auch die Sonstige Kinder- und Jugendhilfe zum Bildungsbereich zählen, während das Bildungsbudget den Elementarbildungsbereich gemäß den Regeln für ISCED 0 enger fasst, resultiert bereits vor Berücksichtigung der Positionen von Modul B eine Differenz von 20,8 Mrd. Das deutsche nationale Bildungsbudget (Modul A+B) weist die öffentlichen Bildungsausgaben um fast 30 Prozent höher aus als das Grundmittelkonzept. Aus der internationalen Vergleichsperspektive ist dies eine erhebliche Diskrepanz. Dies gilt umso mehr, wenn wir uns Folgendes vergegenwärtigen: Bei den Ländern, die die Finanzstatistik nicht nur nach Aufgabenbereichen, sondern auch nach den Einzelfunktionen innerhalb dieser Aufgabenbereiche in das COFOG-System überführt haben, sind die Abweichungen zwischen dieser nationalen Darstellung öffentlicher Bildungsausgaben und der Darstellung nach internationaler Abgrenzung geringer als in Deutschland die Differenz zwischen den beiden nationalen Darstellungskonzepten. Bei Dänemark und Finnland (vgl. oben Tab. 9) liegt die Differenz zwischen der finanzstatistischen Darstellung im COFOG-System und den Angaben der internationalen Bildungsfinanzstatistik bei 5 bis 6 Prozent.

Tab. 15: Haupterklärungskomponenten der unterschiedlichen Höhe öffentlicher Bildungsausgaben nach Bildungsbudget und Grundmitteln (Finanzstatistik)

	Öffentliche Bildungsausgaben	2005	2006	2006
		Mrd. €	Mrd. €	% des BIP
	Öffentliche Bildungsausgaben nach Finanzstatistik (Grundmittel)	86,7	89,2	3,8
+	fiktive Sozialbeiträge	8,1	8	0,345
+	Beihilfen für aktive Bildungsbereichsbeschäftigte	1,5	1,6	0,069
+	Bildungsausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesarbeitsministeriums	6,6	6,4	0,276
+	Kindergeld an Volljährige	3,6	7,4	0,319
+	Sonstige zusätzliche Bildungsausgaben (duale Ausbildung, interne Weiterbildung)	1,5	2,3	0,099
=	Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsbudget	108	114,9	4,9

Quelle: Bildungsfinanzbericht 2008 (S. 25) und Bildungsfinanzbericht 2009 (S. 33)

Das Statistische Bundesamt erklärt die Differenzen wie in der nachfolgenden Tabelle 15 angegeben. Als gravierende Differenz schälen sich neben den fiktiven Sozialbeiträgen Ausgaben heraus, die nach dem Grundmittelkonzept zu den Sozialausgaben (Kindergeld, Bildungsausgaben der Bundesagentur für Arbeit) zählen. Auch die Eigenaus- und Weiterbildung der öffentlichen Verwaltung bleibt bei den Grundmitteln außen vor. Sie wird als Teil der jeweiligen Aufgabengebiete erfasst. Ganz eindeutig ist diese Hintergrundinforma-

tion gleichwohl nicht. So fließen Beihilfen teilweise auch in die Grundmittel ein. Was die 1,6 Mrd. € genau bezeichnen, bleibt daher offen.

3.2.2 Vergleichbarkeit der Bildungsausgaben nach nationalen Konzepten im Längsschnitt

Die Frage der Vergleichbarkeit stellt sich im internationalen und nationalen Kontext. Dies sowohl im Längs- wie Querschnitt. Oben haben wir die Differenzen im Querschnitt beleuchtet. Es zeigte sich, dass Bereiche hoher Vergleichbarkeit von Grauzonen zu unterscheiden sind. Bei der Längsschnittsbetrachtung schlägt die Finanzstatistik das Bildungsbudget. Dies hat statistische Gründe. Die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte legen relativ präzise offen, welche Ausgaben für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen und die direkte Förderung von Bildungsteilnehmern getätigt wurden. Eine nicht annähernd gleiche Qualität und Verlässlichkeit weisen Informationen auf, die aus anderen Datenquellen stammen. Teilweise liegen nur lückenhafte bis punktuelle Daten vor; teilweise finden Datenerhebungen nur in größeren Zeitabständen statt. Gearbeitet wird dann mit der Fortschreibung von historischen Daten, was zu großen Ungenauigkeiten führen kann.⁶⁵ Werden die vergleichsweise harten Haushaltsdaten mit derartig weichen Daten zu einem Gesamtbild zusammengefügt, sinkt die Datenverlässlichkeit in dem Maße, wie die Schätzanteile steigen oder die Schätzmethoden geändert werden resp. fehlerhaft sind. Streng genommen ist das nationale Bildungsbudget 2006 schon mit dem des Jahres 2004 nur noch eingeschränkt vergleichbar. Von Jahr zu Jahr gab es seither Brüche. Die Brüche allein von 2005 auf 2006 betreffen bezogen auf öffentliche und private Ausgaben folgende Bereiche:

- Kindergeld (incl. Kinderfreibeträge) an junge Erwachsene; die an Bildungsprozessen teilnehmen: Eine veränderte Methodik führte zur Verdoppelung des Ansatzes um 3,8 Mrd. € auf 7,4 Mrd. €. (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 98)
- Private Krippe und Horte: Auf Basis verschiedener Datenquellen und einer Bistumsumfrage erfolgte eine Schätzung. Neu einbezogen in das Budget wurden 1,6 Mrd. €.
- Ausgaben im Rahmen der Hartz-IV-Gesetze: Die zusätzliche Berücksichtigung bildungsrelevanter Ausgaben nach SGB II und SGB XII bewirkte einen Ausgabenanstieg um rd. 1 Mrd. €. (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 98)
- Betrieblicher Teil der dualen Ausbildung: Die auf der Erhebung des Jahres 2000 basierenden Fortschreibungsdaten haben sich (BIBB-Erhebung 2007) als nicht mehr tragfähig erwiesen. Gegenüber 2005 ergab sich ein Rückgang um 4,5 Mrd. € von 16,9 Mrd. € auf noch 10,6 Mrd. € resp. 0,3 Prozent des BIP. (Bildungsfinanzbericht 2008, S 19; Bildungsfinanzbericht 2009, S. 100)

⁶⁵ Vgl. unter 3.1.3 zur Erfassung der im Dualen System getätigten Ausgaben.

Das Problem der angemessenen Erfassung des Beitrag der Privatwirtschaft zur Ausgabenfinanzierung im Dualen System habe ich oben thematisiert. Der zweite Bereich mit gravierender Veränderung betrifft die Kindergeldzahlung und die Gewährung von Kinderfreibeträgen. Dies ist insoweit von besonderem Interesse als hier öffentliche Ausgaben vorliegen, die in der UOE-Meldung zunächst keine Berücksichtigung fanden, nun aber unter bestimmten Bedingungen meldefähig sind. Ausgeschlossen sind Kindergeldzahlungen an nicht volljährige Kinder. Die Zahlungen jedoch, die an volljährige Jugendliche gehen,⁶⁶ sind zu berücksichtigen, sofern diese jungen Erwachsenen noch in Bildungsprogrammen sind und ihr Einkommen, sofern sie ein solches beziehen, die steuerliche Freigrenze nicht überschreitet. Im Bildungsfinanzbericht 2002/2003 (BLK 2005b, Heft 131-I, S. 33) und im Bildungsfinanzbericht 2003/2004 (BLK 2006a, Heft 137-I, S. 34) wurden je 3,4 Mrd. € angesetzt, die international keine Berücksichtigung fanden. Kurz nachdem die Position bei der UOE-Meldung berücksichtigt wird, ist das darauf verwendete öffentliche Ausgabenvolumen sprunghaft gestiegen: Durch eine veränderte Methodik, die das Statistische Bundesamt weder im Bildungsfinanzbericht 2008 noch im Bildungsfinanzbericht 2009 näher erläutert, ergab sich im Berichtsjahr 2006 gegenüber 2005 mehr als eine Verdoppelung. Anders als bei den betrieblichen Nettokosten dualer Ausbildung ist Transparenz und Nachvollziehbarkeit dieser gravierenden Änderung nicht gegeben. Es gibt nur den Hinweis auf eine unbefriedigende Datenlagen mit großen Unsicherheiten, so dass sogar auf die Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks zurückgegriffen werden musste. (Berufsbildungsbericht 2009, S. 96). Offensichtlich liegt hier ein Dreifachproblem vor. Erstens werden in der Finanzstatistik nur die monetären Gesamtsummen erfasst. Um sie herunterzubrechen auf den Kreis der Bildungsteilnehmer müssen aus diversen Statistiken diejenigen herausgefiltert werden, die als Auszubildende, Studierende, VollzeitschülerInnen, und BeamtenanwärterInnen das Volljährigkeitskriterium erfüllen. Zweitens erhalten „Hartz-IV-Empfänger“ gar kein Kindergeld. Man kann hier argumentieren, dass die Sätze ein Kindergeld implizieren oder diesen Personenkreis außen vor lassen. Drittens fließen höheren Einkommensgruppen gar keine Geldmittel zu, sondern sie nehmen Freibeträge in Anspruch, deren finanzielles Äquivalent höher ist als das ihnen sonst zustehende Kindergeld. Da die UOE-Meldung Steuerreduktionen ausschließt, kann bei denen, die von Freibeträgen profitieren, auch nur ein Betrag in Höhe des Kindergeldes berücksichtigt werden. Ergo, es stellen sich beim berücksichtigungsfähigen Kindergeld gleichermaßen Fragen der Datenerfassung wie der Zuordnung dieser Daten.

⁶⁶ 2006 lag (nationales Recht) die Altersgrenze bei 27 Jahren, ab 2008 reduziert sie sich 25 Jahre

Obwohl die aus der Finanzstatistik stammende Grundmitteldarstellung verlässlicher ist als das auf einer sehr heterogenen Datenbasis mit ständigen methodischen Änderungen basierende Bildungsbudget, ist innerdeutsch auch die Vergleichbarkeit der Finanzstatistik durch mehrere Faktoren eingeschränkt. Die zwischenzeitlich aufgelöste Bund-Länderkommission kam zu dem Fazit, dass bei der Bildungsfinanzstatistik *„in Teilen eine Besserung eingetreten ist. Aber gegenläufige Tendenzen einer Verschlechterung der statistischen Datengrundlage“* ebenfalls nicht zu verkennen seien (BLK 2005a – Heft 128, S. 7). Als prominent können benannt werden: Änderungen in der Haushaltssystematik, im öffentlichen Rechnungswesen und in der Aufgabenwahrnehmung. Darauf sei nachfolgende näher eingegangen.

a) Änderung der Haushaltssystematik und der Veranschlagungspraxis

Am 21. Oktober 1999 wurde auf Vorschlag der BLK ein neuer Funktionenplan für die staatlichen Haushalte beschlossen. Auch die Gliederung in den Kommunalhaushalten wurde revidiert. In sehr unterschiedlichem Tempo haben Bund, Länder und Gemeinden in den Folgejahren die Gliederung ihrer Haushalte an die neuen Vorgaben angepasst. Ab dem Rechnungsjahr 2002 liegen die Ergebnisse in der neuen Gliederung vor. Dies bedeutet, dass die Angaben ab 2002 mit denen der Jahre zuvor nur eingeschränkt vergleichbar sind. Voll vergleichbar sind die Angaben des Jahres 1999 mit denen der Jahre zuvor und dann wieder die Angaben des Jahres 2002 mit den Folgejahren. (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 86).

b) Auswirkungen geänderter Rechenverfahren

Zunächst auf kommunaler Ebene, dann auch auf Landesebene werden Haushalte seit Mitte der 90er Jahre sukzessive auf das kaufmännische Rechnungswesen umgestellt. Für die Finanzstatistik werden die Aufwendungen und Erträge, die investiven Ausgaben und Finanztransaktionen in kameralistische Kategorien umgeschlüsselt. Wegen der unterschiedlichen Prinzipien der beiden Rechnungswesen gelingt allerdings keine volle Vergleichbarkeit. Betroffen sind vor allem die investiven Ausgaben. Die Periodisierung ist hier nur bedingt vergleichbar.

Der Übergang auf ein doppisches öffentliches Rechnungswesen führt zu Beeinträchtigungen in der Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern. Dies nicht nur zwischen denen, die bereits umgestellt haben (Hessen voll, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen teilweise) und denen, die den Prozess noch vor sich haben. Dort, wo Umstellungen erfolgt oder geplant sind, differieren die Systeme. Betroffen ist vorrangig das Hochschulwesen. Die BLK (2005a, Heft 128, S. 22) stellte fest: *„Einige Länder wollen das Gebäudemanagement*

beim Land belassen, andere dieses einer unabhängigen Gesellschaft übertragen, wieder andere übereignen die Hochschulgebäude den Hochschulen.“

Das Problem ist hier nicht, dass das öffentliche Rechnungswesen auf eine doppische Grundlage gestellt wird. International haben eine Reihe von Ländern (u.a. die skandinavischen Länder, die Schweiz und Liechtenstein) die Kameralistik schon länger verlassen. Das Problem sind die unterschiedlichen Zeitpunkte der Umstellung. Zudem, auch bei identischer Sachabgrenzung entsteht eine gewisse Unschärfe aufgrund der unterschiedlichen Erfassung von Investitionen (Bauinvestitionen, Investitionen in Anlagegüter). In der Kameralistik werden Bauinvestitionen und andere Investitionen in der Periode erfasst, wo die zugehörigen Zahlungsvorgänge entstehen. Finanzierungskosten und kalkulatorische Kosten werden nicht berücksichtigt. In der Doppik dagegen – gleiches gilt für die kostenrechnenden Einrichtungen innerhalb der Kameralistik (Abfall, Abwasser, Straßenreinigung, Friedhofswesen etc.) – werden auch kalkulatorische Kosten erfasst. Kosten für Baumaßnahmen und Ausstattungsgüter werden in Höhe der jährlichen Abschreibungen berücksichtigt.

c) Änderungen in der Aufgabenwahrnehmung

Im Rahmen von Verwaltungsmodernisierungen verselbständigen öffentliche Haushalte einzelne Einrichtungen oder übertragen die Aufgabenwahrnehmung Dritten. Dies können öffentliche, aber auch private Träger sein. Für die Organisationsstrukturen resultiert daraus eine zunehmende Fragmentierung und für die Erfassung von Ausgaben eine Beeinträchtigung der zeitlichen Vergleichbarkeit von Ausgabenarten. In der Haushaltsrechnung werden beim Übergang der Aufgabenerfüllung an Dritte nicht mehr die damit verbundenen Personalausgaben, der laufende Sachaufwand und die investiven Ausgaben nachgewiesen, sondern die gezahlten Zuschüsse. Für welchen Ausgabenzweck diese eingesetzt werden, ist nicht mehr ersichtlich. Dass dies Probleme bei der Datenvergleichbarkeit generiert, die mit einem „*Rückgang der Aussagekraft verbunden sind*“ wird gesehen (BLK 2005a – Heft 128, S. 6).

Erhebliche Relevanz hat die Ausgliederung im Hochschulbereich erreicht. Nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes werden die Grundmittel durch die Ausgliederungen in der Regel nicht erfasst. (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 87). Allerdings können Ausgliederungen dazu genutzt werden, um nicht nur das Aufgabenprogramm zu ändern, sondern bei der Festlegung von Zuschüssen Kostenpositionen (Miet- und Zinszahlungen, Pensionsrückstellungen) in Ansatz zu bringen, die vormals gar keine Berücksichtigung fanden. Teile der Zuschüsse sind dann gebunden an Aufwendungen, die früher außerhalb des Bildungsbereichs erfüllt wurden. Bei der Bewertung der Hochschulausgaben muss dies in

Rechnung gestellt werden. Steigende Ausgaben relativ auf das BIP oder den einzelnen Vollzeitstudenten bezogen, können, müssen aber nicht Ausdruck realer Steigerungen sein.

d) Änderungen in der Veranschlagungspraxis

Die zurückliegende Dekade ist durch Prozesse des Staatsabbaus, der Flexibilisierung und „Verschlankung“ öffentlicher Haushalte geprägt. Die Vielzahl der hier zu verortenden Maßnahmen hat Einfluss auf die Art wie Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben und die in diesem Bereich anfallenden Einnahmen. Folgende Maßnahmen sind zu nennen:

- Zusammenfassung von Haushaltstiteln, Bildung von Titelgruppen
- Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung im Rahmen der Budgetierung
- Fremdbezug von Leistungen statt Eigenerstellung
- Leasing statt Kauf
- Zentralisierung oder Dezentralisierung von Aufgaben
- Bildung interner Märkte (Gebäudemanagement)

Die Maßnahmen wirken unterschiedlich stark auf die Art und Höhe der Bildungsausgaben. Die Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung im Rahmen von Budgetierungen hat auf die Rechnungsergebnisse nur geringen Einfluss. Gleiches gilt für Prozesse der Zentralisierung oder Dezentralisierung von Aufgaben. Gehen etwa Einrichtungen, die bislang in den Länderhaushalten erfasst waren an den kommunalen Bereich über, so ändern sich die Zuständigkeiten und die Verteilung der Bildungsausgaben zwischen den staatlichen Ebenen, auf die Art der Ausgaben und ihre Höhe hat dies im Falle einer 1:1-Übertragung jedoch keinen Einfluss. Die Leistungserstellung bleibt im öffentlichen Bereich. Bei „*Fremdbezug statt Eigenerstellung*“ wird die eigene Produktionstätigkeit dagegen aufgegeben. Dies hat weitreichende Folgen. Eigenes Personal und eigene Sachmittel werden hier nicht mehr vorgehalten. Aus der direkten Steuerung wird eine nur noch indirekte über den Abschluss von Verträgen. Allerdings, es ist zwischen verschiedenen Untervarianten zu differenzieren. Im einen Fall wird der Erstellung einer Leistung komplett auf Fremdbezug umgestellt; im anderen Fall wird ein wesentlicher Teil auf Fremdbezug umgestellt, in einem dritten Fall sind es nur Teilleistungen, die nun als eine Art Vorleistung in die Endprodukt-erstellung eingehen. Zumindest im dritten Fall bleibt es bei der Eigenerstellung. Konkretes Beispiel anhand des Betriebs einer Schulmensa, die früher von der Schule selbst betrieben wurde. Dort, wo der Betrieb an einen privaten Pächter übergeht, findet Fremdbezug statt Eigenerstellung statt. Dort auch, wo ein Cateringservice eingeschaltet wird und nur noch die Essensausgabe von der Schule selbst organisiert wird, liegt ein Fremdbezug vor.

Dort jedoch, wo die Schulmensa weiterhin durch die Schule selbst betrieben wird, gewisse früher selbst erbrachte Leistungen aber fremd bezogen werden,⁶⁷ ist die Gesamtleistung der Schule weiterhin als Eigenerstellung zugeordnet.

Weitreichende Auswirkungen hat auch die Bildung interner Märkte. Teilweise wurde dazu übergegangen, die Liegenschaften eines Bundeslandes oder einer Kommune in eine landes- oder stadteigene Immobilienverwaltungsgesellschaft zu überführen. Einrichtungen, die nicht zur Kernverwaltung gerechnet werden, zahlen dann Mieten an diese Gesellschaft. Die Mietausgaben von Schulen oder Hochschulen an eine bundes-, landes- oder kommunaleigene Vermögens- resp. Gebäudemanagementgesellschaft erhöhen die Bildungsgrundmittel, ohne dass es eine bessere Ausstattung mit personellen und sächlichen Ressourcen gibt. Bei der öffentlichen Vermögensgesellschaft entstehen Mieteinnahmen und bei den öffentlichen Schulen und Hochschulen die korrespondierenden Mietausgaben. Im besten Fall werden Schulen und Hochschulen durch die Zahlung von Mieten nicht tangiert, weil den Mehrausgaben Zuschusserhöhungen im Umfang der Mietzahlungen entsprechen. Dort jedoch, wo kein voller Ausgleich erfolgt, kommt es in der Rechnungslegung zu einer Erhöhung, real aber zu einer Absenkung der Ressourcenausstattung. Die künstliche Erhöhung der Bildungsgrundmittel kann man als Steigerung der Kostentransparenz betrachten. Dies allerdings nur, wenn auch vermögensseitig für Transparenz gesorgt wird, indem die Nettoänderungen im Immobilienwert betrachtet werden und wenn über den gesamten Staatssektor der Aufbläheffekt, der sich aus der Einführung interner Marktbeziehungen ergibt, eliminiert wird. Dort, wo Mietzahlungen fiktiver Natur sind, indem ein Liegenschaftsamt oder der Liegenschaftsservice dem Schulamt Mietzahlungen in Rechnung stellt, die über die Kosten hinausgehen, die ihm selbst für die Unterhaltung und Bewirtschaftung von Schulgebäuden entstehen, hat eine Eliminierung dieser Zurechnungen zu erfolgen.⁶⁸ Bislang ist nicht dokumentiert, in welchem Umfang Kommunen zentrale Gebäudemanagementstrukturen aufgebaut haben und welche Mietzahlungen für kommunaleigene Liegenschaften, die von Schulen und Volkshochschulen genutzt werden, daraus resultieren. Auf Länderebene jedenfalls hatten bis zum Berichtsjahr 2006 nur wenige Bundesländer (bekannt ist es von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) ein zentrales Liegenschaftsmanagement installiert. Die Grundmittel, die diese Länder den Hochschulen

⁶⁷ Denkbar ist z.B., dass Gemüse nicht mehr selbst geschält wird, sondern in geschältem Zustand eingekauft wird und sich das eigene Herrichten und Kochen von Speisen auf das beschränkt, was relativ schnell zubereitet werden kann, während alles anderes extern bezogen wird.

⁶⁸ In der Schweiz wird so verfahren. Dort gibt es schon lange ein Rechnungswesen auf doppischer Grundlage mit allerdings kantonal großen Unterschieden. Teilweise existieren interne Kosten- und Leistungsrechnungen. Die daraus resultierenden Ausgabenerhöhungen gehen in die Bildungsausgabenrechnung aber nicht ein, sondern werden eliminiert. Es „werden zum Teil kalkulatorische Mietzinsen verrechnet. Diese werden jedoch

zur Verfügung stellen, sind im Vergleich zu den anderen Bundesländern überzeichnet. Dies tangiert den nationalen Vergleich. Den internationalen Vergleich tangiert es weniger, weil derartige Kosten im UOE-System berücksichtigungsfähig sind. Konkret: Sofern das in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen etablierte Liegenschaftsmanagement mit sachlich begründeten Mieten arbeitet, sind die auf Gebäude bezogenen laufenden und investiven Ausgaben eher zwischen Österreich und Niedersachsen als zwischen Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern vergleichbar, weil es in Österreich ebenfalls ein zentrales Liegenschaftsmanagement gibt, in Mecklenburg-Vorpommern aber nicht.⁶⁹

e) Unterschiedliche Darstellungen des Hochschulbereichs in der Hochschulfinanz- und der Jahresrechnungsstatistik

Die Funktionen in der Jahresrechnungsstatistik sind weitgehend identisch mit Hochschularten in der Hochschulfinanzstatistik. Die Einnahme- und Ausgabearten der beiden Statistiken unterscheiden sich allerdings, was durch eine Schlüsseltabelle ausgeglichen wird. Dadurch ergibt sich weitgehende Vergleichbarkeit. Gleichwohl resultieren Einschränkungen aus den unterschiedlichen Funktionen der beiden Statistiken. Die Hochschulfinanzstatistik erfasst die Ausgaben der privaten Hochschulen, die Jahresrechnungsstatistik nur die Zuschüsse an diese Hochschulen. Gleiches gilt seit dem Berichtsjahr 1998 für die Hochschulkliniken. Die bei ihnen anfallenden Einnahmen und Ausgaben werden in der Hochschulfinanzstatistik detailliert erfasst, während die Jahresrechnungsstatistik nur die Zuschüsse ausweist. Dort, wo öffentliche Hochschulen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert wurden, wird in der Jahresrechnungsstatistik nur noch nach laufenden und investiven Ausgaben unterschieden. Die Hochschulfinanzstatistik liefert für diese Hochschulen dagegen weiterhin eine detaillierte Ausgabendarstellung. Ein dritter Unterschied betrifft Hochschulen, bei denen Ausgaben nicht oder nur teilweise der Oberfunktion 13 zugeordnet sind. In der Jahresrechnungsstatistik werden diese Hochschulen nur mit den der Oberfunktion 13 zugewiesenen Ausgaben erfasst, in der Hochschulfinanzstatistik dagegen vollständig. Betroffen sind die Bundeswehrhochschulen sowie die Verwaltungshochschulen. In der Jahresrechnungsstatistik werden die hierauf entfallenden Ausgaben teilweise bei anderen Funktion (Verteidigung, Allgemeine Verwaltung...) als dem Bildungswesen nachgewiesen. Generell liefert die Hochschulfinanzstatistik damit die vollständige Erfassung. Allerdings gibt es auch Ausgabenpositionen, die nur in der Jahresrech-

als interne Verrechnungen ausgeschieden⁴ teilte mir Frau Katrin Muehlemann (Stat. Bundesamt) auf Anfrage per E-Mail vom 19.1.2009 mit.

⁶⁹ Österreich erfasst Mietaufwendungen bereits seit 1996. Zuständig ist die Bundesimmobilien Ges.m.b.H (BIG). Zunächst erfolgte die Berechnung anhand von Schülerschlüsseln. Seit 2006 erfolgen jedoch genaue Aufteilungen. Für die Bereitstellung und Unterhaltung von Schulgebäuden durch die BIG entstanden 2006

nungsstatistik erfasst werden. Dies betrifft die Deutsche Forschungsgemeinschaft (Funktion 137) und sonstige Hochschulausgaben (Funktion 139). Diese Ausgaben werden entweder nicht erfasst oder direkt den einzelnen Hochschularten zugewiesen. Die methodischen und konzeptionellen Unterschiede zwischen den beiden Statistiken können dazu führen, sich die Hochschulgrundmittel eines Bundeslandes je nach Wahl der statistischen Quelle gegenläufig entwickeln (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 89). Um Fehlschlüsse zu vermeiden, muss daher immer ein Abgleich der beiden Statistiken erfolgen.

3.3 Nationale Darstellungen im internationalen Vergleich

Für die Darstellung öffentlicher Bildungsausgaben kann in Deutschland auf folgende statistische Systeme zurückgegriffen werden:

- Ein **nationales Bildungsbudget** als Teil der Gesamtausgaben von Bildung, Wissenschaft und Forschung. Hier sind aus unterschiedlichen Datenquellen unter auch Zuhilfenahme von Schätzverfahren Ausgaben der öffentlichen Hand mit denen von Privathaushalten, Unternehmen und sonstigen privaten Organisationen zusammengeführt. Das nationale Bildungsbudget ist in verschiedene Module unterteilt. Modul A ist gemäß den internationalen Vorgaben strukturiert, Modul B erfasst weitere Ausgaben in nationaler Abgrenzung. Die Module C und D werden nicht zum Bildungsbudget gerechnet, sondern als Teil eines Gesamtbudgets für „Bildung, Forschung und Wissenschaft“ definiert.
- Die Rechnungsergebnisse der **Finanzstatistik (Grundmittelkonzept)**: Hier handelt es sich um eine Darstellung der Bildungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden entlang der Funktionen, über die das Bildungswesen in den öffentlichen Haushalten definiert ist. Aus dem Vergleich mit der Haushaltsansatzstatistik ergibt sich als Zusatzinformation, wie sich Soll- und Ist-Ausgaben zueinander entwickelt haben.
- Während das Bildungsbudget wie auch die Finanzstatistik alle Bildungsbereiche umgreifen, liegt für den Hochschulbereich mit der **Hochschulfinanzstatistik** ein zusätzliches Informationssystem vor. Mit Abweichungen von der Finanz- resp. der Jahresrechnungsstatistik liefert es eine detaillierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben öffentlicher und privater Hochschulen.
- Die auf der **UOE-Datensammlung** aufbauende Bildungsberichterstattung von OECD und Eurostat. Sie erfasst Bildungseinrichtungen entlang der ISCED-Stufen mit ihren Kern- wie Hilfsleistungen und die direkte Förderung derjenigen, die dort Bildungsprogramme durchlaufen. Die UOE-Systematik ist auf formale Bildungsprozesse beschränkt. Das System ist ein Ausgabenkonzept. Kalkulatorische Kosten sind in ihm nur als Ausnahme (fiktive Sozialbeiträge) zugelassen und negative Einnahmen (Steuersubventionen) ausgeschlossen. Die Bildungsberichterstattung der OECD erfolgt jährlich (Publikation „Education at a Glance“). Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder nehmen ebenfalls jährlich mit der Publikation „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ eine Ergänzung mit Präsentation regionalisierter Daten vor. Die deutsche Ergänzungspublikation bedient bislang aber nicht alle OECD-Kernindikatoren.
- Das internationale System der **Klassifikation von Staatsaufgaben (COFOG)**. Dieses System ist nicht Teil der internationalen Bildungsberichterstattung, sondern Teil des internationalen Vergleichs staatlicher Finanzen nach Aufgaben. Es dockt an das System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen an. Erfasst ist der Sektor Staat in ökonomischer Perspekti-

Mietzahlungen von 309,5 Mio. €. (Auskunft von der Bundesanstalt Statistik Austria, Frau Sabine Martinschitz, E-Mail vom 18.12.2009)

ve nach 10 Aufgabenbereichen mit Unterfunktionen. Bildung wird entlang der ISCED-Stufen strukturiert mit teilweiser Berücksichtigung auch nicht-formaler Bildungsprozesse und Erfassung von Forschung nur, soweit es sich um anwendungsorientierte pädagogische Forschung handelt.

Die Basis der beiden internationalen Systeme sind nationale Erhebungen. Nicht OECD, Eurostat oder die UNESCO erheben Bildungsfinanzdaten. Die internationalen Anforderungen werden mit nationalen Datenerfassungen bedient. UNESCO, OECD und Eurostat werten die nationalen Basisdaten dann für ihre eigenen Berichtssysteme aus. Um aber nationale Daten in der international geforderten Weise liefern zu können, müssen bei der Datenerhebung die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden. Es wäre vor diesem Hintergrund nur konsequent, die nationale Datenaufbereitung dann auch nach dem internationalen Regelwerk zu vollziehen. Selbst dort jedoch, wo es entsprechende Empfehlungen gab, wurden diese nicht oder lange nicht umgesetzt. So empfahl die BLK im Jahr 2000, „auf nationaler Ebene die Ausgaben für Bildungsleistungen im Sinne der revidierten ISCED 1997 zu strukturieren“ (BLK 2000, S. 7). Umgesetzt wurde dies jedoch erst in den letzten Jahren. Nicht besser ist es um die Anwendung der COFOG-Systematik bestellt. Zwar steckt die Umsetzung des Systems in den meisten EU-Ländern noch in den Kinderschuhen. In Deutschland jedoch sind mit Tiefengliederung noch gar keine amtlichen Darstellungen, sondern nur Beispieldarstellungen für ausgewählte Jahre verfügbar. Wer Daten zu Deutschland sucht, muss den Umweg über die Datenbank von Eurostat gehen.

Das Nebeneinander verschiedener Methodiken und Erfassungssysteme (incl. der Unterschiede bei der Buchung) stiftet ein gehöriges Maß an Verwirrung. So verkündet eine Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes, 2005 seien in Deutschland 6,3 Prozent des BIP in Bildung investiert worden, während die Pressemitteilung zum jährlich von der OECD publizierten Bericht „Education at a Glance – Bildung auf einen Blick“ ausführt, dass die öffentlichen und privaten Bildungsinvestitionen im Jahr 2005 in Deutschland 5,1 Prozent des BIP betragen hätten. Dass die Information des Statistischen Bundesamtes dem Blickwinkel eines Nationalen Bildungsbudgets folgt, während die OECD-Daten auf internationalen Konventionen basieren, ist kaum zu vermitteln, zumal Deutschland diese Konventionen anerkannt hat und dafür die Basisdaten liefert. Wohl wurde 2007 als Antwort auf die Dauerkonfusion erstmals ein Bildungsbudget publiziert, bei dem das Modul A analog den internationalen Anforderungen aufgebaut ist. Die Veränderung zielt auf Kompatibilität (vgl. Baumann 2008), ohne jedoch die nationalen Sonderinteressen aufzugeben. In der öffentlichen Wahrnehmung wird beim Bildungsbudget jedoch nicht nach Modulen

unterschieden. Vermittelbar wäre ein Bildungs- und ein Forschungsbudget. Auch diese Unterscheidung gelingt jedoch nicht, weil die Neuausrichtung von Modul A nach Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung zwingend dazu führt, dass Hochschulforschung doppelt erfasst ist. Folge: Es gibt ein Gesamtbudget „Bildung, Forschung und Wissenschaft“ vor Bereinigung der Doppelerfassung und in konsolidierter Form.

Für das Festhalten an der Erstellung eines nationalen Bildungsbudgets werden Steuerungsgründe angeführt. (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 14). Das Argument bot für die Darstellung bis 2005, als das Modul A nicht nach ISCED-Stufen strukturiert war, eine Begründung. Nach der Umstellung greift der Verweis darauf, dass die Gliederung nach Bildungsbereichen für die Steuerung des Bildungssystems Vorteile biete gegenüber einer Gliederung nach ISCED-Stufen, jedoch nur noch bei den Grundmitteln. Große Überzeugungskraft besitzt es allerdings auch hier nicht. Erstens weil der Fokus damit weiterhin mehr auf einzelne Schularten als auf Bildungsprogramme gerichtet ist. Auch die Verteidiger des gegliederten deutschen Schulsystems betonen jedoch gerne, dass das System durchlässig sein müsse. Die Organisierung von mehr Durchlässigkeit hat aber gerade zur Voraussetzung, dass stärker in Bildungsprogrammen als in Schultypen gedacht wird. Zweitens müssten dann auch die anderen OECD-Länder entsprechend verfahren, was aber nur teilweise der Fall ist. Die Gliederung nach ISCED-Stufen ist gegenüber den national sehr unterschiedlichen Bildungssystemen weitgehend neutral. Die hoch integrierten Systeme, bei denen sich der Bildungsweg der Jugendlichen erst spät auffächert, können darauf ebenso abgebildet werden wie die stark gegliederten Systeme der deutschsprachigen Länder. Auch trägt das internationale Erfassungssystem dem Umstand Rechnung, dass es neben Ländern, die öffentliche Ausgaben weitgehend nur direkt für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen und die Förderung der dort Lernenden einsetzen auch Länder gibt, bei denen indirekte Förderungen und der Einsatz öffentlicher Mittel zur Schaffung von Bildungsmärkten eine größere Rolle spielen. Die skandinavischen Länder gehören zur ersten, die angelsächsischen Länder zur zweiten Gruppe. Eine Sondersituation der deutschsprachigen Länder mit ihren sehr ähnlich strukturierten Bildungssystemen ist somit nicht auszumachen. Sowohl Österreich wie die Schweiz arbeiten mit der international gebräuchlichen Gliederung, schlüsseln also entsprechend um.

Zum Zeitpunkt der Entwicklung eines Nationalen Bildungsbudgets und der Konzipierung des Grundmittelkonzeptes gab es keinen Lissabonprozess und auch an die Schaffung eines einheitlichen europäischen Raumes für Hochschulausbildungen (Bologna-Prozess) und nicht-akademische Berufsausbildungen (Kopenhagen-Prozess) haben bestenfalls einige Bildungsforscher gedacht. Es war in der Anfangszeit also durchaus berechtigt, ein Nationales Bildungsbudget zu erstellen, das Ausfluss deutscher Bildungstradition ist und

sich auf die daraus resultierenden schulformbezogenen Steuerungsbedürfnissen bezieht. Dies aber hat sich grundlegend geändert. Deutschland steht mit seinen nationalen Bildungsanstrengungen im internationalen Vergleich. Es muss sich an anderen Ländern messen. Datenerfassungssysteme, die für den internationalen Vergleich nicht geeignet sind, schaffen eher Verwirrung als dass sie taugliche Instrumente einer zukunftsgerechten Steuerung der mittel- und langfristigen Finanzausstattung sind. Dies gilt umso mehr, als auch die Zielfestlegungen zunehmend in internationalen Abstimmungsprozessen erfolgen (vgl. in Tabelle 1 die Ziele des Lissabon-Prozesses). Hinter nicht wenigen Zielen, von der Reduktion früher Schulabgänger und der Steigerung der Studierendenquoten bis zu den Ausbauzielen bei der frühkindlichen Bildung stehen Verpflichtungen, die Deutschland als Mitglied der europäischen Gemeinschaft übernommen hat. In einem weit stärkeren Maße als in der Vergangenheit muss sich das deutsche Bildungssystem hinsichtlich der Erreichung dieser Ziele europäischen und internationalen Benchmarks stellen. Dies aber erfordert, dass die nationale Berichterstattung den international entwickelten Standards bei der Rechnungslegung entspricht. Wo dies nicht der Fall ist, muss nachvollziehbar gemacht werden, dass das nationale System für eine am Outcome orientierte Steuerung Steuerungsvorteile bietet. Dieser Nachweis gelingt aber nicht. Das nationale deutsche Bildungsbudget hat für die nationale Erreichung der international abgestimmten Ziele keine wirkliche Steuerungsfunktion. Es ist eher auf Legitimation als auf Steuerung ausgerichtet. Bei den Grundmitteln ist es anders. Sie haben eine Steuerungsfunktion, aber diese Steuerungsfunktion ist inputorientiert. Die „Produktivität“⁷⁰ des Mitteleinsatzes mit Blick auf die Verbesserung von Betreuungsrelationen (Schüler zu Lehrkräften, Schüler zu Schulpsychologen etc.) und andere Qualitätsparameter spielt dabei eine geringe Rolle. Grundmittel werden bestenfalls sekundär geplant mit Blick auf Qualitätsziele; primär folgen sie der Kassenlage eines sich arm gemachten Staates. Unter diesem Blickwinkel ist das Arbeiten mit Konzepten, die nicht den internationalen Konventionen entsprechen, Ausdruck für einen weiteren deutschen Sonderweg. Der Begriff „Sonderweg“ erscheint mir angemessen, weil Deutschland im Bildungswesen mit schwachen Sachargumenten an einer Reihe von Sonderwegen festhält. Ein Sonderweg ist die frühe Aufteilung der Schüler und SchülerInnen auf verschiedene Schularten. Außer in Österreich und in Teilen der Schweiz wird dies innerhalb der OECD nirgends sonst praktiziert. Ein weiterer Sonderweg ist darin zu sehen, dass bei behinderten Kindern eher Sonderschulen als Integration praktiziert wird. Die Nicht-Akademisierung pflegerischer und erzieheri-

⁷⁰ Skandinavische Länder versuchen die Produktivität von Staatsausgaben bei Bildung und auch in anderen Bereichen über sowohl Mengenausweitungen wie die Verbesserung von Qualitätsparametern zu erfassen.

sche Berufe kommt hinzu. Es fügt sich in dieses Bild, dass auch bei der nationalen Rechnungslegung der Bildungsausgaben nicht stringent auf den Daten aufgebaut wird, die für die UOE-Meldung verwendet werden und die Finanzstatistik bislang nicht in Tiefengliederung auf das COFOG-System umgeschlüsselt wird. Vermeidbare Uneindeutigkeiten und Sachverhaltsverwischungen sind die Folge. Zwei Gliederungssysteme, die mit verschiedenen Ausgabenbegriffen operieren, stehen nebeneinander. Auf der einen Seite die Gliederung nach tradierten deutschen Bildungsbereichen und Schularten; auf der anderen Seite die Gliederung nach der internationalen ISCED-Klassifikation. Wohl sind die nationalen Daten auch in der ISCED-Gliederung verfügbar. Dies aber nicht bei der Finanzstatistik, sondern nur beim Modul A des Bildungsbudgets. Da sich die UOE-Meldung auf Deutschland insgesamt, nicht aber regionalisiert auch auf die einzelnen Bundesländer bezieht, dauerte es lange, ehe flächendeckende regionalisierte Daten gemäß internationaler Abgrenzung vorlagen. Mittlerweile ist dies für einen Teil der OECD-Indikatoren der Fall. Die Daten werden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder jährlich unter dem Titel „*Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich*“ publiziert. Diese Gemeinschaftspublikation ist als Ergänzung zur OECD-Publikation „*Education at a Glance*“ konzipiert. Ansage dabei: „*Mittelfristig gesehen soll die Publikation `Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich` alle Kernindikatoren von `Education at a Glance enthalten`, die auf der Basis amtlicher Statistiken berechnet werden.*“ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Ausgabe 2008, S. 14 und Ausgabe 2009, S. 6) Für die Grundmittel, damit die öffentliche Bildungsfinanzierung im engeren Sinne, sind vergleichbare Anstrengungen bislang nicht erkennbar. Weder mit Blick auf die Strukturierung nach ISCED-Stufen gemäß UOE-Meldung noch mit Blick auf die COFOG-Systematik.

Dabei, es ist unstrittig, dass nationale Budgets, die mit abweichenden Begriffen und Konzepten arbeiten, nützliche Zusatzinformationen liefern können. Mit Blick auf den mittlerweile hohen Entwicklungsstand der internationalen Berichterstattung kann dies aber nur eine Ergänzungsfunktion sein. Sie sollte so wahrgenommen werden, dass gleiche Sachverhalte gleich beantwortet werden. Dies ist nur eingeschränkt gegeben. Für die Finanzstatistik gilt der Mangel verschärft, weil eine Aufbereitung nach der COFOG-Systematik, die auch die zweite Gliederungsebene bedient, zwar erfolgt, national aber nicht publiziert wird.

3.3.1 Konzeptionellen Unterschiede und ihre Quantifizierung

Die Übersicht von Tabelle 16 verdeutlicht, dass die Gemeinsamkeiten zwischen den beiden internationalen Erfassungssystemen, dem UOE-Meldesystem und der COFOG-Systematik, größer sind als die Gemeinsamkeiten der deutschen Parallelsysteme.⁷¹ Die Zonen mit den größten Vergleichbarkeitsdefiziten sind der Elementarbereich (ISCED 0), das sonstige Bildungswesen und die Weiterbildung Erwachsener. Krippen für Kinder unter 3 Jahren, Kinderhorte und das System der Tagespflege fällt für die OECD nicht unter Bildungsprozesse im Sinne der ISCED-Abgrenzung. Daher werden diese Ausgaben auch nicht berücksichtigt. In gleicher Weise verfährt das COFOG-System. Bei der Weiterbildung liegt im UOE-System eine Einengung auf die Erwachsenenbildung, die zu Abschlüssen führt, vor. Die Abschlüsse werden den ISCED-Stufen zugewiesen. Alle anderen Arten von Weiterbildung sind außen vor, werden im nationalen deutschen Bildungsbudget abweichend davon aber berücksichtigt. COFOG liegt dazwischen, indem die öffentlichen Ausgaben für Erwachsenenbildung an Volkshochschulen, nicht aber die der nationalen Arbeitsagenturen für arbeitsmarktpolitische Trainingsmaßnahmen zur staatlichen Bildungspolitik gerechnet werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mögen gewisse Bildungsanteile beinhalten. Da aber nicht Bildung und Ausbildung im Vordergrund stehen, sondern die Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit und Eingliederung in Arbeitsprozesse, werden die darauf verwendeten staatlichen Ausgaben auch nicht zum Aufgabenfeld „Bildung“ gerechnet. Bei *Forschung* weist COFOG die größte Diskrepanz zu allen anderen Konzepten auf, weil hier eine Trennung nach Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung erfolgt. Dem Aufgabenfeld „Bildung“ werden nur die staatlichen Ausgaben für anwendungsorientierte Bildungsforschung zugewiesen.

Was könnte eine nationale Bildungsrechnung sinnvollerweise leisten? Als sinnvoll rechtfertigen ließe sie sich, wenn sie die Indikatoren, die die OECD nur für Deutschland insgesamt publiziert, für jedes einzelne Bundesland verfügbar macht und aggregiert wie regionalisiert einige Bereiche zusätzlich erfasst, denen eine bildungspolitische Relevanz zukommt. Dies ergäbe dann eine modulare Struktur mit regionaler Tiefengliederung, bei der das Basismodul identisch wäre mit der international vergleichenden Statistik. Dieses Basismodul würde lediglich differenzierter dargestellt und ergänzt durch zusätzliche Module. Formal ist das offizielle deutsche Bildungs- und Forschungsbudget mittlerweile so angelegt. Das Modul A bezieht sich auf Bildung nach internationaler Abgrenzung, das Modul B

Tab. 16: Erfassung öffentlicher Bildungsausgaben: Gemeinsamkeiten und Differenzen der verschiedenen Erfassungssysteme (Stand Berichtsjahr 2006)¹

	Nationale Konzepte		Internationale Konzepte	
	Bildungsbudget	Finanzstatistik (Grundmittel)	UOE-Erfassung	COFOG
ISCED-Stufen als Strukturierungsgrundsatz	Ja	Nein	Ja	Ja
1. Bildungseinrichtungen				
Krippen, Tagespflege und außerschulischen Horten	Ja (Modul B)	Ja	Nein	Nein
Kindertageseinrichtungen, Vorklassen (ISCED 0)	Ja	Ja	Ja	Ja
Allgemeine und berufliche Schulen (ISCED 2 – 4)	Ja	Ja	Ja	Ja
Hochschulen (ISCED 5/6)	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Institutionen des Sonstigen Bildungswesen				
Beamtenausbildung, Bundeswehrhochschulen	Ja	Nein	Ja	Ja
Nachholung von Schulabschlüssen; Zweitausbildungen von Erwachsenen	Ja	Ja	Ja	Ja
Einrichtungen der nicht-formalen Erwachsenenbildung (VHS)	Ja (Modul B)	Ja	Nein	Ja, teilweise
Nicht-wissenschaftl. Bibliotheken	Modul D	Nein	Nein	Nein
Museen	Modul D	Nein	Nein	Nein
3. Förderung des Bildungswesens				
Kindergeldzahlungen an Erwachsene	Ja	Nein	Ja	Nein
Jugendarbeit, Jugendverbandarbeit	Ja (Modul B)	Ja	Nein	Nein
Studien- und Ausbildungsförderung	Ja	Ja	Ja	Ja
4. Verwaltungsinterne Weiterbildung und Arbeitsmarkttraining				
Interne Weiterbildung bei öffentlichen Arbeitgebern	Ja (Modul B)	Nein	Nein	Nein
Förderung des Bildungs-/Berufsabschlusses durch die BA	Ja	Nein	Ja	Ja
Aufwendungen der BA für Weiterbildungsmaßnahmen	Ja (Modul B)	Nein	Nein	Nein
5. Forschung und Entwicklung				
Hochschulforschung	Ja: Doppelerfassung unter Modul A und D	Ja	Ja	2)
Staatliche Forschungsinstitutionen außerhalb von Hochschulen	Erfassung unter Modul C	Nein	Nein	2)

1) Gemeinsamkeiten und Differenzen werden im Sinne von „weitgehend“ dargestellt. Ja bedeutet also nicht volle Übereinstimmung. Konkret auf die Schulen des Gesundheitswesens bezogen bedeutet es: Erfassung in allen Konzepten, auch wenn die Zuweisung differiert. Gleiches gilt für Hilfsleistungen.

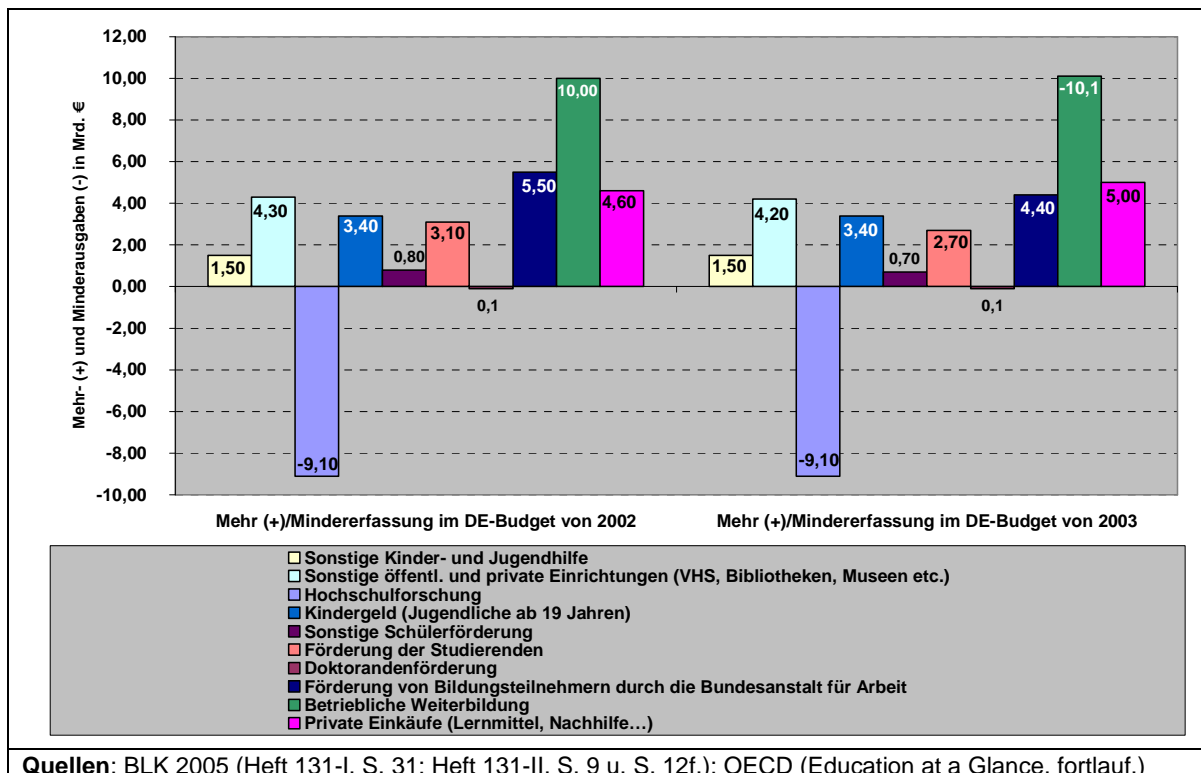
2) Keine Grundlagenforschung, sondern nur anwendungsorientierte Bildungsforschung. Der Ort, wo die Forschung stattfindet, ist sekundär.

Quelle: eigene Darstellung

⁷¹ Das COFOG-System kann als das internationale Pendant zur nationalen Finanzstatistik angesehen wer-

enthält weitere bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung und die Module C und D beziehen sich auf Forschung und Wissenschaft (Modul C) und die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur (Modul D). Mit dieser ab Berichtsjahr 2005 praktizierten Neudarstellung wurde im Modul A Kompatibilität mit den internationalen Gliederungsvorgaben hergestellt. Noch in den Berichtsjahren bis 2004 bot das gesamte Bildungsbudget eine intransparente Mischung aus Positionen gemäß internationaler Abgrenzung und zusätzlich erfassten Ausgaben gemäß nationaler Abgrenzung. Welche international nicht berücksichtigungsfähigen Ausgabepositionen die Budgets der Jahre 2002 und 2003 enthielten, stellt Abbildung 2 dar. In der Summation beliefen sich die Mehrerfassungen 2002 auf 24 Mrd. € und 2003 auf 22,8 Mrd. €. Die Mindererfassung von jeweils 9,1 Mrd. € für Hochschulforschung und von 0,1 Mrd. € für Doktorandenförderung sind keine echten Mindererfassungen. Beide Positionen wurden lediglich anders, nämlich im Forschungsmodul des Budgets erfasst.

Abb. 2: Bildungsbudget vor der Ausrichtung des Moduls A an den UOE-Konventionen: Quantifizierung der Mehr- und Mindererfassung öffentlicher und privater Ausgaben in den Berichtsjahren 2002 und 2003 (in Mrd. €)



den.

Zwischenzeitlich wurde die internationale Abgrenzung erweitert. Kindergeldzahlungen an Volljährige (ab 18 Jahren) finden unter bestimmten Bedingungen Berücksichtigung, ebenso private Einkäufe. Die Frage, ob sich das Bildungsbudget bei der Erfassung öffentlicher und privater Bildungsausgaben nun enger an die internationalen Konventionen anlehnt, ist schon deshalb zu bejahen. Die Positionen, die international ausgeschlossen sind, finden sich nicht mehr auf die Module A und B verteilt, sondern im Modul B konzentriert. Volle Deckungsgleichheit ist beim Modul A gleichwohl nicht hergestellt. Die OECD-Indikatoren nehmen eine Unterscheidung zwischen Kern- und Hilfsleistungen vor. Dies wird im Modul A nicht voll umgesetzt. Auch ist unbefriedigend, dass der Tertiärbereich nicht aufgeteilt wird in akademische Ausbildungen (ISCED-5a-Programm) und nicht-akademische Ausbildungen (ISCED-5b-Programme). Die Sonderstellung, die die sogenannten Schulen des Gesundheitswesens und andere Fachschulen im internationalen Vergleich haben wie auch der Umstand, dass sie im Grundmittelkonzept unter den berufsbildenden Schulen laufen, gebietet eigentlich eine differenzierte Darstellung. Die Nichtuntergliederung des Tertiärbereichs auf Universitäten/Hochschulen einerseits und besondere Schultypen andererseits führt zu Missinterpretationen. Dass die Hochschulforschung bei isolierter Betrachtung der Budgetmodule nun zugleich im Modul A des Bildungsbudgets und im Forschungsbudget (Modul D) enthalten ist, ist unschön, aber konzeptbedingt kaum vermeidbar. Die nachfolgende Tabelle 17 stellt dar, wie sich das Modul A nach der neuen Gliederung zur internationalen Abgrenzung verhält. Herangezogen wurde der OECD-Indikator B2, der die auf Bildungseinrichtungen bezogenen öffentlichen und privaten Ausgaben darstellt, wobei die dem Privatsektor zufließenden öffentlichen Ausgaben bei den Private Ausgaben in Abzug gebracht sind (vgl. oben zum Inhalt der Indikatoren). Das Bildungsbudget scheint diesen Abzug nicht vorzunehmen. Trotz der angepassten Darstellung entspricht das Bildungsbudget daher auch im Modul A keinem OECD-Indikator. Das Bildungsbudget weist die öffentlichen und privaten Ausgaben um 0,78 BIP-Prozentpunkte resp. 17,9 Mrd. € höher aus als der OECD-Indikator B2.

Tab. 17: Öffentliche und private Ausgaben in internationaler Abgrenzung im Jahr 2006: Bildungsbudget und OECD B2-Indikator

	Bildungsbudget		OECD		Differenz
	Mrd. €	% des BIP	Mrd. €	% des BIP	Mrd. €
BIP zu laufenden Preisen 2002 in DE	2.321,5		2.321,5		
Bildungseinrichtungen					
Vorschulische Erziehung und Bildung (ISCED 0)	12,2	0,53	11,9	0,51	0,32
dar. Kindertageseinrichtungen	10,9	0,47		K.A.	
Primar- bis Postsekundarbereich: ISCED 1 – 4: unterschiedliche Gliederung					
Ausgaben für Schulen: ISCED 1 bis 4: OECD Kernleistungen	70,9	3,05	70,4	3,03	0,49
Ausgaben für Schulen: ISCED 1 bis 4: OECD Hilfsleistungen	1,7	0,07	1,7	0,07	-0,02
Summe	72,6	3,13	72,1	3,11	0,47
Allgemeinbildende und berufliche Bildungsgänge (ISCED 1-4)					
dar. Sekundarstufe II (ISCED 2)	k.A.	k.A.	23,3	1,00	
dar. Berufliche Bildungsgänge (ISCED 2-4)	9,5	0,41	0,00		
Schülerbeförderung	1,7	0,07	1,7	0,07	
Duales System (ISCED 3-4)	10,6	0,46	k.A.	k.A.	
Postsekundäre Ausbildung (ISCED 4)			3,8	0,16	
Summe	72,6	3,13	72,1	3,11	0,47
Tertiärbereich (ISCED 5/6) incl. Hochschulforschung: Kern- und Hilfsleistungen					
ISCED 5a-Programme	k.A.	k.A.	22,9	0,99	
ISCED 5b-Programme: Schulen des Gesundheitswesens etc.	K.A.	K.A.	1,9	0,08	
Hochschulen (Lehre)	15,3	0,66	14,0	0,60	
Hochschulforschung	9,5	0,41	9,6	0,41	
Hilfsleistungen für Tertiäreinrichtungen (Kantinen, Wohnungen etc.)	k.A.	k.A.	1,3	0,05	
Summe	24,8	1,07	24,8	1,07	
ISCED-übergreifende Ausgaben	2,2	0,09	2,2	0,10	
Summe der institutionellen öffentlichen und privaten Bildungsausgaben	111,8	4,82	111,1	4,78	0,77
Weitere Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung					
Förderung von Bildungsteilnehmenden (BAföG, Kindergeld an volljährige Bildungsteilnehmer)	12,00	0,52			
Käufe für Produkte und DL außerhalb von Bildungseinrichtungen	5,10	0,22			
Summe der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung (Modul A)	129,00	5,56	111,06	4,78	17,94

Erläuterung: Die grauen Schattierungen bringen Abweichungen in der Darstellung zum Ausdruck; die türkisfarbene Schattierung bringt Abweichungen in der statistischen Erfassung zum Ausdruck.

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Wird statt auf OECD-Indikatoren auf Eurostat-Indikatoren zurückgegriffen, ergibt sich kein anderes Bild. Tabelle 18 vergleicht die Angaben zu öffentlichen und privaten Ausgaben in

internationaler Abgrenzung, die zu den Jahren 2000, 2005 und 2006 in den Bildungsfinanzberichten von 2008 und 2009 gemacht werden mit den OECD-Angaben und dem korrespondierenden Eurostat-Indikator. Zwar fällt die Differenz zu Eurostat geringer aus, da hier unter privaten Ausgaben auch die erfasst sind, die außerhalb von Bildungsinstitutionen angefallen sind. Aber sie wächst während des genannten Zeitraumes nicht nur in Euro-Beträgen, sondern macht 2006 beim BIP-Anteil einen regelrechten Sprung von 0,24 auf 0,48 BIP-Prozentpunkte. Die Differenz zum OECD-Indikator erklärt sich näherungsweise über die Komponente A40 „Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter und Bildungsdienstleistungen außerhalb von Bildungseinrichtungen“ mit einem Betrag von in 2006 5,1 Mrd. € und dann die Position A50 „Ausgaben für die Bildungsteilnehmenden in ISCED-Bildungsgängen“ mit einem Betrag von in 2006 12,0 Mrd. €. Die erste Differenzkomponente findet in der international vergleichenden Statistik keine Berücksichtigung, da hier nur die privaten Ausgaben erfasst werden, die auf Bildungseinrichtungen bezogen sind (Ausgaben für Schulgelder, Studiengebühren, Lehr- und Lernmittel). Die zweite Komponente findet jedoch auch in der internationalen Berichterstattung Berücksichtigung.

Tab. 18: Öffentliche und private Bildungsausgaben gemäß internationaler Abgrenzung: Differenz zwischen Modul A des nationalen deutschen Bildungsbudgets und der internationalen Statistik (OECD und Eurostat)

	2000		2005		2006	
	Mrd. €	% des BIP	Mrd. €	% des BIP	Mrd. €	% des BIP
BIP nach laufenden Preisen (Mrd. €)	2.062,5	100	2.243,2	100	2.321,5	100
Private und öffentliche Ausgaben nach Bildungsbudget: Modul A (internationale Abgrenzung)	116,50	5,65	127,60	5,69	129,90	5,60
Eurostat-Daten	111,99	5,43	122,25	5,45	118,86	5,12
OECD-Daten (Indikator B2.2)	100,54	4,87	114,40	5,10	111,06	4,78
Differenz zu Eurostat	4,54	0,22	5,35	0,24	11,04	0,48
Differenz zur OECD	16,16	0,78	13,20	0,59	18,84	0,81

Quellen: Stat. BA (Bildungsfinanzbericht 2008, S. 77, Bildungsfinanzbericht 2009, S. 100) OECD (Education at a Glance, update vom 19.8.2009), Eurostat; eigene Berechnung

Nun geht es in dieser Studie nicht um Bildungsausgaben jedweder Mittelherkunft, sondern um die aus öffentlichen Quellen finanzierten Ausgaben. Die Frage, wie sich der Deckungsgrad bei den öffentlichen Ausgaben zwischen Bildungsbudget und dem OECD-Indikator B4.1, der die gesamten öffentlichen Ausgaben abbildet, verhält, versucht Tabelle 19 zu beantworten. Da der Indikator B4.1 neben den auf Einrichtungen bezogenen und den übergreifenden Ausgaben auch die geldlichen Transfers an private Haushalte, private Unternehmen und private Organisationen ohne Erwerbszweck enthält, müsste sich im

Modul A Deckungsgleichheit ergeben. Dies ist aber auch nicht der Fall. Es verbleibt eine nicht nachvollziehbare Lücke von 0,22 BIP-Prozentpunkten resp. 5,1 Mrd. €. Die Erklärung für diese Mehrausgaben ist darin zu suchen, dass das Statistische Bundesamt beim Bildungsfinanzbericht 2009, der im Dezember 2009 publiziert wurde, Aktualisierungen von Datenbeständen und methodische Änderungen, die sich erst nach der Frühjahrs-UOE-Meldung für das Berichtsjahr 2006 ergaben, quasi rückwirkend einrechnet. Die Daten, auf denen im Bildungsfinanzbericht die Darstellung der Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung für ein Berichtsjahr X beruhen, sind daher nicht identisch mit den nationalen Meldedaten für dieses Berichtsjahr.⁷² Auch so kann Verwirrung gestiftet werden. Wie schwer sich die amtliche deutsche Statistik mit der Darstellung von Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung tut, wird auch daran ersichtlich, dass in den Publikationen „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die B-Indikatoren nur schwach vertreten sind. Der Indikator B2 wurde bislang nicht aufgenommen.

Das Bild, das sich ergibt, ist somit durchwachsen. Einerseits sind Kompatibilität und Vergleichbarkeit deutlich gestiegen. Dies in einem wechselseitigen Annäherungsprozess. International werden – nicht zuletzt auf deutsches Drängen hin - Positionen berücksichtigt, die früher ausgeschlossen waren und national ist das Modul A des Bildungsbudgets nun nach den internationalen Vorgaben strukturiert. Andererseits fällt die deutsche Darstellung öffentlicher und privater Ausgaben nach internationaler Abgrenzung höher aus, als es den Angaben sowohl bei der OECD wie bei Eurostat entspricht. Der Differenzbetrag (vgl. Tab. 18) ist erheblich und Nachvollziehbarkeit nicht gegeben. Der Indikator B2 fehlt in der deutschen Ergänzungspublikation zur OECD-Veröffentlichung „Education at a Glance“. Bei den gesamten öffentlichen Ausgaben erfolgt ebenfalls eine höhere Mittelausweisung als bei OECD oder Eurostat. Dies erklärt sich durch die Verwendung unterschiedlicher Datensätze. Die amtliche deutsche Darstellung nimmt für ein Berichtsjahr x Änderungen vorweg, die international erst in die Meldung für das Berichtsjahr x+1 eingehen.

⁷² Der Versuch, vom Statistischen Bundesamt eine nachvollziehbare Erklärung zu erhalten, (E-Mails vom 10.1.2010, vom 10.20.2010, vom 11.2.2010 und vom 17.2.2010) gestaltete sich schwierig. Per E-Mail vom 17.2.2010 verwies Herr Thomas Baumann schließlich auf „unterschiedliche Datenstände“: „Für die Erstellung der im September erscheinenden OECD-Studie Bildung auf einen Blick sind wir gehalten, im Frühjahr Daten zu liefern. Dies ist für das Berichtsjahr 2006 erfolgt. Der Bildungsfinanzbericht erschien hingegen im Dezember, so daß der Datenstand hier im Herbst lag. Dies betrifft neue Datenquellen ebenso wie methodische Weiterentwicklungen, die im Anhang des Bildungsfinanzberichts 2009 dokumentiert sind. Sie werden sich dann im nächsten Frühjahr auch in der internationalen Datenlieferung niederschlagen.“ Diese Erklärung überzeugt nicht wirklich, weil sich Abweichungen nach oben Jahr für Jahr ergeben. Im übrigen liefern auch Eurostat und OECD Update-Statistiken.

Tab. 19: Gesamte öffentliche Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung im Jahr 2006: Bildungsbudget und OECD-Indikatoren¹

	Bildungsbudget		OECD (B2 und B4)		Differenz
	Mrd. €	% des BIP	Mrd. €	% des BIP	Mrd. €
BIP zu laufenden Preisen 2006	2.321,5	100	2.321,50	100	
Bildungseinrichtungen und Bildungsförderung insgesamt					
Öffentliche Einrichtungen	82,4	3,55	82,3	3,54	0,12
Private Einrichtungen	13,2	0,57	12,0	0,52	1,19
Direkte Ausgaben für Bildungseinrichtungen insgesamt	95,5	4,11	94,3	4,06	1,22
Transfers und Zahlungen an den Privatsektor	12,0	0,52	8,1	0,35	3,87
SUMME	107,5	4,63	102,4	4,41	5,09
Elementarbildung (ISCED 0)	8,8	0,38	8,6	0,37	0,22
Primar- bis Postsekundarbereich: ISCED 1 - 4					
OECD-Angaben zu direkten und indirekten Ausgaben	k.A.	k.A.	65,8	2,83	
Öffentliche Einrichtungen	55,9	2,41	55,9	2,41	0,04
Private Einrichtungen	7,8	0,34	6,9	0,30	0,94
Direkte Ausgaben für Bildungseinrichtungen	63,7	2,74	62,7	2,70	0,97
Transfers und Zahlungen an den Privatsektor	k.A.	k.A.	3,1	0,13	
Summe			65,8	2,83	
Tertiärbereich (ISCED 5/6)					
Öffentliche Einrichtungen	k.A.	k.A.	20,5	0,88	
Private Einrichtungen	k.A.	k.A.	0,3	0,01	
Direkte Ausgaben für Bildungseinrichtungen	20,8	0,90	20,8	0,89	0,05
Indirekte Ausgaben: Transfers und Zahlungen an den Privatsektor	k.A.	k.A.	5,0	0,22	
Summe			25,8	1,11	
Indirekte öffentl. Transfers und Zahlungen an den Privatsektor	12,2	0,53	8,1	0,35	4,07
Sonstige Bildungsausgaben	2,00	0,09	2,23	0,10	-0,22
Ausgaben insgesamt	107,5	4,63	102,4	4,41	5,09
Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung (Modul B)	7,40	0,32			
Weitere Bildungsangebote (B20): Krippen, Horte, Volkshochschulen, Jugendarbeit	5,40	0,23			
Ausgaben für betriebliche Weiterbildung	1,10	0,05			
Ausgaben im Rahmen von SGB II und SGB XII (Hartz-Gesetze)	0,9	0,04			
Öffentliche Ausgaben im Bildungsbudget insgesamt (Modul A + B)	114,90	4,95			

1) Herangezogen wurden mehrere Teilindikatoren von B2 und B4; Umrechnung von Angaben zu öffentlichen und privaten Finanzierungsanteilen auf Euro-Beträge und BIP-Anteile

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.2 Planspiele für die Wegentwicklung des Bildungsbudgets vom Rahmen internationaler Vergleichbarkeit

Unter Beibehaltung des Grundansatzes wurde und wird die internationale Bildungsberichterstattung laufend weiterentwickelt. Gleiches gilt für das Bildungsbudget. Sein Grundaufbau wurde beibehalten, im Detail aber verändert. So wurden bis zum Berichtsjahr 2003/2004 im Modul A die „Ausgaben für den Bildungsprozess“ und im Modul B die Ausgaben zur „Förderung von Bildungsteilnehmern“ erfasst. Sowohl das Modul A wie das Modul B enthielt bei dieser Gliederung Ausgaben, die international keine Berücksichtigung finden. Zwischenzeitlich wird, wie oben dargestellt, auf bessere internationale Vergleichbarkeit geachtet. Erstmals seit 2004/2005 enthält das Modul A die Ausgaben nach internationaler Abgrenzung (Ausgaben nach ISCED-Stufen und Förderausgaben) und das Modul B zusätzliche Ausgaben in nationaler Abgrenzung (vgl. Stat. BA 2007, S. 2f. und Tab. 2, S. 6). Dies ist von der Anlage her ein deutlicher Fortschritt. Der Anspruch, hierdurch werde *„vollständige Kompatibilität mit den internationalen Daten sichergestellt“* (a.a.O, S. 3), wird allerdings, wie aus den Tabellen 17 bis 19 ersichtlich, nicht eingelöst. Zudem, das Bildungsbudget folgt nur im Modul A der international vereinbarten Abgrenzung von Bildungsprozessen. Insgesamt erfasst es neben formalen Bildungsprozessen auch Bildungsausgaben aus anderen Politikfeldern. Die generelle Linie umreißt folgendes Zitat:

„Während der Kernbereich des Bildungsbudgets in seiner Abgrenzung unmittelbar durch die internationalen Konventionen determiniert wird, bleibt im Rahmen der nationalen Erweiterung hinreichend Flexibilität, um in Zukunft – sofern es die Datenlage erlaubt – mögliche inhaltliche Ergänzungen (wie z.B. die Einbeziehung von Musikschulen, Tanzschulen, Fahrschulen) berücksichtigen zu können.“ (Stat. BA 2007, S. 9)

Für die internationale Vergleichbarkeit erwächst daraus solange kein Problem, wie das Modul A exakt den internationalen Regeln und Abgrenzungen folgt. Modul B beinhaltet dann eine nationale Ergänzung. Zwar, sie ist für den internationalen Vergleich irrelevant. Im nationalen Kontext ergibt sich aber ein besseres Bild, wenn über das Modul B auch Krippen und Horte, die betriebliche Weiterbildung, Volkshochschulen, Einrichtungen der Jugendarbeit und zukünftig vielleicht auch noch Musik- und Tanzschulen berücksichtigt werden. Zugleich aber zeigt sich hier, auf welche Abwege auch Mitarbeiter des Statistischen Bundesamtes geraten können, wenn die politische Ansage dahin geht, alles unter Bildung zu fassen, was nur irgendwie mit organisiertem Lernen zu tun hat und datenmäßig greifbar ist oder greifbar gemacht werden kann. Den Erwerb einer Fahrberechtigung unter „Bildung“ zu fassen, ist jedenfalls weit hergeholt. Unabhängig von der Frage des

Bildungsbegriffs, die sich hier stellt, ist Folgendes festzuhalten: Ein Argument dergestalt, dass sich Deutschlands Position im internationalen Vergleich verbessern würde, wenn auch die Ausgaben für nicht-wissenschaftliche Bibliotheken, für Jugendeinrichtungen, für Musikschulen etc. abgefragt würden, wird datenmäßig nicht gestützt. Eher im Gegenteil. Würden diese Bereiche international berücksichtigt, fiel zumindest der Abstand zu den skandinavischen Ländern noch größer aus, denn in diesen Ländern sind die öffentlichen Ausgaben für Jugendeinrichtungen, Bibliotheken und Musikschulen auch noch in den letzten Jahren deutlich gesteigert worden. Dies, obwohl es schon vorher mit einer gewissen Ausnahme bei Musikschulen einen verglichen mit Deutschland höheren Standard gab. Vom Krippenausbau abgesehen,⁷³ regiert in Deutschland in den genannten Bereiche seit Jahren der Rotstift. Während in Belgien (Wallonie), Dänemark, Finnland, Island, Österreich und einigen osteuropäischen Ländern auf gesetzlicher Basis eine flächendeckende Versorgung mit öffentlichen/öffentlich geförderten Musikschulen existiert oder im Aufbau begriffen ist, hat in Deutschland nur eine Minderheit von Bundesländern überhaupt ein Musikschulgesetz.⁷⁴ Halbwegs solide Grundfinanzierungen wurden in jüngerer Zeit abgebaut zugunsten fragiler Projektförderungen. Auch die Einrichtungen der Jugendarbeit werden eher ausgedünnt als dem Bedarf entsprechend weiterentwickelt. So gaben die öffentlichen Haushalte 2008 nach den vorläufigen Zahlen für die Jugend- und Jugendverbandsarbeit 1,538 Mrd. € aus. Das sind nominal 55,6 Prozent weniger als im Jahr 1995. Damals wurden im Jugendhilfebereich 3,462 Mrd. € eingesetzt (vgl. Bildungsfinanzbericht 2009, Tabelle 4.6.1-1, S. 120). Auch wenn berücksichtigt wird, dass einige Länder Umbu-

⁷³ Auch beim Krippenausbau ergeben sich Fragezeichen, weil durch die Steuersenkungspolitik des Bundes den für die Finanzierung hauptsächlich zuständigen Kommunen ein Teil der Mittel, die sie via Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ erhalten, faktisch wieder weggenommen wird. Die Kommunalvereinigungen Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund haben deshalb schon Ende 2009 im Zusammenhang mit der Verabschiedung des sog. Wachstumsbeschleunigungsgesetzes (geschätzte Einnahmeverluste für die Kommunen: 900 Mio. €) angemahnt, dass die Kommunen weitere Finanzhilfen benötigen, um bis 2013 den gesetzlich verankerten Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz einzulösen. Dass es die benötigten Finanzhilfen geben wird, ist nicht erkennbar. Ganz im Gegenteil plant die Koalition (Stand Februar 2010) neue Unternehmenssteuersenkungen. Die dadurch drohenden kommunalen Einnahmeverluste kalkuliert der Deutsche Städtetag mit rd. 700 Mio €. Vgl. Frankfurter Rundschau Nr. 41 v. 18.2.2010, S. 1 und S. 4

⁷⁴ In Wallonien (Belgien), Dänemark, Finnland, Island, Österreich, Ungarn und der Schweiz gibt es eine flächendeckende Versorgung. Im französisch-sprachigen Teil von Belgien unterhalten 98 Prozent der Gemeinden eine Musikschule, die Kindern bis zum 12 Lebensjahr – dies ist singulär in Europa - kostenlos zur Verfügung steht. In Finnland existiert schon länger ein Bürgerrecht auf musikalische Bildung; ebenso in den baltischen Republiken. In Dänemark wurde ein solches mit Wirkung ab 2007 eingeführt. Allerdings müssen Gebühren entrichtet werden. Auch in Ungarn proklamiert das Musikschulgesetz ein Recht auf musikalische Bildung. Demgegenüber sind einige Länder bezüglich der Etablierung eines öffentlichen Auftrages eher als Musikschulwüsten zu betrachten. So die Niederlande, Frankreich, Irland und südeuropäische Länder mit Ausnahme von Spanien. Deutschland belegt eine mittlere Position. Nur in 6 Bundesländern (Brandenburg, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Bayern, Berlin und Bremen) gibt es Musikschulgesetze, die einen gewissen Standard sichern. Im föderalen Österreich dagegen haben alle Bundesländer Musikschulgesetze. Angaben nach der Bestandserhebung von Tschernoff 2007.

chungen vorgenommen haben, bleibt ein erheblicher Rückgang.⁷⁵ Dies zeigt sich bei den Ländern, die an der Verbuchung nichts geändert haben. So gab Baden-Württemberg (Land und Gemeinden) 1995 207,6 Mio. € aus, 2008 nach vorläufigem Rechnungsergebnis aber nur noch 115,5 Mio. €. Zwar gibt es auch Bundesländer mit Ausgabensteigerungen. Diese fallen jedoch so schwach aus, dass nach Abzug der Preissteigerungsrate ein realer Rückgang zu verzeichnen ist. Beispielsweise stiegen die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen nominal um jährlich 1,46 Prozent von 313,7 Mio. € (1995) auf 373,3 Mio. € (2008, vorläufig). Nicht anders ist es mit den Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit bestellt. Während die international berücksichtigungsfähigen Ausgaben (Ausgaben für berufliche Erstausbildung) um rd. eine Mrd. angestiegen sind, ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung gegenüber 1999 um zwei Drittel eingebrochen. 1999 wurden dafür aus Beiträgen der BA und Steuermitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 7.839 Mio. € eingesetzt, 2008 aber nur noch 2.650 Mio. €. So deutet die Entwicklung im Modul B des Bildungsbudgets darauf hin, dass zwar bei den Ausgaben für die formale Kinderbetreuung der unter Dreijährigen deutliche Ausgabensteigerungen erfolgt sind, nicht aber bei den anderen Bildungsangeboten. Bis zum Berichtsjahr 2004/2005 wurde dies durch getrennten Nachweis dokumentiert. Danach stiegen die Ausgaben für Kinderbetreuung. Die privaten und öffentlichen Ausgaben für weitere Bildungsangebote gingen dagegen von 5,4 Mrd. € (2003) über 4,5 Mrd. € (2004) auf 3,4 Mrd. € (2005) zurück. Die Bildungsfinanzberichte 2008 und 2009 verwischen diese gegenläufige Entwicklung, indem die Ausgaben für Kinderbetreuung der Sammelrubrik „*Weitere Bildungsangebote*“ subsumiert werden. In dieser Saldierung steigen die Ausgaben. Konkret: Der Bildungsfinanzbericht 2008 nennt öffentliche Ausgaben für 2005 von 3,9 Mrd. € und private Ausgaben von 0,9 Mrd. € (S. 79) und der Bildungsfinanzbericht 2009 für 2006 öffentliche Ausgaben von 5,4 Mrd. € und private Ausgaben von 1,5 Mrd. €. Der Anstieg der öffentlichen Ausgaben um fast 40 Prozent ist nicht nachvollziehbar. Die Bundesmittel für den Ausbau der Kinderbetreuung in Höhe von 2,15 Mrd. € wurden dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ nämlich erst 2007 zugeführt.⁷⁶ Sie stehen den Kommunen in den Rechnungsjahren 2008 bis 2013 zur Verfügung, ohne freilich dem tatsächlichen Finanzmittelbedarf zu genügen.⁷⁷ Nach der Analyse von Schilling in DJI (2008, S. 229)

⁷⁵ Die Budgetplanungen der Länder lassen einen weiteren Abbau erwarten. So plant Sachsen eine Kürzung der den Kommunen gewährten Jugendpauschale von derzeit 14,30 € auf 10,40 € (nach LVZ v. 17.02.2010)

⁷⁶ Ausgabe des Bundes im Jahr 2007, vgl. Bildungsfinanzbericht 2009, Abb. S. 43

⁷⁷ Während der Bund die Kosten der Realisierung des 35-Prozent-Ziels auf lediglich 2,3 Mrd. € kalkulierte, belief sich die Rechnung der Kommunen auf 3,1 Mrd. € (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2010, S. 7). Offensichtlich geht der Bund davon aus, dass die Kommunen in erheblichem Umfang Eigenmittel einsetzen (können). Dazu müsste es jedoch eine Steuerreform geben, die die Finanzausstattung der Kommunen ver-

stiegen die reinen Ausgaben der öffentlichen Hand für den Gesamtbereich der Kinderbetreuung (incl. Tagespflege) preisbereinigt von 10,2 Mrd. (2004) auf 10,4 Mrd. € (2006) und der Bildungsfinanzbericht weist die nominalen öffentlichen Ausgaben für 2005 mit 10.749,1 Mio. € und für 2006 mit 10.899,3 Mio. € aus (Tab. 4.1.3-1, S. 108). Ein Ausgabensprung ist dieses bescheidende Plus von 1,4 Prozent wahrlich nicht. Nachvollziehbar ist dagegen der Anstieg der privaten Ausgaben. Er basiert auf der statistischen Erschließung des Bereichs der Krippen in privater Trägerschaft. Im Anhang zeigt Abb. A-1 wie sich für das Jahr 2006 der Bereich von formaler Kinderbetreuung (incl. Tagespflege) nach Finanzierungsstruktur darstellt. Danach betragen die Gesamtkosten 14,1 Mrd. €. 78,9 Prozent (11,1 Mrd. €) wurden über die öffentlichen Haushalte finanziert.

Vor dem Hintergrund, dass von Krippen abgesehen die weiteren Bildungsangebote zunehmend notleidend sind, ohne dass die nationale Bildungsberichterstattung dies transparent macht, wäre es durchaus wünschenswert, wenn dieser Bereich auf internationaler Ebene stärker in den Blick genommen würde.

3.3.2.1 Forderung nach Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten

Kritischer als die zusätzliche Berücksichtigung von Bereichen, die als bildungsrelevant gewertet werden, sind Bestrebungen zu sehen, innerhalb des Moduls A und quer durch die Bereiche mittels neuer Erfassungsmethoden und Erweiterungen beim Ausgabenbegriff höhere Ausgaben zu errechnen. Derzeit entspricht die Erfassung von Ausgabearten im Modul A den internationalen Konventionen. Sowohl Forderungen, wie sie von den Finanzministern vorgetragen werden, wie auch Vorschläge aus Teilen der Wissenschaft gehen jedoch in die Richtung, die Ausgaben durch Methodenänderungen künstlich wachsen zu lassen. Nachfolgend seien zunächst die bereits im Problemaufriss angesprochenen Forderungen der Finanzminister behandelt. Danach gehe ich auf zwei weitere Einfallstore für die Schaffung einer dem neoliberalen Gesellschaftsumbau dienlichen Bildungsfinanzstatistik ein.

Nach Auffassung der Finanzminister unterschätzt die in den Bildungsfinanzberichten 2008 und 2009 des Statistischen Bundesamtes enthaltene Methodik die öffentlichen Bildungsausgaben. Das Ausmaß der Unterschätzung wurde 2008 mit mindestens 4 Mrd. € (Bezug auf das Jahr 2005) und 2009 (Bezug auf das Jahr 2006) mit mindestens 4,5 Mrd. € angegeben. Im Kern geht es um kalkulatorische Kosten, die die Finanzminister höher ange-

bessert. Da die Bundessteuerpolitik das Gegenteil bewirkt, ist das Scheitern des Krippenausbaus wahrscheinlich.

setzt resp. eingerechnet sehen möchten. Mit Blick auf zukünftige Bildungsfinanzberichte werden folgende Positionen geltend gemacht (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 19 u. S. 91):

- **Erfassung fiktiver Sozialbeiträge nicht auf Basis des aktiven Bildungspersonals, sondern der Ausgaben für Versorgungsempfänger:** Fiktive Sozialbeiträge werden bislang gemäß internationaler Regeln auf Basis der im Bildungssystem aktiv Beschäftigten errechnet. Im Bildungsfinanzbericht 2008 sind sie mit 8,1 Mrd. € und im Bildungsfinanzbericht 2009 mit 8,0 Mrd. € berücksichtigt. Die Finanzminister möchten mit Verweis auf die Versorgungsausgaben für pensionierte LehrerInnen 12,7 Mrd. € eingerechnet sehen. Sie werten dies als eine Untergrenze.
- **Kalkulatorische Kosten für Gebäudeüberlassung:** Dies wurde anlässlich der Erstellung des Bildungsfinanzberichts 2009 neu vorgetragen. Die Finanzminister sind der Auffassung, dass bei öffentlichen Gebäuden, die für Bildungszwecke genutzt werden, fiktive Gebäudeüberlassungskosten anzusetzen sind. Dies erfolgt bislang nur dort, wo entsprechende Kosten- und Leistungsrechnungen etabliert sind
- **Erweiterte Erfassung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen:** Die Finanzminister erwarten einen um 0,8 Mrd. höheren Ansatz.
- **Einbezug von Steuervergünstigungen:** Die Finanzminister möchten staatliche Mindereinnahmen, die sich aus Steuersubventionen erheben, überall dort den Bildungsausgaben zurechnen, wo mit einem Bildungsbezug argumentiert werden kann. Anlässlich des Bildungsfinanzberichts 2009 machen sie geltend, dass die bildungsrelevante Steuersubventionen ein Volumen von 0,6 Mrd. € ausmachen.⁷⁸

Kämen die Vorstellungen der Finanzminister zum Tragen, würden die öffentlichen Bildungsausgaben des Jahres 2006 ohne Berücksichtigung fiktiver Gebäudeüberlassungskosten um 6,1 Mrd. € höher ausfallen. Würden zusätzlich für alle Gebäude, die Bildungseinrichtungen beherbergen, fiktive Gebäudeüberlassungskosten angesetzt, würde der Betrag noch deutlich höher ausfallen. Mit einer gewissen Ausnahme bei den Gebäudeüberlassungskosten widersprechen die Forderungen den internationalen Konventionen. So sehen die UOE-Regeln vor, dass Länder, die keine Einzahlungen in einen Altersfonds vornehmen, fiktive Sozialbeiträge melden. Die Berücksichtigung von Pensionszahlungen an ehemalige Lehrer und Lehrerinnen ist damit aber gerade nicht intendiert. Diese Ausgaben sind Ausgaben der Alterssicherung und nicht der Bildung. Mit der Erfassung fiktiver Sozialbeiträge soll eine Zurechnung um die Beträge erreicht werden, die entstehen würden, wenn Lehrer nicht verbeamtet wären oder wenn es ein einheitliches Dienstrecht gäbe, das Beamte den Angestellten sozialversicherungsrechtlich gleichstellt oder wenn für Beamte Zahlungen in einen Altersfonds erfolgen würden. Der Bezug für die Fiktivbeträge sind also die aktiven Beamten und nicht die außer Dienst stehenden Versorgungsempfänger. Die praktizierte Berechnung des Statistischen Bundesamtes verfährt genau so

⁷⁸ Nach einem Bericht des SPIEGEL (Ausgabe vom 14.12.2009, S. 14) sollen die fiktiven Gebäudeüberlassungskosten mit 10 Mrd. € angesetzt werden und dem Bildungsbudget 0,8 Mrd. € aus Steuervergünstigungen zugerechnet werden (u.a. sollen die steuerlichen Mindereinnahmen aufgrund des für Bücher geringeren Mehrwertsteuersatz als öffentliche Bildungsausgaben gewertet werden).

und geht damit konform mit den internationalen Regeln. Die Finanzminister wollen jedoch, dass „*mindestens die Höhe der in dem Haushaltsjahr an ehemalige Beamte des Bildungsbereich gezahlten Versorgungsbezüge angesetzt werden.*“ (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 91). Da diese in den nächsten Jahren den Prognosen entsprechend deutlich steigen werden, würden auch die Ausgaben im Bildungsbudget deutlich ansteigen, ohne dass relativ mehr Lehrkräfte, Schulpsychologen etc. im Einsatz sind. Durch die Hintertür würden Sozialausgaben (Alterssicherung) zu Bildungsausgaben umdefiniert. Dies wäre ein klarer Verstoß gegen das internationale Reglement. Damit aber wäre auch der Versuch, im Bildungsbudget ein Modul A auszuweisen, das den internationalen Konventionen entspricht, erledigt. Es bliebe nur der ISCED-Rahmen. Zu „Kindergeld und Kinderfreibeträgen“ ist anzuführen, dass die Erfassungsmethodik bereits geändert wurde mit dem Ergebnis eines errechneten Ausgabenanstiegs um 3,8 Mrd. € (2006 gegenüber 2005). Die Finanzminister begründen ihre weitergehende Forderung mit nicht-amtlichen Datenquellen. Da Kindergeldzahlungen und die Inanspruchnahme von Kinderfreibeträgen jedoch eine über öffentliche Haushalte gewährte Leistung darstellen und sich auch die auf formale Bildungsabschlüsse gerichtete Bildungsteilnahme weitestgehend aus der amtlichen Statistik erschließt, muss die Forderung nach Zurechnung weiterer Ausgabenbeträge anhand der amtlichen Statistik nachvollzogen werden können. Da diese aber in sich gar nicht konsistent ist, ist die Diskrepanz zwischen Kindergeldkindern und Kindergeldzahlbeträgen, auf die das Statistische Bundesamt hinweist (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 96), erst zu erhellen, ehe Schlussfolgerungen möglich sind. Komplizierter stellt sich die Berücksichtigung von Gebäudeüberlassungskosten dar. Nach den internationalen Regeln ist dies nicht ausgeschlossen, hängt aber an Voraussetzungen. Wenn ein Land ein zentrales Gebäudemanagement für die eigenen Liegenschaften unterhält und darauf Mietbeziehungen aufbaut, werden diese auch berücksichtigt. Wenn derartige Ausgliederungen aber gar nicht stattgefunden haben und das Liegenschaftsvermögen wertmäßig auch nicht erfasst ist, gibt es für die Zurechnung von Gebäudeüberlassungskosten nur einen engen Spielraum.⁷⁹ Die Kosten müssen realistisch sein, was die Zurechnung ortsüblicher Mieten mit gleichzeitiger Erfassung tatsächlich entstehender Ausgaben für Gebäudebewirtschaftung,⁸⁰ Wartung etc. ausschließt. Das Statistische Bundesamt macht in diesem Zusam-

⁷⁹ Im UOE-Manual von 2007 wird das Thema vor allem mit Blick auf den Wissenschaftsbereich behandelt. Da nicht wenige Länder ein zentrales Immobilienmanagement für die im Wissenschaftsbereich genutzten Gebäude unterhalten und die Nutzer mit den Kosten belasten, sei im Sinne internationaler Vergleichbarkeit der Ansatz realistischer Kosten auch dort gerechtfertigt, wo keine Nutzungskosten in Rechnung gestellt werden. (a.a.O., S. 135)

⁸⁰ Als Bewirtschaftungskosten wird alles berücksichtigt, was bei Mietverhältnissen Mietnebenkosten enthalten ist von der Gebäudeversicherung über die Versorgungskosten (Heizung, Beleuchtung, Wasser, Be- und Entwässerung) über die Reinigung bis zur Bewachung.

menhang darauf aufmerksam, dass Steuerbürger, die Eigenheime bewohnen, bei ihrer Steuererklärung ja auch keine fiktiven Mietkosten geltend machen können.

Der letzte Punkt ist ein altes Thema. Gegen die UOE-Konventionen wird von Teilen der deutschen Politik schon länger das Argument ins Feld geführt, dass die Nichtberücksichtigung steuerlicher Förderungen zu einer systematischen Unterzeichnung der deutschen öffentlichen Bildungsausgaben führe, da Deutschland in stärkerem Maße als andere OECD- oder EU-Länder das Instrument des Steuerrechts einsetze, um politische Ziele zu erreichen. Auf internationaler Ebene gehört Deutschland deshalb zu den Ländern, die auf die Schaffung der Voraussetzungen für eine Berücksichtigung negativer Einnahmen als Ausgaben drängen. Beim nationalen Bildungsbudget sind steuerliche Subventionen deshalb schon heute in einem gewissen Umfang erfasst. Dies reicht den Finanzministern nicht aus. Deshalb die Planung für eine Ausweitung. Konkret werden u.a. die steuerlichen Mindereinnahmen aufgrund des bei Büchern ermäßigten Mehrwertsteuersatzes genannt. Sie sollen als öffentliche Bildungsausgaben in das Bildungsbudget Eingang finden. Nachfolgend will ich dem Problem der Berücksichtigung steuerlicher Förderungen sowie der gleichfalls diskutierten erweiterten Berücksichtigung von Lebenshaltungskosten nachgehen.

3.3.2.2 Forderung nach Berücksichtigung von Steuersubventionen und Lebenshaltungskosten

Die Debatte um eine grundlegend erweiterte Erfassung von öffentlichen und privaten Bildungsausgaben mit Blick auf steuerliche Förderungen, kalkulatorische Kosten und eine erweiterte Erfassung von Lebenshaltungskosten wird schon länger geführt. Die BLK widmete sich dem Thema mit Erfassungs- und Prüfaufträgen ebenso wie das Bundesbildungsministerium über die Vergabe externer Studien und auch Eurostat prüft mit Blick vorrangig auf den Bereich der finanziellen Förderung von Schülern und Studenten, ob und wie steuerliche Förderungen berücksichtigt werden könnten. Mit einer Umsetzung ist auf internationaler Ebene für zumindest die nähere Zukunft gleichwohl nicht zu rechnen. Die erforderlichen Daten stehen in den meisten Ländern des EU- wie OECD-Raumes gar nicht oder nur sehr lückenhaft zur Verfügung und auch die methodischen Probleme sind enorm. Deutschland dagegen könnte die Weiterentwicklung des Bildungsbudgets nutzen, um quasi vorzupreschen. Bislang erfolgte keine politische Zuspitzung der Debatte. Mit Blick auf das Ziel, 10 Prozent des BIP den Bereichen Bildung (7 Prozent) und Forschung (3 Prozent) aus öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen zur Verfügung zu stellen und dabei zugleich den öffentlichen Finanzierungsanteil durch ein verändertes methodisches Konzept höher auszuweisen, dürfte sich dies ändern. Wie in der Einleitung ange-

sprochen, wird nach Wegen gesucht, die Zielerreichung mehr über statistische Artefakte bloß darzustellen als real über die Anhebung der dem Bildungswesen zufließenden monetären Mittel einzulösen. Die verstärkte Berücksichtigung steuerlicher Subventionen ist ein Mosaikstein in diesem politischen Spiel.

Machen wir uns zunächst ein Bild davon, welche steuerlichen Bereiche und Regelungen überhaupt in Frage kommen. Die folgende Liste umreißt das Feld ohne Anspruch auf Vollständigkeit.⁸¹

- Kinderfreibeträge
- Steuerliche Absetzbarkeit von Arbeitszimmern
- Steuerliche Absetzbarkeit der Wegekosten zur Arbeit bei den im Bildungswesen Beschäftigten
- Steuerliche Absetzbarkeit von Studiengebühren
- Steuerliche Förderung von Studienkrediten
- Sonderausgabenabzug von Kosten formaler Kinderbetreuung
- Sonderausgabenabzug der Elternbeiträge/Schulgelder von Privatschulen
- Umsatz- und Gewerbesteuerbefreiung von privaten Schulen und privaten Hochschulen
- Reduzierte Umsatzsteuersätze für Bücher und andere „Bildungsgüter“ resp. Bildungsdienstleistungen

Schon diese Liste zeigt, dass es um mehr geht als um einige wenige Tatbestände. Für die Berücksichtigung auch steuerlicher Förderungen werden drei Hauptargumente ins Feld geführt (Dohmen/Hoi 2004, Wilhelm 2006):

- Wenn sich die bildungsfinanzstatistische Darstellung im internationalen Vergleich auf direkte Zahlungen (Ausgaben) beschränkt, dann werden bei den Ländern, wo Steuersubventionen eine quantitativ bedeutsame Größenordnung erreichen, die Ressourcen, die die öffentliche Hand insgesamt für Bildung bereit stellt, unterzeichnet. (Wilhelm 2006, S. 3)
- Steuersubventionen haben aus Sicht von Privathaushalten und Unternehmen eine Refinanzierungskomponente und damit Einfluss auf die Verteilung der Finanzlast zwischen Privatsektor und Staatssektor. Ein Berichtswesen, das die Finanzierung von Bildungsausgaben darzustellen sucht, muss dies berücksichtigen. Finde es keine Berücksichtigung, würden die Finanzierungsanteile verzerrt dargestellt. (Dohmen/Hoi 2004, S. 15; Wilhelm 2006, S. 3)
- Fiskalisch gesehen gäbe es keinen Unterschied zwischen Transfers in einer bestimmten Höhe und einer Steuerminderung gleichen Umfang. Ein methodisch stringentes Vorgehen müsse daher die Unterscheidung zwischen monetären Transfers und indirekten Transfers über Steuerförderungen aufgeben (Dohmen/Hoi 2004, S. 15)

⁸¹ Von der BLK wurden ins Auge gefasst: Steuersubventionen für Einrichtungen und für ausbildende Unternehmen (Gewerbe- und Umsatzsteuerbefreiung von Privatschulen und sonstigen Bildungseinrichtungen), Steuererleichterungen privater Haushalte im Rahmen der Einkommensteuer (Kinderfreibetrag, Ausbildungs-

Hinsichtlich der Umsetzbarkeit der Forderung sind Dohmen/Hoi und Wilhelm 2006 unterschiedlich optimistisch. Wilhelm 2006 legt anhand von Beispielen dar, dass die Voraussetzungen für eine praktische Umsetzung derzeit nicht gegeben und auch schwer herzustellen sind. Im Ergebnis hängt er das Thema tief nach dem Motto: Auch wenn die Voraussetzungen für eine Umsetzung derzeit nicht gegeben sind und offen bleibt, ob der Einbezug sich mit Blick auf methodische Probleme und Fragen der Praktikabilität als sinnvoll erweist, können sich aus der Quantifizierung doch wertvolle Zusatzinformationen ergeben. (a.a.O, S. 16). Auch Dohmen/Hoi sprechen methodische Probleme zumindest an, unternehmen auftragsgemäß jedoch einen Quantifizierungsversuch für ein erweitertes Bildungsbudget. Wie stimmig dieser Versuch ist, interessiert hier nicht. Entscheidend ist das Ergebnis. Das modifizierte Konzept, bei dem es nicht nur um die Berücksichtigung steuerlicher Transfers, sondern zugleich um den Einbezug kalkulatorischer Kosten und die Berücksichtigung der Kosten des privaten Lebensunterhalts ab Schuleintritt geht, liefert für das Jahr 2000 in der Saldierung ein Ausgabenvolumen, das um 30 Prozent über dem des offiziellen Bildungsbudgets liegt. 167,2 Mrd. € seien in Deutschland im Jahr 2000 für das Bildungswesen ausgegeben worden (offizielles Bildungsbudget: 128,5 Mrd. €).

Die Differenz von 38,7 Mrd. € in dem erweiterten Bildungsbudget von Dohmen/Hoi erklärt sich vorrangig über die Position „Lebenshaltungskosten“. Bei Kindern im Vorschulalter werden diese auf Null gesetzt mit der Begründung: *„Die Lebenshaltungskosten sind für die Teilnahme am Bildungsprozess im Vorschulalter nicht entscheidungsrelevant, da für die Kinder keine Möglichkeit besteht, ein eigenes Einkommen zu erzielen und die vorschulische Erziehung Bestandteil des Sozialisationsprozesse ist.“* (Dohmen 2004, S. 29). In der neoklassischen Denkwelt der Autoren stellt sich dies jedoch schon ab Schuleintritt anders dar. In der Konsequenz werden die den Bildungsteilnehmern insgesamt zuzurechnenden Lebenshaltungskosten mit 45,3 Mrd. € errechnet, wovon allein 17,2 Mrd. € der individuellen Weiterbildung gemäß einer Erhebung des Instituts der Deutschen Wirtschaft zugeordnet werden. (a.a.O., S. 63). Die Finanzierungsaufteilung der privaten Lebenshaltungskosten wird mit 43 Prozent öffentlich und 57 Prozent privat angegeben.

Für eine verantwortungsvolle Weiterentwicklung des Bildungsbudgets in Ausrichtung an den internationalen Konventionen ist der Nutzwert der Studie von Dohmen/Hoi gering. Aufschlussreich ist sie gleichwohl. *Erstens* wird hier radikal mit den internationalen Konventionen gebrochen und letztlich auch der Referenzrahmen von Bildung als öffentlichem Aufgabenfeld verlassen. *Zweitens* liefert die Studie Material zur Unterfütterung ohnehin

freibetrag, Sonderausgabenabzug von Schulgeldern). Vgl. BLK 2000, Heft 79, Abb. 65 und BLK 2006a, Heft 137-I, S. 39.

bestehender Pläne. Für eine Finanzpolitik, die weniger an echten als an unechten Steigerungen deutscher Bildungsinvestitionen Interesse hat, ist es verlockend, die Lebenshaltungskosten von Bildungsteilnehmern ab Schuleintritt bis zu späteren individuellen Weiterbildungsaktivitäten in den Blick zu nehmen, produziert dies doch ein Ergebnis, wonach das 7+3-Prozent-Ziel bereits im Jahr 2000 erreicht wurde.⁸² Die von der BLK bereits früher eingenommene Position: „Erweiterbar ist die Betrachtung insbesondere in der Berücksichtigung der Ausgaben für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer und der individuellen Ausgaben für Weiterbildung“ (BLK 2005a, Heft 128, S. 24), wird quantitativ unterfüttert. Die Überlegungen der BLK hinsichtlich des erweiterten Einbezugs von Lebenshaltungskosten waren allerdings moderater. Aus den im Heft 79 (BLK 2000, Abb. S. 65) dargestellten Finanzierungsströmen ergibt sich, dass bei den Privaten Haushalten die Lebenshaltungskosten der Schüler an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen ab Klasse 11 als private Bildungsausgaben angesehen werden.

Bildung ist primär ein öffentliches Gut und die Gestaltung wie Finanzierung des Bildungswesens eine primär öffentliche Aufgabe. Ausgangspunkt für eine international vergleichende Bildungsfinanzstatistik müssen daher die öffentlichen Haushalte sein, die geldliche Einnahmen und geldliche Ausgaben sowie bei einem kaufmännischen Rechnungswesen auch noch gewisse kalkulatorische Kosten (Abschreibungen, vor allem) ausweisen. Die Abbildung indirekter Ausgaben, die dadurch entstehen, dass Einheiten des Privatsektors (Haushalte, Unternehmen, Organisationen ohne Erwerbszweck) bestimmte Ausgaben steuerlich absetzen können, verschiebt die Betrachtungsperspektive zum Privatsektor und der Refinanzierung seiner Ausgaben. Dies ist dort von Interesse, wo es um die Darstellung der Finanzierungsströme geht. Bei der international vergleichenden Berichterstattung muss diese Aufweichung des Ausgabenbegriffs methodisch ausgeschlossen werden. Dies schon deshalb, weil damit nicht nur der begriffliche Unterschied zwischen Geldtransfers und Steuersubventionen aufgegeben würde, sondern auch die klare Unterscheidung von Privatsektor und Staatssektor. Die Frage, in welchem Umfang Staaten in Bildung als öffentliches Gut investieren, ließe sich aus internationalen Vergleichen nur noch schwer ablesen. Der Grund ist leicht nachzuvollziehen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass den öffentlichen Haushalten durch die Gewährung von Steuersubventionen Einnahmemittel entzogen werden, die für die direkte Finanzierung von Bildungsprozessen und die direkte Förderung von Bildungsteilnehmern dann gar nicht mehr zur Verfügung stehen. Werden die öffentlichen Mindereinnahmen statistisch als Ausgaben dar-

⁸² In laufenden Preisen betrug das BIP im Jahr 2000 2.62,5 Mrd. €. Die Bildungsausgaben nach Dohmen/Hoi

gestellt, entsteht ein Zerrbild. Die Ausgaben für Bildung als öffentliches Gut würden nicht etwa besser, weil vollständiger dargestellt als bei der Beschränkung auf direkte Ausgaben. Geschaffen würde vielmehr ein Einfallstor für die Betrachtung von Bildung als Privatgut bei gleichzeitiger Verschleierung dieser Veränderung. Die Ausgaben derjenigen, die hohe Einkommen erzielen und sich auf Bildungsmärkten teure private Bildungsgüter einkaufen, werden durch Steuersubventionen ganz oder teilweise refinanziert. Da dies die Finanzierungsbasis für die Bereitstellung öffentlicher Bildungsgüter schmälert, ergäbe sich eine statistische Verdrehung der Realität, wenn die öffentlichen Einnahmeausfälle, die real den Finanzierungsspielraum des Staates für die Bereitstellung öffentlicher Güter beschneiden, statistisch als öffentliche Ausgaben dargestellt würden. Er liegt hier ein Parallelfall zum Vorstoß der Finanzminister in Richtung Zurechnung von Kindergartenbeiträgen und Studiengebühren zum Staatssektor vor. Hier wie dort werden Grenzziehungen zwischen Staats- und Privatsektor aufgegeben, so dass die private Finanzierung von Bildung umdefiniert werden kann zu einer öffentlichen Finanzierung. Diese Umdefinition habe ich unter 3.1.1 behandelt. Sie zielt nicht auf ein höheres Maß an Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Bildungsfinanzstatistik. Im Gegenteil.

–Rechnung hätten also 8,1 Prozent des BIP betragen.

4. ÖFFENTLICHE BILDUNGS-AUSGABEN: DEUTSCHLAND IM EMPIRISCHEN LÄNDERVERGLEICH

4.1 Vergleich und Grenzen der Vergleichbarkeit anhand ausgewählter Indikatoren

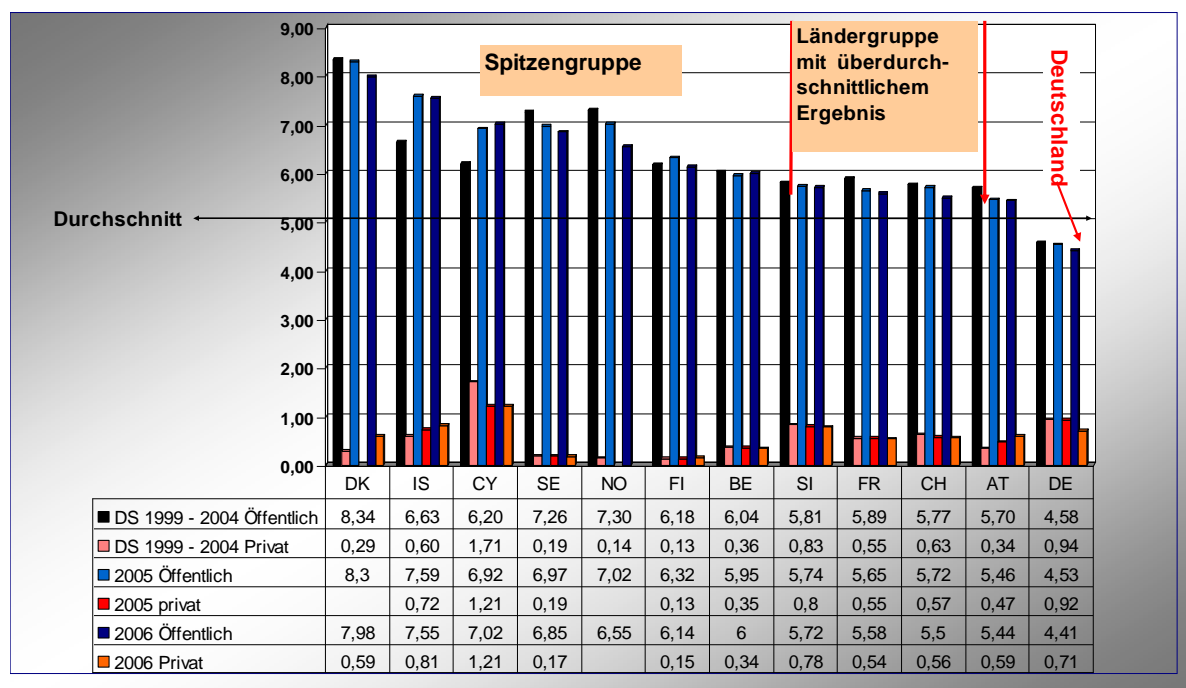
4.1.1 Öffentliche und private Bildungsausgaben

Im internationalen Vergleich weist Deutschland traditionell einen hohen Anteil privater Bildungsfinanzierung aus. In der nationalen Abgrenzung des Bildungsbudgets (Modul A+B) bewegte er sich 2002/2003 bei rd. einem Viertel, ging bis 2006 aber auf 20,3 Prozent zurück. Schränkt man die Betrachtung auf das Modul A ein, ging der Anteil bis 2006 sogar auf 16,4 Prozent zurück. Dies entspricht den internationalen Vergleichsdaten. Bei den institutionellen Bildungsausgaben ging er danach von 18,6 Prozent (2002) über 17,4 Prozent (2003) auf 14,7 Prozent im Jahr 2006 zurück. Unter den europäischen OECD-Länder ist die öffentliche Finanzierungsverantwortung in Deutschland, der Slowakei, den Niederlanden und Großbritannien am schwächsten und in den skandinavischen Ländern am höchsten ausgeprägt. Im breiten OECD-Vergleich steht Deutschland zwischen dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder und dem Durchschnitt der angelsächsischen OECD-Länder, die private Finanzierungsanteile von in der Spitze bis zu fast einem Drittel (USA 2006: 32%) aufweisen. Der Verweis auf das duale Berufsausbildungssystem liefert für den hohen deutschen Privatfinanzierungsanteil nur eine Teilerklärung. Auch Dänemark, die Schweiz, Österreich und die Niederlande verfügen über ein duales Ausbildungssystem von Relevanz und gleichzeitig sehr unterschiedliche private Finanzierungsanteile. Von Bedeutung ist neben dem Systemunterschied bei der beruflichen Bildung, dass bei Teilen des Bildungsprozesses die öffentliche Finanzierungsverantwortung in Deutschland schwächer ausgeprägt ist als im EU- wie OECD-Durchschnitt. Bei der Elementarbildung etwa liegt der private Finanzierungsanteil deutlich über dem EU19- wie OECD-Durchschnitt. 2004 etwa lag er bei 28,2 Prozent gegenüber 20 Prozent im OECD- und 12,2 Prozent im EU19-Durchschnitt. Zwar sank die private Finanzbeteiligung bis 2006 auf 27,8 Prozent. Da es in der OECD jedoch eine parallele Entwicklung gab, hat sich die relative Position nicht verbessert. Die höchsten öffentlichen Finanzierungsanteile weisen 2006 in der Elementarbildung, so wie sie international abgegrenzt ist, Schweden, die Niederlande, Frankreich und Belgien auf. In diesen Ländern liegt der öffentliche Finanze-

rungsanteil zwischen 100 Prozent (Schweden)⁸³ und gut 95 Prozent (Frankreich). Günstig präsentiert sich Deutschland dagegen bei der Hochschulbildung, die zu 85 Prozent öffentlich finanziert ist. Hier erreichen die skandinavischen Länder und Belgien höhere öffentliche Finanzierungsanteile, während asiatische Länder und ein Teil der angelsächsischen Länder diesen Bereich als primär privates Gut betrachten. In Korea werden weniger als ein Viertel der tertiären Bildungsausgaben öffentlich finanziert.

Die nachfolgende Abbildung rückt Deutschland in einen Vergleich mit den EU-Ländern, bei denen die öffentlichen Bildungsausgaben (in % des BIP) im Durchschnitt der Jahre

Abb. 3: Öffentliche und private Bildungsausgaben (% des BIP) 1999 bis 2006: EU-Länder mit öffentlichen Ausgaben über dem EU-27-Durchschnitt



Durchschnitt: Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2006 betragen die öffentlichen Bildungsausgaben 5,02 Prozent des BIP (2006: 5,05 %)

Spitzengruppe: In diesen Ländern lagen die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitraum 1999 bis 2006 im Durchschnitt um mindestens 20 Prozent über dem EU27-Durchschnitt

Ländergruppe mit überdurchschnittlichem Ergebnis: In diesen Ländern lagen die öffentlichen Bildungsausgaben im Zeitraum 1999 bis 2006 im Durchschnitt um mindestens 10 Prozent über dem EU27-Durchschnitt

Quelle: Eurostat 2009 (update vom 19.8.2009); Öffentliche Ausgaben:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdsc510>;

Private Ausgaben:
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tps00069>
 eigene Berechnung

1999 bis 2006 um mindestens 20 Prozent (Spitzengruppe) oder um mindestens 10 bis unter 20 Prozent über dem EU-27-Durchschnitt lagen. Die absteigende Anordnung orien-

⁸³ Bei Schweden steckt dahinter eine nicht-korrekte Meldung. Das skandinavische Land meldet nur den Elementarbildungsanteil, der kostenfrei gestellt ist.

tiert sich an 2006. Es ist ersichtlich, dass die Spitzengruppe durch geringere private Finanzierungsanteile geprägt ist als die Folgegruppe. In Deutschland liegen diese höher als im Schnitt der Zweitgruppe. Die Addition öffentlicher und privater Bildungsausgaben führt nur zu wenigen Positionswechseln. Zumindest innerhalb der EU sind die Länder mit besonders hohen öffentlichen Bildungsausgaben und die Länder, wo insgesamt viel für Bildung ausgegeben wird, identisch.

Öffentliche Finanzierung darf nicht mit öffentlichen Einrichtungen gleichgesetzt werden. Eine besonders hohe Bedeutung kommt privaten Trägern im Bereich der Kindertagesstätten zu. Bei der Primar- bis Sekundarbildung gibt es in den meisten OECD-Ländern dagegen ein staatliches Quasi-Monopol. Bezogen auf den Einsatz öffentlicher Mittel (OECD-Indikator B4.2) bedeutet dies, dass die an Institutionen gehenden öffentlichen Mittel zu über 90 Prozent der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen dienen. 2006 waren es OECD-weit 91,6 Prozent und EU-weit (EU19) 89,5 Prozent. 16 der 23 OECD-Länder⁸⁴), für die Daten publiziert sind, weisen Werte von über 90 Prozent aus, Deutschland liegt mit 89,1 Prozent leicht darunter. Über alle Bildungsebenen betrachtet sinkt der Anteil im OECD-Durchschnitt auf 90,9 Prozent. Bei den 21 OECD-Ländern, für die Daten vorliegen, wird die 90-Prozent-Marke immerhin von 14 überschritten. Erneut liegt Deutschland darunter: Nur 87,3 Prozent der öffentlichen Mittel, die direkt an Bildungsinstitutionen gingen, wurden 2006 im öffentlichen Sektor eingesetzt. In Europa qualifiziert sich Slowenien als das Land, wo die öffentliche Finanzierung privater Einrichtungen am geringsten ausfällt. Von den 91,5 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben, die direkt an Bildungseinrichtungen gingen, wurden 99,3 Prozent im öffentlichen Sektor eingesetzt. Am anderen Ende befindet sich Belgien mit einem Anteil von nur 46 Prozent. In Belgien dominiert private Trägerschaft bei gleichzeitiger öffentlicher Finanzverantwortung. Mit weitem Abstand folgt Großbritannien, das rd. drei Viertel seiner an Institutionen gebundenen Ausgaben öffentlichen Einrichtungen zukommen lässt. Schlüsse zur relativen Bedeutung von öffentlichem und privatem Bildungssektor über die ISCED-Ebenen hinweg, erlaubt der Indikator B4.2 eingeschränkt dort, wo wie in Belgien die private Finanzierung von Bildung nur eine geringe Rolle spielt. Grundsätzlich jedoch kann ein Land einen hohen Wert allein deshalb erreichen, weil private Einrichtungen keine direkten öffentlichen Zuschüsse erhalten.

⁸⁴ Incl. Slowenien als Partnerland

4.1.2 Bildungsquoten

Nicht wenige Länder des OECD-Raumes haben das Gewicht der staatlichen Bildungsausgaben gemessen an der Wirtschaftskraft in den 80er Jahren und teilweise auch noch in den 90er Jahren gestärkt. In Deutschland dagegen wurde 1975 im Gebiet der alten Bundesrepublik mit einem BIP-Anteil etwas über 5 Prozent der höchste Wert erreicht.⁸⁵ Danach folgte keine Steigerung mehr, sondern ein stetiger, wenn auch langsamer Rückgang. Obwohl die hohe Bedeutung von Bildungsinvestitionen für das wirtschaftliche Wachstum parteipolitisch unstrittig ist, gelang es bislang nicht, den Trend umzukehren. Das Bild, das Deutschland in der langen Frist bietet, hat sich in der Zeitspanne, für die internationale Vergleiche vorliegen,⁸⁶ fortgesetzt. Die öffentlichen Bildungsausgaben entwickelten sich bezogen auf die Wirtschaftskraft seit Mitte der 90er Jahre unterdurchschnittlich. Dies gilt unabhängig von der Indikatorwahl. Wählt man als Referenzzeitraum die Phase von 1999 bis 2006 - für sie ist eine halbwegs vergleichbare Datenlage gegeben -, so ordnet sich Deutschland im europäischen Raum bei der Ländergruppe ein, die entweder insgesamt eine unterdurchschnittliche Performanz aufweist oder wo die Bildungsquoten im Trend nach unten gehen, weil es nicht gelang, die öffentlichen Bildungsausgaben gemäß dem Zuwachs des BIP zu steigern. Letzteres gilt für einen Teil der osteuropäischen Länder. Tabelle 20 dokumentiert die Entwicklung anhand des Indikators FPO1_1 von Eurostat für 27 Länder entlang von Gruppen. Einige der von Eurostat mit erfassten Länder (Liechtenstein, Griechenland, Malta, Rumänien) bleiben außen vor.

Wird die Frage gestellt, welche Ausgaben der Staat für Bildung als staatliche Aufgabe verwendet, bietet sich der Blick in die Finanzstatistik an. Diese ist jedoch international nicht harmonisiert. Mit COFOG existiert zwar ein System, das dies leistet, die Umsetzung steckt aber noch in den Anfängen. Da COFOG Bildung anders abgrenzt als das Grundmittelkonzept (vgl. Tab. 16), sind für internationale Vergleiche Umschlüsselungen erforderlich. Sie stehen nur punktuell zur Verfügung. Für die innerdeutsche Längsschnittsbeurteilung ist die Finanzstatistik somit die aussagekräftigste Datenbasis. Die Ausgaben der westdeutschen Bundesländer (ohne Stadtstaaten) lagen danach in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bei rd. 3 Prozent des BIP, sanken dann leicht ab und stiegen

⁸⁵ Die in einigen Studien formulierten Empfehlungen, den Anteil staatlicher Bildungsausgaben am Bruttonationaleinkommen auf über 6 Prozent zu erhöhen, kamen nicht zur Realisierung. So hatte eine PROGNOSE-Studie (Schröder 1971, S. 373 u. S. 556) die Erhöhung der Ausgaben für Unterricht und Kultur auf 7 Prozent des BSP bis zum Jahr 1985 prognostiziert. Diese gegenüber 1970 Verdoppelung sollte u.a. Spielraum geben, die Abiturientenquote auf etwa 70 Prozent zu steigern.

⁸⁶ Die OECD-Publikation „Education at a Glance“ erscheint seit 1992, dabei seit 1995 zeitgleich auch als deutsche Fassung zunächst unter dem Titel „Bildung kompakt“, dann als „Bildung auf einem Blick“.

Tab. 20: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben (in % des BIP) in Europa 1999 bis 2006 nach Eurostat 2009

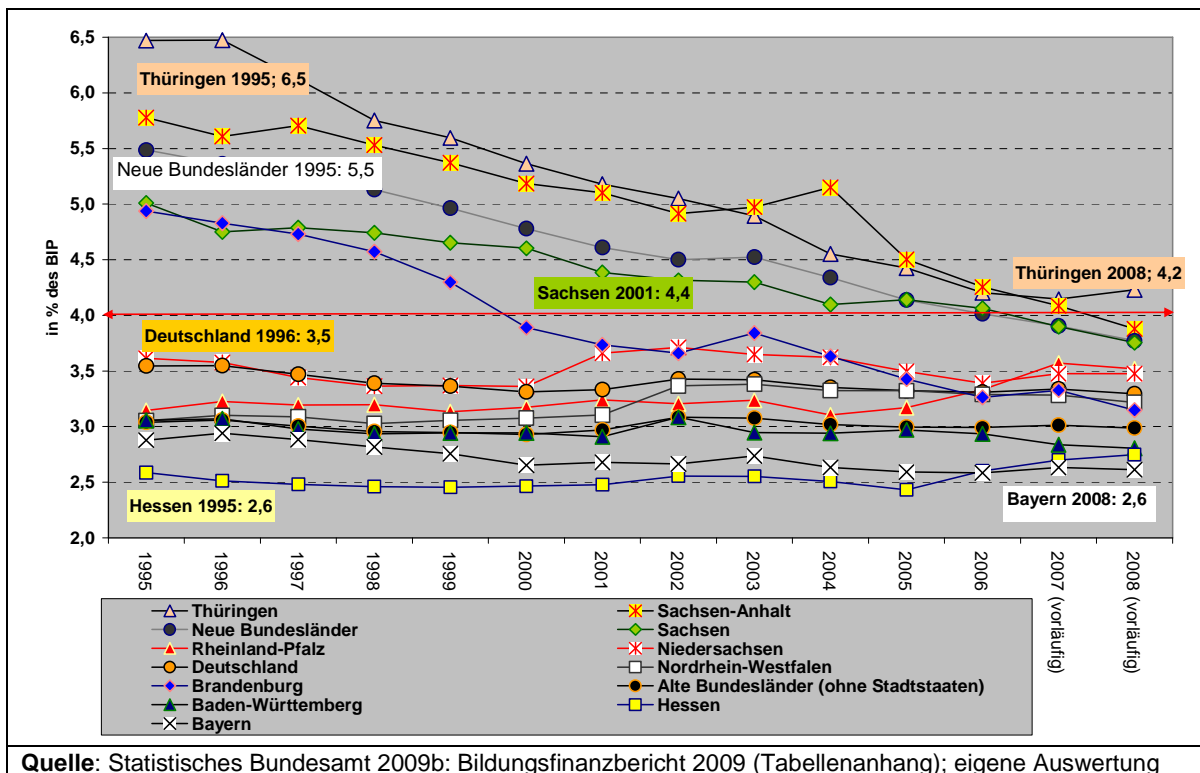
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	DS
Ländergruppe mit Ausgaben 20 % über EU27-Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2006									
Dänemark	8,11	8,29	8,44	8,44	8,33	8,43	8,3	7,98	8,29
Norwegen	7,3	6,74	7,18	7,58	7,54	7,47	7,02	6,55	7,17
Schweden	7,3	7,21	7,12	7,43	7,3	7,18	6,97	6,85	7,17
Island	5,78	5,81	6,24	6,79	7,7	7,48	7,59	7,55	6,87
Zypern	5,36	5,35	5,93	6,55	7,29	6,7	6,92	7,02	6,39
Finnland	6,08	5,89	6,04	6,21	6,42	6,42	6,32	6,14	6,19
Belgien	:	:	6	6,11	6,05	5,99	5,95	6	6,02
Ländergruppe mit Ausgaben mind. 10 % über EU27-Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2006									
Frankreich	5,81	6,03	5,94	5,88	5,9	5,79	5,65	5,58	5,82
Slowenien	:	:	5,89	5,78	5,82	5,76	5,74	5,72	5,79
Schweiz	:	:	5,42	5,75	6	5,91	5,72	5,5	5,72
Österreich	5,86	5,74	5,79	5,72	5,57	5,52	5,46	5,44	5,64
Ländergruppe mit überdurchschnittlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2006 oder im Zeitraum 2002 bis 2006									
Portugal	5,43	5,42	5,61	5,54	5,57	5,29	5,39	5,25	5,44
Lettland	5,77	5,64	5,64	5,71	5,32	5,07	5,06	5,07	5,41
Polen	4,79	4,89	5,42	5,41	5,35	5,41	5,47	5,25	5,25
Niederlande	4,9	4,96	5,06	5,15	5,42	5,46	5,48	5,46	5,24
Ungarn	4,66	4,42	5,01	5,38	5,86	5,43	5,46	5,41	5,20
EU27	4,86	4,88	4,99	5,1	5,14	5,06	5,04	5,05	5,02
Vereinigtes Königreich	4,47	4,46	4,57	5,11	5,24	5,16	5,37	5,48	4,98
Ländergruppe mit im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2006 unterdurchschnittlichen oder stark abgefallenen Ausgaben									
Litauen	6,37	5,9	5,89	5,84	5,16	5,19	4,9	4,84	5,51
Estland	6,74	6,1	5,28	5,48	5,31	4,94	4,92	4,8	5,45
Italien	4,47	4,55	4,86	4,62	4,74	4,58	4,43	4,73	4,62
Deutschland	4,51	4,46	4,49	4,7	4,7	4,59	4,53	4,41	4,55
Irland	3,34	4,28	4,27	4,29	4,39	4,7	4,75	4,86	4,36
Spanien	4,38	4,28	4,23	4,25	4,28	4,25	4,23	4,28	4,27
Tschechische Republik	3,97	3,97	4,09	4,32	4,51	4,37	4,26	4,61	4,26
Bulgarien	4,02	3,97	3,78	4,03	4,23	4,51	4,51	4,24	4,16
Slowakei	4,18	3,93	4	4,3	4,3	4,19	3,85	3,79	4,07
Luxemburg	:	:	3,74	3,79	3,77	3,86	3,78	3,41	3,73

Quelle: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdsc510>;
(Zugriff im November 2009)

anschließend lediglich temporär (2003) auf 3,1 Prozent. Nach den vorläufigen Daten für 2008 erreichen sie wieder nur knapp 3 Prozent. Bei den Gemeinden und Zweckverbänden sehen wir trotz des Ausbaus zunächst der Kindertagesstätten und jetzt der Krippen eine parallele Entwicklung. Der Bund bewegte sich bis 2006 auf einem konstanten Niveau. Danach steigt sein Anteil aufgrund der Mitfinanzierung des Ganztagschulausbaus und des Ausbaus von Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren, was den Rückgang bei Ländern und Gemeinden aber nicht ausgleicht. Für 2008 erwartet das Statistische Bundesamt eine Trendfortsetzung (Bildungsfinanzbericht 2008, S. 29) und für 2009 als Ergebnis des wirtschaftlichen Einbruchs, dem mit Konjunkturprogrammen entgegengewirkt wird, eine zumindest zeitweise Erhöhung (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 16). Zum OECD-Indikator B4.1, der die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben erfasst, liegen regionalisierte Daten vor. Danach weisen die Bildungsausgaben der Bundesländer (ohne Stadtstaaten) eine beachtliche Variation auf; 2005 (ohne Elementarbildung) zwischen 3,0 Prozent (Hessen) und 5,9 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern u. Thüringen)⁸⁷

Abb. 4: Bildungsausgabenquote in Deutschland 1995 bis 2008: Gesamtstaatlich und nach Bundesländern (Grundmittel in % des BIP)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2009b: Bildungsfinanzbericht 2009 (Tabellenanhang); eigene Auswertung

⁸⁷ Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Indikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2008, S. 65.

Dies freilich ist eine Querschnittsbetrachtung. Der „Wahrheit“ näher kommen wir, wenn wir uns die Entwicklung im Längsschnitt vergegenwärtigen. Die Auswertung des statistischen Anhangs zum Bildungsfinanzbericht 2009 mit Rechnungsergebnissen für 2006 und vorläufigen Daten für 2007 und 2008 (Grundmittel) weist aus, dass die Varianz stark abgenommen hat. 1995 betrug die Spannweite unter den Flächenländern 3,9 BIP-Prozentpunkte. Bis zum Jahr 2000 sank sie auf 2,9, bis 2005 auf 2,0 Prozentpunkte und betrug 2008 nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen noch magere 1,5 Prozentpunkte. Nur noch Thüringen und Berlin erreichten 2008 Werte über 4 Prozent. Die Mehrzahl der Flächenländer (vgl. die Abbildung 4) hat sich in einem engen Korridor zwischen 3,1 bis 3,9 BIP-Prozentpunkten eingependelt. Regionalisierte Daten zum Indikator B4.1 liegen für diesen langen Zeitraum nicht vor. Mit einer gleichen Tendenz ist jedoch zu rechnen.⁸⁸

Trotz des Rückgangs, den Abbildung 4 verdeutlicht, konnte in der Dekade von 1995 bis 2006 der Anteil der Bildungsausgaben (Grundmittel) am öffentlichen Gesamthaushalt von einem niedrigen Niveau aus deutlich angehoben werden. Die Steigerung fiel fast doppelt so stark (von 13,9 % auf 17,7 %) aus wie es der OECD-Indikator B4.1 indiziert (plus 14,1 Prozent). Nach internationaler Abgrenzung erreichten die öffentlichen Bildungsausgaben im Jahr 2006 nur einen Anteil von 9,7 Prozent der öffentlichen Gesamtausgaben, was weit unter dem OECD-Durchschnitt liegt. Tabelle 21 zeigt die Entwicklung im Vergleich der Länder, für die zu den drei gewählten Zeitpunkten (1995, 2000, 2006) Daten vorliegen. Der Vergleich dieser Daten mit dem Anteil öffentlicher Bildungsausgaben am BIP ergibt keinen einfachen Zusammenhang. Lässt man die europäischen Zwergstaaten Luxemburg und Liechtenstein⁸⁹ außen vor, weist die Slowakei den höchsten Anteil öffentlicher Bildungsausgaben am Gesamthaushalt und gleichzeitig den niedrigsten Anteil öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP auf. Damit ist die Slowakei ein Extremfall, aber nicht die große Ausnahme von der Regel. Eine klare Regel ist nämlich gar nicht erkennbar. Es gibt Länder, die einen unterdurchschnittlichen BIP-Anteil mit einem über-

⁸⁸ Dies allerdings abgeschwächt. Der Indikator B4.1 enthält auch Mittel etwa der BA für Erstausbildungen, die in den ostdeutschen Bundesländern aufgrund der dort geringeren Bedeutung des dualen Systems stärker wirksam werden dürften als in Westdeutschland. Im Berichtsjahr 2004 lag die Spannweite jedenfalls nicht über dem Niveau von 2005. Unter den Flächenländern wies Hessen (Primar- bis Tertiärbildung) mit 3,2 Prozent die geringste, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern mit 6,1 Prozent (Thüringen) die höchste Quote auf. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007, S. 59

⁸⁹ Diese Länder kombinieren den innereuropäisch geringsten Anteil öffentlicher Bildungsausgaben am BIP (Luxemburg 2006: 3,4 %; Liechtenstein 2006: 2,1 %) mit hohen Ausgaben pro Schüler und günstigen Betreuungsrelationen. Der scheinbare Widerspruch erklärt sich über 3 Faktoren. Erstens liegt das BIP pro Kopf weit über dem EU- resp. OECD-Durchschnitt. Zweitens spielt sowohl die öffentliche Elementar- wie die Tertiärbildung eine vergleichsweise geringe Rolle; der Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss ist gering und die Studierendenquoten sind es ebenso. Drittens schließlich studieren die, die studieren, meist außerhalb des Landes.

durchschnittlichen Haushaltsanteil kombinieren (Australien und Irland, z.B.); solche, wo beides überdurchschnittlich ist (Dänemark, Norwegen, Neuseeland, z.B.) und solche, wo beides unterdurchschnittlich ist (Deutschland, Italien, Kanada, Spanien, Tschechien). Als vierte Gruppe sind Länder auszumachen, wo der BIP-Anteil überdurchschnittlich und der Haushaltsanteil unterdurchschnittlich ist (Finnland, Frankreich, Niederlande, Schweiz; u.a.). Klare Scheidelinien entlang von Wohlfahrtsstaatstypen gibt es nicht.

Tab. 21: Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt im OECD-Vergleich (Indikator B.4.1)

Land	1995	2000	2006	Zunahme 2006 gegenüber 1995 (Prozentpunkte)
Slowakei	14,1	14,7	19,5	5,35
Neuseeland	16,5	m	18,9	2,32
Norwegen	15,5	14,5	16,2	0,68
Dänemark	12,2	15,3	15,6	3,36
USA	12,6	14,4	14,8	2,16
Irland	12,2	13,6	14,4	2,18
Australien	13,6	13,6	13,9	0,25
Schweiz	13,5	15,6	12,8	-0,72
Schweden	10,7	13,4	12,6	1,95
Finnland	11,0	12,5	12,6	1,51
Polen	11,9	12,7	12,0	0,13
Niederlande	9,1	11,2	12,0	2,88
Großbritannien	11,4	11,0	11,9	0,53
Kanada	12,7	12,4	11,8	-0,92
Portugal	11,7	12,6	11,3	-0,39
Spanien	10,3	10,9	11,1	0,81
Österreich	10,8	10,7	11,0	0,25
Frankreich	11,5	11,6	10,6	-0,94
Ungarn	12,9	14,1	10,4	-2,50
Tschechien	8,7	9,5	10,1	1,33
Deutschland	8,5	9,8	9,7	1,27
Italien	9,0	9,8	9,5	0,54
OECD-Durchschnitt	12,0	12,9	13,3	1,31

Quelle: OECD, Indikator B4.1

Der aus Tabelle 21 ersichtliche niedrige Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben ist in Deutschland unter Bildungs- wie HaushaltspolitikerInnen schon lange ein Thema, an dem sie sich abarbeiten. In den Blick gerieten dabei auch Instrumente, die nicht wirklich zielführend sind. Eine der Bestrebungen geht dahin, Bildungsausgaben haushaltsrechtlich als Investitionsausgaben zu definieren in der Hoffnung, so bessere Karten bei der Verteilung knapper Haushaltsmittel zu haben. Dem liegt ein Missverständ-

nis zugrunde. Ökonomisch ist die Unterscheidung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben nicht nur bei Bildung, sondern auch in anderen Bereichen höchst problematisch, da Kuppelproduktionen vorliegen. Schulgebäude ohne Lehrpersonal sind totes Kapital. Ein Bildungoutput erwächst erst aus dem Zusammenwirken von baulicher und technischer Infrastruktur mit den dort von Lehr- und Hilfspersonal gestalteten Bildungsprozessen. Damit erledigt sich bei der Haushaltsplanung und der Rechnungslegung jedoch nicht die Unterscheidung zwischen laufenden Ausgaben (Ausgaben, die Jahr für Jahr anfallen) und solchen, die diskontinuierlich anfallen, weil die neue Ausstattung des Physikraums einer Schule eben auch noch im nächsten und im übernächsten Jahr genutzt werden kann. Würde man diese Ausgaben in Deutschland nicht als „Investitionsausgaben“ bezeichnen, sondern in Anlehnung an die internationale Unterscheidung von „current expenditure“ und „capital expenditure“ als Kapitalausgaben oder auch als Vermögensausgaben, gäbe es gar kein Problem, laufende Bildungsausgaben und vermögenswirksame Bildungsausgaben gemeinsam als Investitionen in Bildung zu betrachten. Schwierig würde es dann erst bei der Frage, was man unter Investitionen alles fassen will. Auch Bestrebungen, eine haushaltsbezogene Bildungsquote auszuweisen, gehen am Kern des Problems vorbei. In Sachsen-Anhalt beispielsweise hofft die Fraktion DIE LINKE, mittels der Fixierung einer am Haushaltsvolumen bemessenen Bildungsquote die Bildungsausgaben des Landes vom Negativtrend des Gesamthaushaltes abkoppeln zu können. In *„Bildung als Investition“* (2005, S. 9) wird für die Etablierung einer Bildungsquote im Landeshaushalt plädiert. Der bisherige Begriff der Investitionsquote soll dadurch ersetzt werden. Erfasst werden sollen unter Bildungsquote alle bildungsbezogenen Landesausgaben, angefangen bei der Vorschul- über die Schul- und Hochschulbildung bis zu den Ausgaben für Forschung und Entwicklung.

„Die Bildungsquote des Landes Sachsen-Anhalt soll (...) angeben, wie sich das Verhältnis der Bildungsausgaben i. w. S. des Landes Sachsen-Anhalt zum Gesamthaushalt darstellt, wobei der Begriff „Bildungsausgaben i. W. S.“ die gesamten Ausgaben des Landes – also auch Drittmittel – umfasst und zwar als Bruttoausgaben ohne Abzug eventuell vorhandener Einnahmen. Sie wird also ähnlich gehandhabt wie die Investitionsquote.“

Hintergrund des Vorstoßes, der 2006 in einen entsprechenden Antrag⁹⁰ mündete, ist folgende Sorge: Bei sinkendem Haushaltsvolumen (von heute 10 auf 6 bis 8 Mrd. €) könnten bis 2020 bis zu zwei Dritteln des Gesamthaushaltsumfangs durch Investitionen, Zins- und Personalausgaben gebunden sein. Alles andere, von der Bildung über Kultur, Arbeits-

⁹⁰ Antrag vom 28.6.2006 (Antr Linkspartei.PDS 28.06.2006 LTST-Drs 5/105)

marktpolitik und Soziales bis zur Wirtschaftsförderung müsste dann von dem verbleibenden Drittel finanziert werden. Mit dem Ausweis einer Bildungsquote hofft die Fraktion, eine finanzielle Gewichtsverlagerung in Richtung Bildung und Forschung erreichen zu können. Die Landesregierung soll die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung deshalb in Form einer Bildungsquote beginnend mit dem Haushalt 2007 in der mittelfristigen Finanzplanung auszuweisen. Dies solle für mehr Transparenz sorgen und sicherstellen, dass die bildungsbezogenen Ausgaben „*trotz rückläufiger Einnahmen mindestens auf dem gegenwärtigen Niveau*“ bleiben. Weder das eine noch das andere ist mit der Initiative sicherzustellen und eine Lösung für das Problem der unzureichenden Ausstattung des deutschen Bildungssystems mit öffentlichen Finanzmitteln beinhaltet sie erst recht nicht. Entscheidender Indikator für die Bedeutung öffentlicher Bildungsinvestitionen ist nicht der Etatanteil, sondern der Anteil gemessen an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. Dies nicht nach beliebiger Definition, sondern in nationaler Betrachtung nach dem Grundmittelkonzept der Finanzstatistik und in internationaler Abgrenzung einmal gemäß den UOE-Regeln für die internationale Bildungsberichterstattung und dann gemäß der COFOG-Abgrenzung für Staatsausgaben im Rahmen der VGR. Bei den Grundmitteln ist aber auch in Sachsen-Anhalt mit einer Ausnahme im Jahr 2004 ein steter Rückgang (in % des BIP) zu verzeichnen (vgl. Abb. 4). Wenn Bundesländer anfangen nach je eigenem Gusto Ausgaben ihres Haushaltsplanes zu einer Bildungsquote zusammenzufassen, hat dies mit Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nichts zu tun. Es handelt sich um Haushaltmarketing. In der Außenkommunikation wird mit Zahlen operiert, die wenig aussagen.⁹¹ Eine „Bildungsquote“ als Marketinginstrument verkauft reale Rückgänge als Steigerung. So stieg der Anteil der Grundmittel am öffentlichen Gesamthaushalt von 13,9 Prozent (1995) auf 18,2 Prozent (2007, vorläufig), damit also um gut 30 Prozent (Bildungsfinanzbericht 2009, S. 38) und gleichzeitig ging der Anteil der Grundmittel am BIP zurück, wie auch die BIP-Anteile bei den OECD-Indikatoren zurückgingen. Der Versuch, bei sinkender Staatsquote mehr in Bildung zu investieren, hat sich als Illusion entpuppt. Zwar stiegen die Ausgaben, die über die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden für Bildung bereitgestellt wurden, in der Dekade von 1995 bis 2005 stärker als der öffentliche Gesamthaushalt. Eine Haushalts-Bildungsquote würde dies als Erfolg ver-

⁹¹ Beispiel Sachsen: Am 16. Juli 2008 wartete die Leipziger Volkszeitung (S. 4) mit der Schlagzeile auf: „*Jeder vierte Euro für Bildung*.“ Berichtet wurde über den Doppeletat 2009/2010 mit einem Volumen von 16,7 Mrd. Euro pro Jahr. Steigerungen gibt es bei den Etats für Kultus und Wissenschaft, für die 2009 zusammen 4,04 Mrd. € und 2010 4,24 Mrd. € vorgesehen sind. Der Bericht und auch die absoluten Zahlen erwecken den Eindruck, dass das Land reichlich in Bildung investiert. Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Die Staatsausgabenquote von Sachsen soll nach den Plänen der CDU-geführten Landesregierung weiter schrumpfen und von der geschrumpften Quote wird dann planmäßig ein prozentual steigender Anteil für Bildung verwandt.

melden. Dem Abwärtssog der Entstaatlichungspolitik konnten sie sich aber nicht entziehen. Erst für 2009 ist beim BIP-Anteil wieder mit einer deutlichen Anteilssteigerung zu rechnen. Dahinter stehen jedoch Sonderfaktoren. Auf der einen Seite ist die Wirtschaftstätigkeit als Folge der weltweiten Wirtschaftskrise so stark wie noch nie in der Nachkriegszeit geschrumpft. Das Statistische Bundesamt (Pressemitteilung Nr. 012 v. 13.1.2010) meldete einen Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts von 5 Prozent.⁹² Auf der anderen Seite setzte eine expansive Finanzpolitik Wachstumsimpulse. Die Steigerung der vermögenswirksamen Bildungsausgaben ist ein Teil davon. Bund, Länder und Gemeinden veranschlagten für das Jahr 2009 Bildungsausgaben in Höhe von 97,9 Mrd. € (plus 4 Prozent gegenüber 2008) und das Zukunftsinvestitionsprogramm zur konjunkturellen Stabilisierung stellt dem Bildungsbereich bis 2011 noch einmal 8,7 Mrd. € zur Verfügung.⁹³ Dass Deutschland seine Bildungsausgaben so steigert, wie es das 7+3-Ziel suggeriert, kann daraus nicht geschlossen werden.

4.1.3 Die öffentliche Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems: Kalkulationen von Mehrbedarf im internationalen Vergleich

In welchem Umfang das deutsche Bildungssystem unterfinanziert ist, haben in den letzten Jahren verschiedene Studien zu ermitteln gesucht. In einer Studie für die Hans-Böckler-Stiftung kommt Roman Jaich zu dem Ergebnis, dass für ein zukunftsfähiges Bildungssystem mindestens 37 Mrd. € an jährlichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand notwendig wären (Jaich 2008). In einer Folgeuntersuchung (Jaich 2009) kam er zu dem Ergebnis, dass das 7+3-Ziel des Dresdner Bildungsgipfels nicht ausreicht, um die langjährige Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems zu beenden. Auch Klaus Klemm (2005) machte in einer Studie deutlich, dass die bisher in den öffentlichen Haushalten vorgesehenen Mittel nicht genügen, um die im Rahmen des Bildungsgipfels proklamierten Ziele zu erreichen. Die Studie von Jaich folgt dem erweiterten Bildungsverständnis von Modul A und B des offiziellen deutschen Bildungsbudgets. Damit umfasst seine Rechnung auch Bereiche, die international anders zugeordnet werden. Relevanz hat dies für die Elementar- und die Weiterbildung. Für die Elementarbildung wird ein Mehrbedarf von jährlich 8,9 Mrd. € für laufende Ausgaben im Bereich der Kindertagesstätten plus zusätzlicher 27 Mrd. € für bauliche Ausbaumaßnahmen, deren Realisierung auf 5 Jahre angesetzt wird, errechnet. Da nach den internationalen Konventionen (UOE-System und COFOG-System)

92

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/thematisch/81__GT,templated=renderPrint.psml (Zugriff am 28.01.2010)

Angebote für Kinder unter drei Jahren sowie die Pflegeleistungen auch der älteren Kinder nicht zum Bildungssystem gerechnet werden, würden im Realisierungsfall von den laufenden Mehrausgaben nur rd. 3 Mrd. €⁹⁴ gleichermaßen bei der UOE-Meldung wie im COFOG-System Berücksichtigung finden. Der zusätzliche Bedarf im Fall des Wegfalls von Kindergartenbeiträgen (kalkuliert mit insgesamt 2,6 Mrd. €) käme für die Über-Dreijährigen hinzu. Auch der von Jaich kalkulierte Mehrbedarf öffentlicher Mitteln in Höhe von jährlich 8,72 Mrd. € für den Weiterbildungsbereich würde im internationalen Vergleich nur teilweise Berücksichtigung finden, weil beim UOE-System der Fokus auf formale Bildungsprozesse errichtet ist und staatliche Bildungsausgaben in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Ausgaben, die primär auf Arbeitsmarktintegration und Weiterbildung in einem erlernten Beruf gerichtet sind, nicht umfassen. Welcher Anteil des kalkulierten Mehrbedarfs bei Abgrenzung gemäß internationaler Regeln dem Bildungswesen zuzurechnen ist, kann aus der Studie nicht entnommen werden. Eindeutig unter Mehrbedarf für Kernbereiche des Bildungswesens fallen die für das Schul- und Hochschulwesen errechneten Beträge. Für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen (Ausbau der Ganztagsbetreuung und bessere Lehrer-Schüler-Relationen) sind jährlich 4,95 Mrd. € und für die Ausweitung vollzeitschulischer beruflicher Ausbildungsplätze 670 Mio. € angesetzt. Um die Unterfinanzierung im Hochschulbereich zu beenden, seien öffentliche Mehrausgaben von 6,18 Mrd. € für laufende Ausgaben und 2,26 Mrd. € für bauliche Maßnahmen erforderlich. Lässt man die vorgeschlagene Übernahme von Kindergartenbeiträgen durch die öffentliche Hand außen vor, würde sich der für laufende Ausgaben errechnete Mehrbedarf von insgesamt 29,416 Mrd. € mit größenordnungsmäßig rd. 18 Mrd. € im Modul A des Bildungsbudgets niederschlagen. Hinzu kämen die Ausgaben für Kapitalgüter. Sie werden von Jaich nur ausschnittsweise erfasst. Der an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen bestehende Investitionsstau (incl. technischer Ausstattung) bleibt in seiner Kalkulation außen vor. Nur bauliche Maßnahmen bei Kindertagesstätten (27 Mrd. € über 5 Jahre) und im Hochschulbereich (2,26 Mrd. €) finden Berücksichtigung. Grob ergibt sich eine doppelte Schlussfolgerung:

- Auf Basis internationaler Abgrenzungen (Modul A des Bildungsbudgets) begründet die Jaich-Kalkulation einen Mehrbedarf an öffentlichen Mitteln von jährlich mindestens 20 Mrd. €. Dieser erhöht sich, sofern der Kindergartenbesuch ganz oder teilweise kostenfrei gestellt wird.
- Weitere Erhöhungen ergeben sich, wenn auch erfasst wird – dies enthält die Kalkulation nicht -, dass an allgemein- und berufsbildenden Schulen ein erheblicher Bedarf an vermögenswirksamen Ausgaben (Bauausgaben, Ausgaben für Gebäudetechnik, technische Ausstattung etc.) aufgrund diesbezüglich jahrelang unterlassener Investitionen besteht.

⁹³ Pressemitteilung Nr. 477 des Statistischen Bundesamtes vom 09.12.2009

⁹⁴ Dies ist nur ein Näherungsbetrag (Vgl. dazu die Aufschlüsselung a.a.O., S. 38)

- Auf Basis nationaler Abgrenzungen (Module A+B) des Bildungsbudgets begründet die Jaich-Kalkulation einen Mehrbedarf an öffentlichen Mitteln von 37,1 Mrd. €, wovon 29,42 Mrd. € auf laufende Ausgaben entfallen. Zuzüglich des nicht kalkulierten Mehrbedarfs wegen unterlassener Investitionen an allgemein- und berufsbildenden Schulen kann als grobe Hausnummer von jährlich 40 Mrd. € ausgegangen werden.

Nicht nur notwendige Mehrausgaben für Kapitalgüter an allgemein- und berufsbildenden Schulen bleiben bei Jaich außen vor. Auch die an Bildungseinrichtungen notwendigen Hilfsdienste werden nicht kalkuliert. Gerade hier befindet sich Deutschland vielfach in der Situation eines Entwicklungslandes. Verwiesen sei auf die mangelhafte Versorgung mit Schulpsychologen und die vielfach gar nicht existente Versorgung mit Schulgesundheitsdiensten. Bei Berücksichtigung auch dieser Bedarfe stiegen die im Modul A des Bildungsbudgets wie auch bei den Grundmitteln zusätzlich benötigten öffentlichen Mittel auf jährlich deutlich über 20 Mrd. € an.

Ausgangspunkt der Jaich-Studie ist die Frage, welcher Mehrbedarf an öffentlichen Finanzmitteln in Deutschland entsteht, wenn Ernst gemacht wird mit dem Ausbau der frühkindlichen Bildung, dem Ausbau von Ganztagschulen, der Erhöhung der Studierendquote und der Steigerung von Weiterbildung im Sinne einer Philosophie des lebenslangen Lernens (vgl. Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens 2002, 2004). Zugleich verweist die Studie darauf, dass die Finanzierung möglich wäre, wenn Steuerkonzepte wie das einer „Solidarischen Einfachsteuer“ (Giegold/Hickel et al 2005) umgesetzt würden. Der bedarfsorientierten Argumentation steht entgegen, dass sich die deutsche Finanzpolitik seit den 80er Jahren nicht am gesellschaftlichen Bedarf an öffentlichen Gütern einer bestimmten Quantität und Qualität orientiert, sondern an der Priorität des Staatsabbaus, wofür die Steuersenkungspolitik als Hebel eingesetzt wird.⁹⁵ Auch gut begründeter gesellschaftlicher Bedarf wird gerne mit Verweis auf „leere Kassen“ als Wunsch-dir-was-Katalog diskreditiert. Zwar hat das „Leere-Kassen-Mantra“ durch die Mobilisierung dreistelliger Mrd.-Beträge für die Rettung der Banken im Zuge der Finanzkrise an Überzeugungskraft eingebüßt. Ein Paradigmenwechsel der Finanzpolitik ist gleichwohl bislang nicht erfolgt. „Mehr Geld für Bildung“ soll nach Vorstellung der Finanzminister von Bund und Bundesländern (vgl. oben unter 3.3.2) weniger effektiv bereitgestellt als durch geänderte Erfassungsmethoden statistisch zugerechnet werden. Dazu dient die Verwischung klarer Grenzziehungen zwischen öffentlicher und privater Finanzierung. Die Kalkulation von Jaich enthält die Übernahme der Kindergartenbeiträge durch die öffentliche Hand und verwirft Studiengebühren als Finanzierungsinstrument von Hochschulen. Nach

⁹⁵ Die Monatsberichte des Bundesfinanzministeriums dokumentieren dieses Leitparadigma.

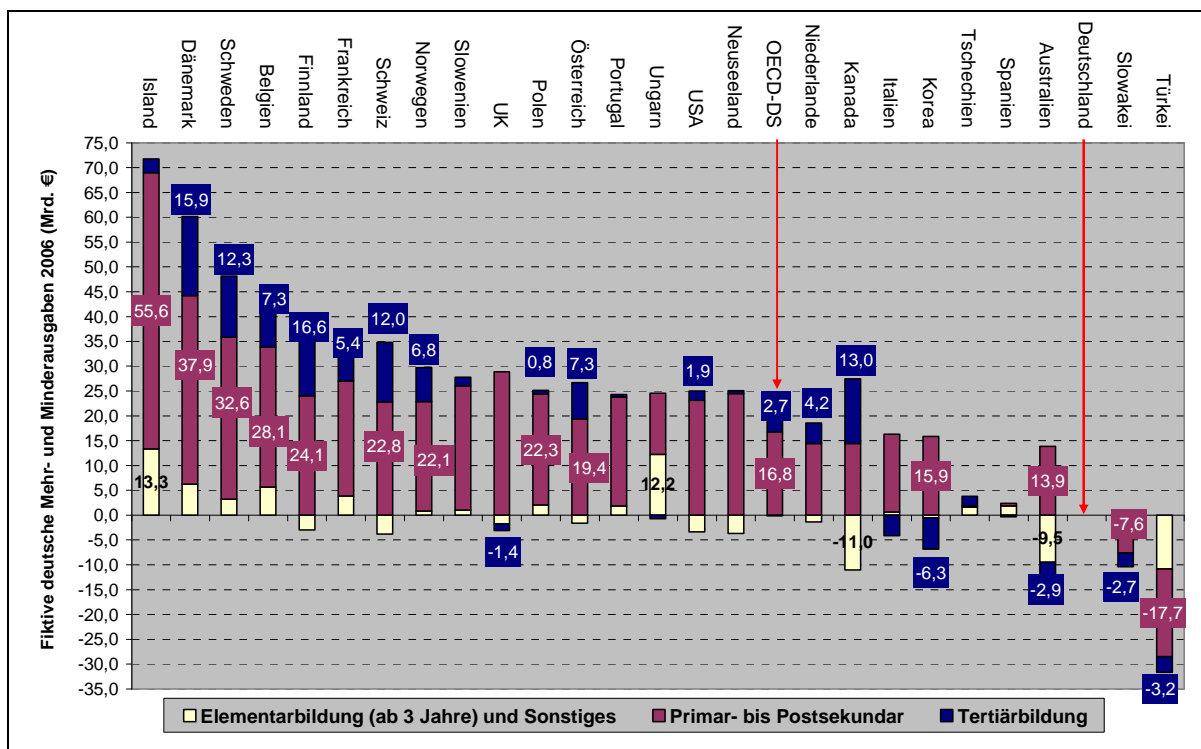
Argumentation der Finanzminister geht beides in Leere, weil hier bereits öffentliche Finanzmittel insoweit vorliegen, als Kindergartengebühren auf Basis kommunaler Satzungen und Studiengebühren auf Basis von Landesgesetzgebung erhoben werden. Nun dürfte sich diese Sichtweise nicht so leicht durchsetzen lassen, widerspricht sie doch dem Empfinden derjenigen, die die Gebühren zu zahlen haben. Die ebenfalls geplante Hinzurechnung von Steuersubventionen hat deshalb größere Realisierungschancen. Sie spinnt den Pfad eines Steuersystems weiter, das das Gegenteil von gerecht und transparent ist. Nicht von ungefähr sind finanziell gut gestellte Familien bereits eifrig dabei, über Klageverfahren vor den Finanzgerichten die Zahlung von Studiengebühren etc. in höherem Maße steuerlich anerkannt zu bekommen, als es bislang der Fall ist.⁹⁶ Vor dem Hintergrund des neoliberalen Leitparadigmas deutscher Finanz- und Steuerpolitik geht es nicht nur darum, einen gesellschaftlichen Bedarf schlüssig darzulegen. Es geht auch darum nachzuweisen, dass es auch anders herum geht. Länder, die ihre Bildungsausgaben nicht der Kassenlage anpassen, sondern umgekehrt die Kassenlage dem Bedarf entsprechend planen, erzielen damit sowohl einen besseren Bildungserfolg wie auch ein Mehr an ökonomischem Wachstum, an Beschäftigung und an sozialer Mobilität (vgl. Heintze 2007c).

Aus der Kalkulation von Jaich ergibt sich bei Anwendung der UOE-Abgrenzung von Bildung ein finanzieller Mehrbedarf von mindestens 20 Mrd. € plus gewisser Zusatzbeträge (Begrenzung von Kindergartenbeiträgen; bessere Ausstattung mit Schulpsychologen und Schulgesundheitsdiensten, u.a.). Die Größenordnung dieser Zusatzbeträge ist unklar. Fragen wir nun, in welcher Größenordnung dem Bildungssystem im Jahr 2006 öffentliche Mehr- oder Mindermittel zur Verfügung gestanden wären, wenn die deutsche Finanzpolitik über die öffentlichen Haushalte (incl. der Parafisci) gemessen an der Wirtschaftsleistung das bereitgestellt hätte, was andere OECD-Länder tatsächlich bereitgestellt haben. Die Betrachtung wird anhand der Indikatoren B2.4 und B4.1 durchgeführt. Da öffentliche Bildungsausgaben unmittelbare Wirkung dort entfalten, wo sie direkt der Finanzierung von Bildungseinrichtungen und der Förderung derjenigen, die an ihnen Bildungsprozesse durchlaufen, dienen, starte ich mit dem Indikator B2.4. Er erfasst die institutionellen Bildungsausgaben. Welche Mehr- oder auch Minderbeträge aus öffentlicher Finanzierung das deutsche Bildungssystem im Berichtsjahr 2006 bei Anlegung der Bildungsquoten (%)

⁹⁶ Im Februar 2010 wies der Bundesfinanzhof die steuerliche Anerkennung von Studiengebühren mit Verweis auf Kindergeld und Kinderfreibetrag allerdings ab. Vgl. AZ VI R63/08. Im Streitfall zahlten Eltern die Studiengebühren ihres 22-jährigen Sohnes, der an einer privaten Hochschule studiert. Die Studiengebühren von jährlich 7.080 € wollten sie als außergewöhnliche Belastung anerkannt bekommen. Angaben nach Frankfurter Rundschau Nr. 41 v. 18.2.2010, S. 20

des BIP) anderer OECD-Länder zur Verfügung gehabt hätte, zeigt Abbildung 5. Erfasst sind der Bereich der Primar- bis Postsekundarbildung, der tertiäre Bildungsbereich und die sonstigen Bereiche, bei denen es sich im Wesentlichen um die Elementarbildung (Kinder ab 3 Jahre bis zum Schuleintritt) handelt. Aufgrund teilweise fehlender Daten bei z.B. Griechenland und Luxemburg oder einer für unseren Untersuchungszeitpunkt geringen Relevanz (Mexiko) fanden nur 25 der 30 OECD-Länder plus das zur europäischen Gemeinschaft gehörende OECD-Partnerland Slowenien Berücksichtigung. Von diesen Ländern realisieren 23 Länder eine höhere öffentliche Bildungsquote als Deutschland. Es wird ersichtlich, dass 15 OECD-Länder plus das Partnerland Slowenien Bildungsquoten realisiert haben, mit denen sich der von Jaich kalkulierte Mehrbedarf leicht decken ließe. Alle skandinavischen Länder, ebenso Belgien, Frankreich, die Schweiz und Slowenien aus dem Kreis der west-/mitteleuropäischen Länder liegen wesentlich darüber, die anderen zumindest bei der Primar- bis Postsekundarbildung. Zu Island weist Deutschland eine

Abb. 5: Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2006 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder: Indikator B2.4



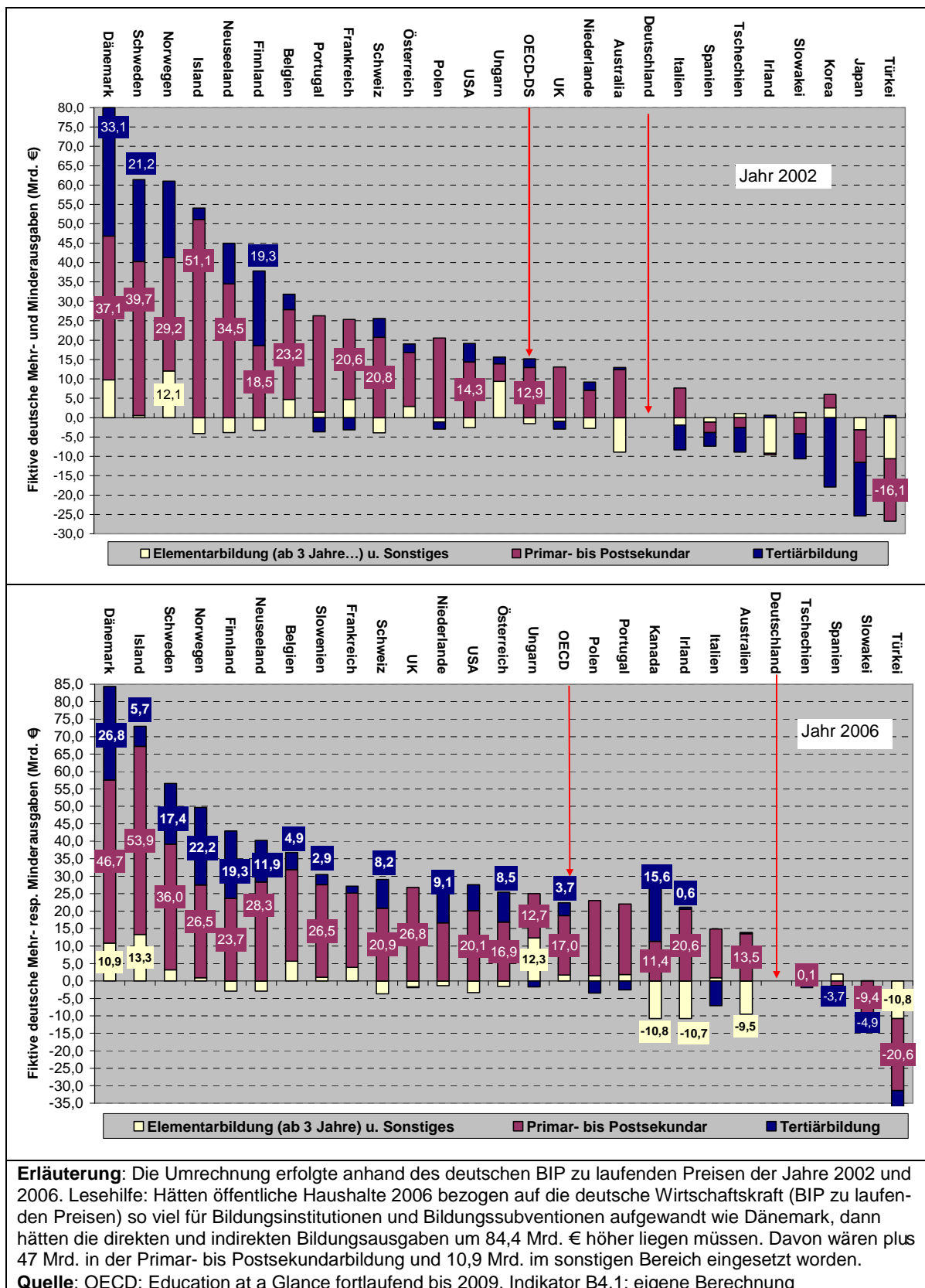
Lesehilfe: Hätten öffentliche Haushalte (incl. Sozialversicherungen) 2006 bezogen auf die deutsche Wirtschaftskraft (BIP zu laufenden Preisen) so viel für Bildungsinstitutionen aufgewandt incl. der Förderung der dortigen Bildungsteilnehmer wie Island, dann wären die öffentlichen Bildungsausgaben um 72 Mrd. € höher ausgefallen. Davon wären plus 55,6 Mrd. in der Primar- bis Postsekundarbildung und plus 13,3 Mrd. in vor allem der Elementarbildung eingesetzt worden. Bezogen auf Finnland betrug die Gesamtdifferenz 37,7 Mrd. €; 16,6 Mrd. € lagen dabei in den deutschen Ausgaben für tertiäre Bildung relativ niedriger. Bei Australien gleichen sich Mehrausgaben für den Primar- bis Postsekundarbereich und Minderausgaben bei Sonstigem und der Tertiärbildung weitgehend aus.

Quelle: OECD 2009a: Education at a Glance, Indikator B2.4; eigene Berechnung anhand des BIP von 2006

Differenz von über 71,8 Mrd. € auf, die sich mit 55,6 Mrd. € im Schulbereich konzentriert. Die deutsche Unterinvestition gemessen an Dänemark beträgt noch 60,1 Mrd. €, die gegenüber Schweden 48,1 Mrd., die gegenüber Belgien 41,1 Mrd. € und die gegenüber Finnland 37,7 Mrd. €. Die Abbildung sortiert die Länder von links nach rechts in Höhe der kumulierten fiktiven deutschen Mehrausgaben. Es wird ersichtlich, dass Deutschland nur gegenüber wenigen Ländern und dann auch nur auf Teilfeldern punkten kann. Gegenüber den angelsächsischen Ländern teilweise bei der Elementar- wie der Tertiärbildung, die dort in hohem Maße privatisiert ist. Kanada ist hier von Interesse, da es bei PISA im Spitzenfeld liegt. Die fiktiven öffentlichen Mehrausgaben gegenüber Deutschland betragen 2006 14,5 Mrd. € bei der Primar- bis Postsekundarausbildung und 13 Mrd. € bei der Tertiärbildung. Kaum öffentlich entwickelt sind in Kanada die anderen Bereiche, vor allem die Elementarbildung. Hier ergaben sich umgekehrt Minderausgaben gegenüber Deutschland in Höhe von 11 Mrd. €.

Anders als B2.4 berücksichtigt der OECD-Indikator B4.1 auch die nicht an Bildungsinstitutionen gebundenen öffentlichen Ausgaben. In den Fußnoten der zugehörigen Tabellen heißt es: *“Public expenditure presented in this table includes public subsidies to households for living costs, which are not spent on educational institutions. Thus the figures presented here exceed those on public spending on institutions found in Table B2.4”*. Die bei B4.1 (“Total Public Expenditure”) zusätzlich erfassten Ausgaben richten sich auf indirekte Förderungen und allgemeine, nicht konkret an Institutionen und die dort lernenden SchülerInnen resp. Studenten gebundene Zwecke. Obwohl es in Deutschland eine politische Präferenz für indirekt wirkende Instrumente gibt, bleibt Deutschland auch bei Wahl dieses Indikators im Felde der Bildungsschlusslichter. Zwar rückt es im Ranking im Jahr 2006 gegenüber dem Indikator B2.4 um zwei Plätze vor, aber der Abstand zu den Ländern mit den höchsten öffentlichen Bildungsausgaben fällt beim Indikator B4.1 noch höher aus als beim Indikator B2.4. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die Spannweite beim Indikator B4.1 um 0,6 BIP-Prozente größer ist als beim Indikator B2.4 und Deutschland bei der Differenz der beiden Indikatoren mit 0,33 BIP-Prozentpunkten nur im Mittelfeld liegt. Betrachten wir das obere Drittel resp. die 8 Länder mit den höchsten Bildungsausgaben, so liegen die deutschen Bildungsausgaben beim Indikator B2.4 um 44 Mrd. € unterhalb von deren Durchschnittsniveau, beim Indikator B4.1 steigt die Differenz zu dieser Spitzengruppe auf 51 Mrd. €. Die Zusammensetzung der 8er Gruppe an der Spitze ändert sich beim Indikator B4.1 teilweise. Sechs Länder (skandinavische Länder und Belgien) sind unabhängig von der Indikatorwahl im oberen Drittel platziert; die Schweiz, Frankreich, Slowenien und Neuseeland nur in einer der beiden 8er Gruppen. Weitert man

Abb. 6: Fiktive öffentliche Mehr- und Minderausgaben 2002 und 2006 bei Anlegung der Bildungsquoten anderer OECD-Länder: Indikator B4.1



den Blick auf die oberen 10, so kommen Frankreich und Slowenien dazu. Die Schweiz und Neuseeland sind dagegen nur bei einem der beiden Indikatoren im oberen Feld vertreten. In der Schweiz haben indirekt wirkende Bildungssubventionen ein sehr geringes, in Neuseeland umgekehrt ein sehr hohes Gewicht. Unter den erfassten europäischen OECD-Ländern bildet die Schweiz zusammen mit Polen und den südeuropäischen Ländern die Gruppe mit der geringsten Differenz zwischen den Indikatoren. Am anderen Ende der Skala finden sich Dänemark, Norwegen und Neuseeland.

Die Betrachtung auf der Zeitachse ergibt, dass Deutschland seine internationale Platzierung bei der öffentlichen Bildungsfinanzierung nicht verbessert, sondern tendenziell verschlechtert hat. Der Vergleich zwischen 2002 und 2006 bezogen auf denselben Indikator B4.1 macht dies transparent. Zwar fehlen 2002 mit Kanada und Slowenien zwei Länder, die 2006 Deutschland bei öffentlichen Bildungsausgaben deutlich übertrumpft haben. Insofern beinhaltet die Platzierungsdifferenz, die die Abbildungen ausweisen, eine gewisse Überzeichnung. Aber auch bei Berücksichtigung dieses Faktums hat sich Deutschlands Position 2006 gegenüber 2002 gerade nicht verbessert, sondern verschlechtert.

Betrachtet man die Befunde durch die wohlfahrtsstaatliche Brille mit Blick auf die fiktive Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems, zeigen sich anders als bei den oben behandelten Haushaltsanteilen auffällige Muster. Gegenüber dem Durchschnitt der 5 skandinavischen Ländern weist Deutschland (vgl. Tab. 22) unabhängig von der Indikatorwahl sowie über alle Bildungsprozesse deutliche fiktive Minderausgaben auf. Auch gegenüber den anderen mitteleuropäischen Ländern (ohne Slowenien) befindet sich Deutschland im Minus. Beim sonstigen Bildungsbereich ist dieses Minus jedoch nur gering. Im Durchschnitt statten die 6 angelsächsischen Länder die primäre bis postsekundäre Bildung wie auch die tertiäre Bildung in gleichem Umfang wie die 5 mitteleuropäischen Länder (ohne Deutschland) mit höheren öffentlichen Mitteln aus. Elementar- und Weiterbildung sind dagegen noch schwächer öffentlich finanziert als in Deutschland.

Die Relevanz einer Betrachtung von volkswirtschaftlichen Bildungsquoten kann mit Verweis auf Differenzen in der Alterspyramide bezweifelt werden. Unterschiedliche Besetzungstärken jüngerer Alterskohorten haben einen nicht geringen Einfluss auf den Finanzbedarf. Insofern sagen Bildungsquoten nicht alles. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass Deutschland im OECD-Vergleich einen geringen Anteil von Bevölkerung zwischen 5 und 14 Jahren und auch einen geringen Anteil von 5 bis 29-Jährigen aufweist. 2006 waren im OECD-Durchschnitt 12,14 Prozent der Bevölkerung zwischen 5 und 14 Jahren, in Deutschland aber nur 9,64 Prozent. Bei den bis 29-Jährigen lag die

Quote um 5,1 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt. Zwar sind die Anteile bei den 5- bis 14-Jährigen in Japan, Italien, Spanien, Griechenland und Slowenien noch geringer, aber die relativ zu den meisten OECD-Ländern geringere Schülerzahl kann Abstriche bei den BIP-Anteilen rechtfertigen, wenn die eingesetzten Ressourcen für ein gutes Lernumfeld ausreichend sind. Hier kommen die Ausstattung der Einrichtungen und die Betreuungsrelationen ins Spiel. Sie sind in Deutschland ebenfalls unterdurchschnittlich. Dies durchgängig bei allen ISCED-Stufen und beim Hilfspersonal noch mehr als beim eigentlichen Lehrpersonal. Damit aber werden wir zurückverwiesen auf die Finanzausstattung, die für die Gestaltung eines besseren Lernumfeldes offensichtlich nicht auskömmlich ist.

Tab. 22: Fiktive deutsche Unterfinanzierung 2006 (Indikator B4.1) im Vergleich zu wohlfahrtsstaatlichen Ländergruppen: Mrd. €

	Primar- bis Postsekundar	Tertiär- bildung	Andere Berei- che (Elemen- tarbildung ab 3 Jahre...)	Alle Bereiche
Skandinavische Länder				
Dänemark	-46,7	-26,8	-10,9	-84,4
Island	-53,9	-5,7	-13,3	-72,9
Schweden	-36,0	-17,4	-3,2	-56,6
Norwegen	-26,5	-22,2	-0,9	-49,7
Finnland	-23,7	-19,3	2,9	-40,0
Durchschnitt	-37,3	-18,3	-5,1	-60,7
West-/mitteleuropäische Länder				
Belgien	-26,2	-4,9	-5,7	-36,8
Frankreich	-21,3	-1,9	-3,9	-27,1
Schweiz	-20,9	-8,2	3,7	-25,4
Niederlande	-16,7	-9,1	1,4	-24,4
Österreich	-16,9	-8,5	1,5	-23,9
Durchschnitt	-20,4	-6,5	-0,6	-27,5
Angelsächsische Länder				
Neuseeland	-28,3	-11,9	2,9	-37,3
UK	-26,8	0,2	1,7	-24,8
USA	-20,1	-7,5	3,3	-24,3
Kanada	-11,4	-15,6	10,8	-16,2
Irland	-20,6	-0,6	10,7	-10,4
Australien	-13,5	-0,3	9,5	-4,4
Durchschnitt	-20,1	-6,0	6,5	-19,6

Quelle: OECD: Education at a Glance fortlaufend bis 2009, Indikator B4.1; eigene Berechnung

4.1.4 Problemzonen internationaler Vergleichbarkeit entlang von Bildungsprozessen

Die differenzierte Betrachtung nach Bildungsprozessen hellt das oben gezeichnete Bild nicht auf. Dies gilt nicht zuletzt für den Primar- und Sekundarbereich. In diesem Kernbereich des Bildungswesens besteht bezogen auf die eingesetzten öffentlichen Finanzmittel ein hohes Maß an internationaler Vergleichbarkeit. Nur 2,9 Prozent des BIP gaben die öffentlichen Haushalte 2005 für den Primar- bis Postsekundarbereich aus, während im OECD-Durchschnitt 3,6 Prozent aufgewandt wurden. Die differenzierte Betrachtung nach Primarstufe, Sekundarstufe I usw. begegnet Problemen der Vergleichbarkeit. Dies schon aufgrund der unterschiedlichen Dauer der Grundschulzeit. Da – mit wenigen Ausnahmen - in Deutschland 4 Jahre die Regel sind, erfolgt die Grenzziehung zwischen ISCED 1 und ISCED 2 abweichend zur UOE-Regel bereits nach 4 Jahren. In der isolierten Betrachtung der Primarstufe könnte also mit einer Untererfassung der öffentlichen deutschen Bildungsausgaben argumentiert werden. Hier muss allerdings gesehen werden, dass von den 29 europäischen Ländern (EU27 plus Beitrittskandidaten und Länder der europäischen Wirtschaftszone), für die Eurostat (2009) die Daten für 2006 publiziert hat, 15 Länder mindestens den verglichen mit Deutschland doppelten BIP-Anteil über ihre öffentlichen Haushalte zum Einsatz bringen. Deutschland gab 2006 gerade einmal 0,65 Prozent des BIP für den Primarbereich aus gegenüber 1,89 Prozent in Dänemark, 1,71 Prozent in Schweden und 1,37 Prozent in den Niederlanden. Alle west-/mitteleuropäischen EU-Mitgliedsländer geben mehr als 1 Prozent des BIP für den Primarbereich aus. Außerdem, die Erwartung, dass Deutschland in der Folge bei der Sekundarbildung überdurchschnittlich abschneidet, erfüllt sich nicht. Im EU-27-Durchschnitt wurden der Sekundarbildung 2006 aus öffentlichen Mitteln 2,24 Prozent des BIP zur Verfügung gestellt. In Deutschland waren es aber nur 2,18 Prozent. Sowohl in der isolierten Betrachtung des Primar- und Sekundarbereichs wie auch bei Erfassung des Gesamtbereichs von Primar- bis Postsekundarbildung schneidet Deutschland unterdurchschnittlich ab. Dies ändert sich auch nicht, wenn entlang des OECD-Indikators B2.2 der Mitteleinsatz (öffentliche und private Quellen) insgesamt betrachtet wird. Im Jahr 2006 lag Deutschland beim Primar- und Sekundar-I-Bereich auf Platz 24 und im oberen Sekundarbereich auf Platz 22. Während im OECD-Durchschnitt 2,47 Prozent des BIP für primäre und untere sekundäre Bildungsprozesse und 1,2 BIP-Prozentpunkte für den oberen Sekundarbereich verwandt wurden, waren es in Deutschland nur 1,94 und 1,0 Prozent. Kommt der Post-Sekundarbereich hinzu erreicht Deutschland gar nur Platz 25.

Der Postsekundarbereich allerdings fällt hinsichtlich seiner Vergleichbarkeit ab. Vergleichsfähige Daten zur Bedeutung öffentlicher Finanzierung liegen für dieses Segment

gar nicht vor. Selbst zur Gesamtfinanzierung (öffentliche und private Quellen) kann noch im Berichtsjahr 2006 wenig gesagt werden. Zwei Länder (Dänemark und Japan) erfassen den Bereich teilweise unter Sekundarstufe II und teilweise unter den Tertiär-B-Ausbildungen; Kanada erfasst ihn unter den Tertiär-B-Ausbildungen. In 8 weiteren Ländern erfolgt kein Nachweis. Bei den USA, Portugal und Luxemburg fehlen die Daten; bei Spanien, Mexiko, Korea und der Türkei treffen sie nicht die Kategorie, um die es geht. Bleiben Australien, Deutschland, Irland, Neuseeland, Ungarn und die Schweiz. Die unbefriedigende Datenlage⁹⁷ ist der Struktur dieses Bereichs geschuldet. Während die Schulsysteme innerhalb der EU und im OECD-Raum zwar unterschiedlich aufgebaut, aber mit Anteilen von über 90 Prozent staatlich organisiert und finanziert sind, ist die postsekundäre Ausbildung ein Feld der ganz unterschiedlich gestalteten Verantwortungsteilung von staatlichem und unternehmerischem Sektor. Ausbildungen, die in einem Land in die Sekundarstufe II integriert sind, laufen in einem anderen Land in schwach regulierten, statistisch kaum erschlossenen Nebenstrukturen.

Neben der Berufsbildung finden sich Problemzonen bei der Elementarbildung und – abgeschwächt – bei der Tertiärbildung. Beide Bereiche sind unterschiedlich stark als öffentliches Aufgabenfeld ausgestaltet und das Bildungsverständnis, das die darin laufenden Prozesse prägt, variiert stärker als im Kernbereich. Die nähere Betrachtung der beiden Bereiche anhand verfügbarer Daten soll einige Probleme verdeutlichen.

4.1.4.1 Elementarbildung

Die Profilierung von Kindertagesstätten als Einrichtungen der Elementarbildung ist in Deutschland neueren Datums. Mit 10,9 Mrd. € (2005: 10,7 Mrd. €) gaben die öffentlichen Haushalte 2006 nominal 56,9 Prozent (2005: 54,7 %) mehr für Kindertagestätten aus als 1995. Diese Steigerung ist jedoch überzeichnet, da die Veranschlagungsmethodik Veränderungen erfahren hat, die zu einer gegenüber 1995 höheren Erfassung führt.⁹⁸ Bei unveränderter Methodik wäre die Steigerung weniger als halb so hoch ausgefallen (+ 25 % resp. + 26,5 %).⁹⁹ Nach einem leichten Rückgang auf 10,5 Mrd. 2006 gab es 2007 nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen eine Steigerung auf 13,1 Mrd. €. Darin enthalten

⁹⁷ Bei der Gesamterfassung von primärer bis postsekundärer Bildung nimmt die OECD Anteilsschätzungen und wohl auch gewisse Berichtigungen vor.

⁹⁸ Beispielsweise wurden die bislang sehr lückenhaften Schätzungen zum Bereich der privaten Einrichtungen ausgebaut, einerseits durch Zusammenführung existierender Datenquellen (Zuschussgewährungen in der Finanzstatistik und Jugendhilfestatistik) und dann durch eine Umfrage bei den Bistümern zu den Ausgaben und Einnahmen kirchlicher Einrichtungen.

⁹⁹ Bildungsfinanzbericht 2008, S. 32 und Bildungsfinanzbericht 2009, S. 42

ist der Einmaleffekt, dass der Bund dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ 2,15 Mrd. € zugeführt hat. Das Stat. BA schätzt diesen Anteil auf rd. 15,9 Prozent.¹⁰⁰

Der laufende Ausbau der Kinderbetreuung bezieht sich vor allem auf die Schaffung von Plätzen für Kinder unter 3 Jahren. Am 1. März 2009 wurden bundesweit rund 417.000 Kindern unter drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut. In den kommenden Jahren müssen (Quelle: Stat. BA) durchschnittlich jedes Jahr zusätzliche Betreuungsangebote für rund 69.000 Kinder unter drei Jahren geschaffen werden. Die Zahl der betreuten Kinder in dieser Altersgruppe war im Jahr 2009 um rund 53.000 gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Da es in den ostdeutschen Bundesländern bereits eine überdurchschnittliche Betreuungsquote (46 %) gibt, sind die zusätzlichen Plätze rechnerisch vorrangig in den westdeutschen Bundesländern zu schaffen. Kinderbetreuung wie auch die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt ist dabei eine im wesentlichen kommunale Aufgabe. Dies spiegelt sich in der Finanzierungsstruktur. Rd. 60 Prozent der Ausgaben werden von Gemeinden aufgebracht. Im Jahr 2006 waren dies 6,6 Mrd. € und im Jahr 2008 nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 7,1 Mrd. €. ¹⁰¹ Viele Kommunen freilich versuchen, den Ausbau der Kleinkindbetreuung dadurch zu betreiben, dass sie auf freiwerdende Kapazitäten als Ergebnis des demografischen Wandels spekulieren. Das quantitative Ausbauefordernis schon im Zusammenhang mit der Realisierung eines Angebotes für 35 Prozent ¹⁰² der unter Drei-Jährigen wird dabei ebenso unterschätzt wie der Effekt zunehmender Nachfrage nach Ganztagsplätzen bei den über 3-Jährigen. Das Statistische Bundesamt hat im November 2009 das Ausbauefordernis beim Krippenausbau deutlich gemacht. ¹⁰³ Zwar sinkt die Zahl der unter 3-Jährigen von 2.104.600 im Jahr 2006 auf voraussichtlich 1.977.000 im Jahr 2013. 2006 betrug die Betreuungsquote jedoch bundesweit nur 13,6 Prozent. Dafür gab es 286.900 Plätze in Kindertagesstätten und öffentlich geförderter Tagespflege. Schon bis 2009 stieg

¹⁰⁰ Vgl. Bildungsfinanzbericht 2009, S. 43. Mit dem Ende 2007 bereitgestellten Sondervermögen wird der investive Ausbau unterstützt. Dazu kommt ein in der Finanzstatistik nicht nachgewiesener Förderbetrag von ab 2009 jährlich 770 Mio. Euro für Betriebskosten. Sie werden finanziert durch die Übertragung eines kleinen Teils der Umsatzsteuer an die Länder.

¹⁰¹ Diese Daten entsprechen dem Eigenfinanzierungsanteil. Sie dürfen nicht verwechselt werden mit den Daten, die die Kommunalen Spitzenverbände publizieren. Nach Deutscher Städte- und Gemeindebund 2010 (S. 8) betragen die kommunalen Ausgaben für Kindertagesstätten (schließt auch Horte für ältere Kinder ein) 2007 11,9 Mrd. €.

¹⁰² Am 2. April 2007 hatten sich Bund, Länder und Kommunen auf dem sog. „Kindergipfel“ darauf verständigt, bis 2013 bundesweit im Schnitt für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren einen Betreuungsplatz zu schaffen. Das am 16.12.2008 in Kraft getretene *Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)* schuf dafür die gesetzlichen Voraussetzungen.

¹⁰³ Tagesbetreuung für Kinder unter 3 Jahren: bis 2013 noch 275 000 Plätze zu schaffen“: Pressemitteilung Nr. 442 des Statistischen Bundesamtes vom 20.11.2009;

die Quote auf 20,4 Prozent (417.200 betreute Kinder). Die Realisierung der 35-Prozent-Quote bedingt eine Platzsteigerung auf 692.000 Plätze im Jahr 2013. Wird zusätzlich ins Kalkül genommen, dass die Nachfrage, die ab 2013 aufgrund des Rechtsanspruchs befriedigt werden muss, vermutlich deutlich über der 35-Prozent-Quote liegen dürfte, wird klar, dass die derzeitige Finanzplanung weit hinter dem Bedarf zurück bleibt.

Obwohl Hauptfinanzier, sind Gemeinden nur zu ca. einem Drittel Träger der entsprechenden Einrichtungen. Der Privat-Anteil (Kirchen, frei-gemeinnützige Träger und zunehmend auch gewerbliche Einrichtungen¹⁰⁴) stieg von 52,6 Prozent (1994) auf 64,2 Prozent (2007). Dabei freilich muss gesehen werden, dass auch die nicht profitorientierten privaten Einrichtungen in die Planung der Jugendämter eingebunden sind. Die Organisations- und Personalverantwortung liegt bei den privaten Trägern, die Steuerung und Finanzverantwortung bei der öffentlichen Hand. Aus dem Kommunalhaushalt erhalten die Einrichtungen Zuschüsse, die an bestimmte Personalschlüssel gebunden sind. Die Kommune ihrerseits erhält für den Aufgabenbereich Landeszuweisungen. Grob kann zur Finanzierungsstruktur der Kindertagesstätten gesagt werden, dass rd. zwei Drittel der Ausgaben öffentliche Ausgaben sind. Sie werden von den Kommunen getätigt und von Bund/Ländern und Kommunen finanziert. Ein Drittel wird über Elternbeiträge und Eigenmittel des Trägers aufgebracht. Die Eigenmittel etwa kirchlicher Einrichtungen dürften 10 bis 15 Prozent der Gesamtausgaben betragen. Betrachtet man die Bedeutung von Kindergartenbeiträgen, so können drei Ländergruppen unterschieden werden. In Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen trugen Eltern 2005 zwischen 11 und knapp 16 Prozent der Gesamtkosten. Im Saarland, in Thüringen, Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Bayern und Hessen trugen sie zwischen 16 und unter 21 Prozent, Für die restlichen 4 Bundesländern (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) sind Finanzierungsanteile von 22 bis 27,4 Prozent (Schleswig-Holstein) dokumentiert.¹⁰⁵

Rückt man diese nationalen Befunde in den internationalen Kontext, liefert die Family Database der OECD Daten, die sich als mit den obigen Daten halbwegs konsistent erweisen. In der UOE-Meldung wird dagegen nur der Anteil von Kinderbetreuung erfasst, der sich auf formalisierte Bildungsprozesse für Kinder ab 3 Jahren bis zur Einschulung be-

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/11/PD09__442__225,templated=renderPrint.psm1 (Zugriff am 27.11.2009)

¹⁰⁴ Zu den in diese Richtung weisenden Entwicklungen siehe bei GEW (2008): Privatisierungsreport

¹⁰⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Antwortschreiben von Thomas Rachel, Parlamentarischer Staatssekretär an den Bundestagspräsidenten vom 23. Dezember 2008 auf eine Kleine Anfrage der Abgeord-

zieht. Mit den Daten, die in Deutschland vom Statistischen Bundesamt und vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) zur Entwicklung der Kinderbetreuung publiziert werden (vgl. DJI 2002, 2005, 2008), sind diese Daten nicht vergleichbar. Erfasst unter Kindertageseinrichtungen sind in dieser nationalen Abgrenzung (Grundmittel, Bildungsbudget) auch Bereiche (Tagespflege, Krippen, Horte, Pflegeleistungen in Kindergärten), die in die internationale Bildungsstatistik nicht einfließen. Die ISCED-Klassifikation (Ziff. 37ff.) erfasst die vorschulische Bildung in der Abgrenzung zur Kinderpflege. Kriterien sind, es muss sich um Einrichtungen handeln, die mit qualifiziertem Personal bei Kindern, die mindestens 3 Jahre alt sind, erste elementare Bildungsprozesse durchführen. Dafür müssen Bildungspläne vorliegen. Prozesse, die in Familien oder mit unqualifizierten Kräften durchgeführt werden, erfüllen nicht die Kriterien formaler Elementarbildung. Während das Mindestalter der Kinder definiert ist, gilt dies für das Höchstalter nicht. Dies ist logisch, denn das Schuleintrittsalter ist international unterschiedlich. Teilweise liegt es bei 5 Jahren, teilweise bei 6 oder gar 7 Jahren.

Es ist vorrangig dem länderspezifisch sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand von Kindertageseinrichtungen und ihrer Profilierung als öffentliche Bildungsstätten geschuldet, dass die Elementarbildung in der OECD-Bildungsstatistik schwach abgebildet ist. Solide Daten zu Gesamtausgaben und ihrer Finanzierung aus öffentlichen und privaten Quellen liegen bislang nicht vor. Dies gilt sowohl für die Anteile am BIP wie für die Ausgaben pro Kita-Kind. In der Bildungsfinanzstatistik gibt der Indikator B1.1a die öffentlichen und privaten Gesamtausgaben pro Kita-Kind an. Schon der Umstand, dass die Angaben zu den Kernleistungen bei etlichen Ländern identisch sind mit den Ausgaben für alle Leistungen, weckt Zweifel. Während vertreten werden kann, dass frühkindliche Bildung und Betreuung als primär familien- und weniger bildungspolitische Aufgabe angesehen wird, erscheint der Ausschluss von Care-Leistungen problematisch. Nach der UOE-Systematik muss hier unterstellt werden, dass keine Hilfsleistungen vorliegen, weil sie jenseits von Bildungseinrichtungen erbracht werden. Dies trifft nicht zu. Richtig ist vielmehr, dass bei der formalen Kinderbetreuung **zwei Philosophien** gegeneinanderstehen. Die eine Philosophie setzt auf frühe Verschulung in Form von quasi schulischen Programmen bereits für Kinder ab 3 Jahren und frühe Einschulung ab 5 Jahren. Die andere Philosophie setzt auf späte Verschulung mit spielerischem Lernen bei kleinen Kindern und später formaler Einschulung ab 6 oder 7 Jahren. Dem UOE-System unterliegt eine implizite Wertentscheidung für die frühe Verschulungsphilosophie. Die Ausgaben von Ländern, die auf frühe Verschulung setzen, werden überzeichnet und die der Länder, die Bildung, Erziehung und Pflege als

neten Krista Sager, Kai Gehring u.a. und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE Grünen "Finanzrelevante Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern beim Bildungsgipfel in Dresden." BT-Drs. 16/11349, S. 4

Einheit praktizieren, in der Tendenz unterzeichnet. Der in einigen Ländern hohe Privatisierungsgrad führt zu einer weiteren Verzerrung bei den Gesamtausgaben. Kritisch wird dies dort, wo gewinnorientierte Einrichtungen ein starkes Gewicht haben und die Angebotsstruktur hinsichtlich Qualität und Finanzausstattung polarisiert ist. Für sowohl Australien, die USA wie Großbritannien trifft dies zu.

Einen Eindruck vom Ausmaß der Verzerrung vermittelt ein Vergleich der OECD-Bildungsdaten mit den OECD-Familiendaten. Zu diesem Zweck habe ich die Daten aus den Datenbanken zu Familie und sozialen Ausgaben ausgewertet. In der Übersichtstabelle zu den OECD-Indikatoren (vgl. Tab. 6.b, PF-Indikatoren) sind die einschlägigen Indikatoren nachrichtlich aufgeführt. Der Indikator PF10 bildet die öffentlichen Finanzierungsanteile für die Kinderbetreuung der unter- wie über Dreijährigen ab. Dies in Anteilen am BIP sowie den Ausgaben pro Kind (in PPP's) in der Differenzierung nach „Education“-Leistungen und „Care“-Leistungen. Zudem ist ausgewiesen, welche Lohnanteile Eltern in den verschiedenen Ländern für Betreuungsplätze durchschnittlich aufwenden müssen. Die nachfolgende Tabelle 23 enthält die Länderauswahl (17 Länder), für die zu beiden Indikatoren Daten vorliegen. Dies für 2005, weil beim Indikator PF10 Daten für 2006 noch nicht greifbar waren. Die Vermutung, dass in Ländern mit hohem Privatisierungsgrad¹⁰⁶ der vorschulischen Bildung die Durchschnittswerte pro Kind wenig aussagekräftig sind, erhalten durch einen solchen Vergleich Nahrung. So stehen die USA bei den OECD-Bildungsdaten 2005 mit 8.301 PPP's (2006: 8.867 PPP's) pro Kind an der Spitze, gefolgt von Island mit 6.800 PPP's (2006: 8.154 PPP's). Auch Deutschland belegt mit 5.508 PPP's (2006: 5.683 PPP's) einen guten Platz.¹⁰⁷ Stellt man diesen Zahlen die Angaben aus der Family Database und der Social Expenditure Database gegenüber, bei der öffentliche Leistungen für Education und Care zusammengeführt werden, ergeben sich teilweise konträre Rangfolgen. Die USA finden wir nun unter den Schlusslichtern. Es wird ersichtlich, dass sich je nach Indikatorwahl komplett andere Rangfolgen ergeben. Der PISA-Sieger Finnland, bei dem nur ein geringer Prozentsatz von Vorschulkindern private Einrichtungen besucht, liegt bei der öffentlich finanzierten Care-Komponente auf Platz 1, bei der öffentlich finanzierten Education-Komponente aber nur auf Platz 15 und beim Indikator B1.1a ähnlich schlecht auf Platz 13. Umgekehrt die USA und auch die Niederlande. Die USA liegen, wenn öffentliche und private Bildungsausgaben pro Vorschulkind betrachtet werden auf Platz 1 und die Niederlande auf Platz 5. Werden dagegen in erweiter-

¹⁰⁶ Privatisierung wird hier in einem engen Sinne dahingehend verstanden, dass der Anteil von Einrichtungen hoch ist, die nicht in öffentlicher Verantwortung liegen, sondern wo bei geringer öffentlicher Regulierung gleichermaßen die Trägerschaft wie die Finanzierung privat ist.

¹⁰⁷ Beim B1.1a Indikator unter 26 OECD-Ländern (incl. Slowenien): 2005 Platz 8 und 2006 Platz 9

ter Bereichsabgrenzung nur die öffentlichen Ausgaben pro Kind betrachtet, rückt die Niederlande bei den Bildungsausgaben auf Platz 1 und die USA auf Platz 4. Bei den Care-Leistungen belegen beide dagegen einen hinteren Platz (Niederlande Rang 11, USA Rang 14). Drei der 17 Länder (Großbritannien, Island und Norwegen) erreichen bei allen

Tab. 23: Ausgaben pro Vorschulkind 2005 nach den OECD-Indikatoren B1.1 und PF10: PPP's auf US-Dollarbasis

	PF10.2			B.1.1		Diff.
	Kinder unter und über 3 Jahren			Kinder ab 3 Jahren		Sp. (4) - Sp. (1)
	Bildungs-Leistungen	Pflege-Leistungen	Summe	Alle Bildungsleistungen (B1.1a)	Kernleistungen (B1.1b)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Norwegen	4.127	6.425	10.553	5.236	m	1.109
Island	4.589	5.733	10.323	6.800	m	2.211
Dänemark	3.743	6.376	10.119	5.320	5.320	1.577
Schweden	3.627	5.928	9.555	4.852	4.852	1.225
Finnland	2.420	7.118	9.538	4.395	3.706	1.975
Großbritannien	4.255	3.563	7.818	6.420	5.596	2.164
Frankreich	4.679	2.858	7.537	4.817	4.153	138
Belgien	4.698	2.333	7.031	4.816	4.573	118
Niederlande	5.881	1.092	6.973	5.885	5.799	4
Italien	4.626	1.558	6.184	6.139	5.636	1.513
USA	4.660	794	5.454	8.301	7.739	3.642
Deutschland	3.538	860	4.399	5.508	5.508	1.969
Ungarn	3.204	620	3.824	4.402	3.798	1.198
Schweiz	2.515	1.129	3.644	3.853	m	1.338
Tschechien	2.550	1.073	3.622	3.353	3.132	803
Slowakei	1.909	414	2.323	2.895	2.300	986
Korea	1.375	754	2.129	2.426	2.311	1.051

Erläuterung: Der Indikator PF (Family Database) erfasst die öffentlichen Ausgaben in einer weiten Abgrenzung formaler Kinderbetreuung; der Indikator B1.1 erfasst die öffentlichen und privaten Ausgaben pro Vorschulkind gemäß der Abgrenzung von Vorschulbildung in der UOE-Meldung

Quellen: OECD 2008, Education at a Glance 2008, Indikator B1; OECD: Social Expenditure database 1980-2005 (www.oecd.org/els/social/family/database); OECD Education database; Eurostat for Non-OECD countries; US Department of Health and Human Services

Indikatoren Plätze besser als 8; umgekehrt finden wir ebenfalls 3 Länder, die bei allen Indikatoren in ungefähr gleicher Weise unterdurchschnittlich abschneiden. Die Schweiz, Korea und die Slowakei bilden diese heterogene Gruppe. Dreierlei wird deutlich. *Erstens* schält sich aus der Summe von Education-Komponente und Care-Komponente (Indikator PF10.2) eine Rangfolge heraus, bei der die 5 skandinavisch-nordischen Ländern unangefochten die Spitze bilden. In diesen Ländern ist die formale Betreuung der unter dreijähri-

gen Kinder weltweit am weitesten ausgebaut und der Staat gibt pro Vorschulkind mindestens doppelt so viel aus wie die 17 erfassten Länder im Durchschnitt. Gleichzeitig gewichtet er die Care-Komponente höher als die Education-Komponente.¹⁰⁸ Mit weitem Abstand folgen Großbritannien und Frankreich, bei denen die öffentlichen Pflegeausgaben ebenfalls überdurchschnittlich sind. *Zweitens* existieren Länder, bei denen die öffentlichen Ausgaben für Pflegeleistungen maximal ein Drittel des Durchschnitts erreichen. Deutschland, Ungarn, die USA, Korea und die Slowakei gehören dazu. *Drittens* sehen wir bei den bildungsbezogenen Ausgaben extreme Unterschiede je nach Indikatorwahl. In der Tabelle ist dies aus Spalte 6 ersichtlich. Die Bildungs-Gesamtausgaben pro Vorschulkind ab 3 Jahren liegen in den USA um 3.642 PPP über den öffentlichen Bildungsausgaben pro Vorschulkind insgesamt. Demgegenüber macht es in den Benelux-Ländern keinen (Niederlande) oder nur einen marginalen Unterschied (Belgien, Frankreich), ob Ausgaben nur für Kinder über 3 Jahren oder auch für jüngere Kinder und ob die Gesamtausgaben oder nur die öffentlichen Ausgaben betrachtet werden. Was die Differenz im einzelnen erklärt, bleibt offen.

Die Befunde zeigen, dass die OECD-Bildungsfinanzstatistik bezogen auf den vorschulischen Bereich für sich alleine nicht aussagekräftig ist. Ergänzend heranzuziehen sind die Daten aus der Family Database. Dabei, es muss strittig gestellt werden, wie Elementarbildung abgegrenzt werden sollte, was einbezogen wird und was nicht. Die gemeinsame Datensammlung von UNESCO, OECD und Eurostat (UOE) bezieht die frühkindliche Bildung und Erziehung nicht ein und grenzt Pflegeleistungen aus. Die COFOG-Klassifikation verfährt analog. Einerseits schlägt sich hierin der Grundansatz nieder, Bildung einzugrenzen auf Prozesse, die in eine formale Struktur eingebunden sind mit klaren Lernzielen. Andererseits weiß man zwischenzeitlich, dass erfolgreiches schulisches Lernen Grundhaltungen und Grundfähigkeiten¹⁰⁹ voraussetzt, die Kinder nur teilweise über ihre Familien vermittelt bekommen. Pflegerische und erzieherische Dienstleistungen, die mit Bildungsprogrammen eng verwoben sind, können bei nicht wenigen Kinder bewirken, das überhaupt erst die Basis für erfolgreiches Lernen gelegt wird. Dies würde es rechtfertigen, derartige Hilfsleistungen in ähnlicher Weise einzuschließen wie auch andere Hilfsleistungen, vom Schulmittagessen bis zum Hochschulsport, anerkannt sind. Zumindest dort, wo Kinderpflegeleistungen eng mit Bildungsprogrammen verwoben sind, erscheint der Aus-

¹⁰⁸ Das Ausmaß der Höhergewichtung erschließt sich allerdings nicht. Dazu müsste der Indikator PF10 nach Kindern unter und Kindern über 3 Jahren differenzieren, was nicht der Fall ist.

¹⁰⁹ Die Fähigkeit, eigene Gedanken sprachlich auszudrücken. Die Fähigkeit zuzuhören. Die Fähigkeit, sich über längere Zeit auf etwas zu konzentrieren. Die Fähigkeit zur sozialen Interaktion mit anderen Kindern. Usw.

schluss sachlich nicht gerechtfertigt. Zudem, er ist künstlich und lädt dazu ein, Bildungsleistungen und Pflegeleistungen nach willkürlichen Maßstäben zu trennen.¹¹⁰

4.1.4.1 Tertiärbildung

Auch bei tertiären Bildungsprogrammen lassen sich empirische Erkenntnisse nicht auf einen Indikator allein stützen. Dazu ist die Variation der Bedeutung öffentlicher Finanzierungsquellen zu ausgeprägt und zugleich wohlfahrtsstaatlich überformt. In den skandinavischen Ländern ist Bildung von der Elementarbildung bis zur Weiterbildung eine öffentliche Aufgabe. Bei der Finanzierung schlägt sich dies darin nieder, dass der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand durchgehend dominiert. In den angelsächsischen Ländern ist abgesehen von Irland nur die Primar- und Sekundarbildung eindeutig eine öffentliche Aufgabe. Bei sowohl der Elementarbildung wie der Tertiärbildung und auch der Weiterbildung liegt eine Mischfinanzierung mit privaten Finanzierungsanteilen von teilweise über 50 Prozent vor. Tabelle 24 zeigt für den OECD-Raum, wie sich im Zeitraum von 1995 bis 2006 gemäß Indikator B3 der öffentliche Finanzierungsanteil entwickelt hat. Erkennbar ist ein Trend in Richtung abnehmender Bedeutung öffentlicher Finanzierung. Im OECD-Durchschnitt ging der Anteil von 1995 bis 2000 moderat von 79,7 auf 77,8 Prozent und dann beschleunigt auf 72,8 Prozent im Jahr 2005 zurück. Von 2005 auf 2006 gab es dann aber wieder einen leichten Anstieg. Die Länder mit überproportionalen Rückgängen sind in der Übersicht himbeerrot markiert. Es handelt sich um 7 Länder, wobei der Rückgang in Portugal mit fast 30 Prozent dramatisch ausfällt, aber auch im Vereinigten Königreich und Australien mehr als doppelt so hoch ist wie im OECD-Durchschnitt. Dass es möglich ist, den eigenen Pfad wohlfahrtsstaatlicher Zugehörigkeit zu verlassen, zeigt Irland. Irland gehörte 1995 zusammen mit dem Vereinigten Königreich, Australien und Kanada zu der Ländergruppe, wo tertiäre Bildung ein Mischgut ist. Im gleichen Maße, wie im Vereinigten Königreich das Gewicht öffentlicher Finanzierung seither zurück ging, nahm es in Irland zu. In Deutschland sank der öffentliche Finanzierungsanteil von 1995 bis 2006 unterdurchschnittlich um 4 Prozentpunkte (OECD-Durchschnitt: 6 Prozentpunkte). Bezieht man die Befunde auf die BIP-Anteile, die den Einrichtungen des tertiären Bereichs von öffentlicher Seite zur Verfügung gestellt werden (institutionelle Ausgaben), lagen diese im Jahr 2006 in den USA trotz des insgesamt geringen Gewichts öffentlicher Finanzierung über dem deutschen Niveau (USA: 1,0 %; Deutschland: 0,9 %), in Großbritannien und

¹¹⁰ Dort, wo beide Leistungsarten im realen Prozess zusammen wirken, ist jede Kostenaufteilung mehr oder weniger künstlich. In Norwegen z.B. verfährt man nach dem Prinzip 50:50. Dies ist kaum mehr begründet als 40:60 oder 60:40. Quelle: Ministry of Education and Research and The division for public finance, Statistics Norway (Antwort vom 24.2.2010 auf Fragen von CH).

Australien aber darunter (0,85 % und 0,79 %). Bezogen auf die Gesamtausgaben hat sich die Position von Deutschland relativ verschlechtert. 1995 nahm es unter 26 erfassten OECD-Ländern Rang 14 ein. 2006 unter 29 nur noch Platz 26. Die Stagnation bei der öffentlichen Finanzierung tertiärer Bildungsgänge ist mit Blick auf europäische Zielvorgaben und nationale Entwicklungen sehr problematisch. Zu verweisen ist auf Folgendes:

- Bis 2020 soll der Anteil der 30 – 34-Jährigen mit tertiären Bildungsabschlüssen auf mind. 40 Prozent gesteigert werden (EU-Ziel). Dazu benötigen die Hochschulen zusätzliche Kapazitäten.
- Durch die Verkürzung der Schulzeit auf 12 Jahre drängen Doppeljahrgänge an Universitäten und Hochschulen. Dies absorbiert Kapazitäten.
- Der Bolognaprozess ist mit einer Reihe anspruchsvoller Ziele beknüpft. Die Empfehlung der EU-Kommission, bei den Gesamtausgaben für Tertiäre Bildung eine 2-Prozent-BIP-Quote anzupeilen, versucht dafür den finanziellen Rahmen abzustecken.
- Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Berufsausbildungssystems hängt auch von der Realisierung erleichterter Übergänge zu tertiären Ausbildungsgängen ab. Für die Öffnung von Hochschulen gegenüber Absolventen des dualen Ausbildungssystems mit Meistertitel und von Absolventen nichtakademischer 5b-Tertiärausbildungen sind ebenfalls Kapazitäten einzuplanen.
- Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich das Betreuungsverhältnis seit den siebziger Jahren deutlich verschlechtert hat. Die Korrektur dieser Verschlechterung verlangt nach einer Erhöhung der Ressourcenausstattung.

Obwohl die ersichtlich notwendigen Kapazitätsausweitungen ohne reale Steigerungen bei der Finanzausstattung schwerlich machbar sind, übt sich Finanz- und Hochschulpolitik genau in diesem Kunststück. Die Finanzmittel wurden nicht bezogen auf das BIP kräftig aufgestockt, sondern es wurde und wird versucht, durch Änderungen in der Finanzierungsstruktur und Studiengangmodularisierungen, die den Zielen von Bologna vielfach widersprechen, genau dies zu vermeiden. So befindet sich die Finanzierungsstruktur seit einigen Jahren im Umbruch. Stichworte sind die Erhebung von Studiengebühren in einer Reihe von Bundesländern,¹¹¹ die Bereitstellung von Zusatzmitteln für die Prämierung einzelner Hochschulen im Rahmen der Exzellenzinitiative bei gleichzeitig realer Rücknahme der Grundfinanzierung und die Proklamation eines Hochschulpaktes 2020. Zur nicht zieladäquaten Umsetzung des Bologna-Prozesses und wie Deutschland dadurch die Potentiale verschenkt, die dieser Prozess bieten können, verschenkt vgl. Banscheraus et al. 2009. Ulrich Beck bemüht in einem Beitrag für die Frankfurter Rundschau einen drastischen Vergleich:

„Die neoliberalen Eiferer finden für die staatliche Bildungspolitik der leeren Kassen immer neue Begründungen: je billiger die Bildung, desto besser. Nach dem Motto: Wir ge-

ben euch die Hälfte des Mehls, aber daraus müsst ihr doppelt so viele Brötchen backen! Und so sind denn auch die neuen, mit Wasser gebackenen Bildungsbrötchen purer Etikettenschwindel. Bachelor gleich Studienverkürzung gleich Entlastung der öffentlichen Haushalte.“ (Beck, Ulrich: Welche Universität wollen wir?, in Frankfurter Rundschau Nr. 31 v. 6./7.2.2010, S. 36f.)

Die Einführung von Studiengebühren fügt sich in einen internationalen Kontext, der durch eine wachsende Bedeutung von Studiengebühren als Hochschulfinanzierungsinstrument geprägt ist. Obwohl Kostenfreiheit des Studiums nicht nur für den skandinavischen Wohlfahrtstyp, sondern traditionell auch für das konservative Wohlfahrtsmodell prägend war, sind mitteleuropäische Länder nach dem Jahr 2000 zunehmend dazu übergegangen, das Prinzip der Kostenfreiheit des Studiums aufzugeben. Allerdings zeigen sich große Akzeptanzprobleme. Teilweise wurden Studiengebühren deshalb auch wieder abgeschafft. So in Österreich die 2000/2001 in moderater Höhe (726 €) eingeführte Gebühr. So 2009 in Hessen, so 2010 im Saarland.¹¹² Parallel zur Ausbreitung von Studiengebühren entwickeln sich Märkte für Studienkredite und es etablieren sich Instrumente sogenannter Elitenförderung. Diese realen Entwicklungen schaffen neue Anforderungen an die statistische Erfassung beim hier einschlägigen Indikator B5. Die OECD erweiterte in der Folge ihr Indikatorensystem nicht nur, sondern veränderte teilweise auch die Inhalte. Tabelle 25 stellt die Veränderungen für die Zeitspanne von 2006 bis 2009 dar. Indikator B5 sucht die Frage zu beantworten: *“How much do tertiary students pay and what public subsidies do they receive?”* Noch in der Ausgabe 2006 von „Education at a Glance“ gab es dazu nur 3 Tabellen (B5.1; B5.2; B5.3), wovon eine (B5.3) gar nichts mit tertiärer Ausbildung zu tun hatte. Zwei Jahre später (Education at a Glance 2008) wurde der Indikator B5.1 in 5 Unterindikatoren aufgeteilt. Die Übersichten lieferten freilich nur eingeschränkt brauchbare

¹¹¹ Bis 2007 wurden in 7 konservativ regierten Bundesländern (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) Studiengebühren auch für das Erststudium eingeführt.

¹¹² In Hessen wurden sie als Ergebnis einer kurzen Phase rot-rot-grüner Parlaments-Mehrheit 2009 abgeschafft und durch die neue Mitte-Rechts-Regierung unter Roland Koch nicht wieder eingeführt. Für das Saarland sieht der Koalitionsvertrag von CDU, FDP und Grünen die Abschaffung vor. Ein entsprechender Landtagsbeschluss ist mittlerweile (Stand: Februar 2010) erfolgt. Studiengebühren sind also weiterhin heftig umstritten. Von einer festen Etablierung kann in Deutschland (noch) nicht die Rede sein.

Tab. 24: Entwicklung des öffentlichen Finanzierungsanteils an tertiären Ausbildungsgängen im OECD-Vergleich 1995 bis 2006¹⁾: Indikator B3

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Zu-/Abnahme ²
Tertiäre Bildung als öffentliches Gut (Länder mit einem Finanzierungsanteil über 85 %)									
Norwegen	93,7	96,3	m	96,3	96,7	m	m	97,0	+ 3,32
Dänemark	99,4	97,6	97,8	97,9	96,7	96,7	96,7	96,4	- 2,96
Finnland	97,8	97,2	96,5	96,3	96,4	96,3	96,1	95,5	- 2,28
Belgien	m	91,5	89,5	86,1	86,7	90,4	90,6	90,6	- 0,92
Island	m	91,8	95,0	91,4	90,1	90,3	90,5	90,2	- 1,54
Schweden	93,6	91,3	91,0	90,0	89,0	88,4	88,2	89,1	- 4,45
Irland	69,7	79,2	84,7	85,8	83,8	82,6	84,0	85,1	+15,39
Deutschland	89,2	88,2	m	m	m	86,4	85,3	85,0	- 4,17
Griechenland	m	99,7	99,6	99,6	97,9	97,9	96,7	m	
Tertiäre Bildung als überwiegend öffentliches Gut (öffentlicher Finanzierungsanteil zwischen 70 und bis unter 85 %)									
Österreich	96,1	96,3	94,6	91,6	92,7	93,7	92,9	84,5	- 11,57
Frankreich	85,3	84,4	m	83,8	83,8	83,8	83,6	83,7	- 1,63
Slowakei	95,4	91,2	93,3	85,2	86,2	81,3	77,3	82,1	- 13,26
Tschechien	71,5	85,4	85,3	87,5	83,3	84,7	81,2	82,1	+ 10,57
Spanien	74,4	74,4	75,5	76,3	76,9	75,9	77,9	78,2	+ 3,81
Ungarn	80,3	76,7	77,6	78,7	78,5	79,0	78,5	77,9	- 2,41
Niederlande	79,4	76,5	78,2	74,9	74,4	75,0	73,3	73,4	- 5,97
Italien	82,9	77,5	77,8	78,6	72,1	69,4	69,6	73,0	- 9,94
Polen	m	66,6	66,9	69,7	69,0	72,9	74,0	70,4	+ 3,78
Tertiäre Bildung als Mischgut (öffentlicher Finanzierungsanteil zwischen 50 und unter 70 %)									
Mexiko	77,4	79,4	70,4	71,0	69,1	68,9	69,0	67,9	- 9,45
Portugal	96,5	92,5	92,3	91,3	91,5	86,0	68,1	66,7	- 29,76
Vereinigtes Königreich	80,0	67,7	71,0	72,0	70,2	69,6	66,9	64,8	- 15,15
Neuseeland	m	m	m	62,5	61,5	60,8	59,7	63,0	
Kanada	56,6	61,0	58,6	56,4	m	55,1	53,4	m	
Tertiäre Bildung als überwiegendes Privatgut (öffentlicher Finanzierungsanteil unter 50 %)									
Australien	64,8	51,0	51,3	48,7	48,0	47,2	47,8	47,6	- 17,23
Vereinigte Staaten	37,4	31,1	38,1	39,5	38,3	35,4	34,7	34,0	- 3,45
Japan	35,1	38,5	41,6	35,3	36,6	36,6	33,7	32,2	- 2,85
Korea	m	23,3	15,9	14,9	23,2	21,0	24,3	23,1	- 0,16
OECD Durchschnitt	79,7	77,8	76,5	76,0	76,5	74,2	72,8	73,3	- 6,4

Grünes Feld: Starke Zunahme öffentlicher Finanzverantwortung; Himbeerrotes Feld: Starke Abnahme

1) Zuordnung anhand der Stellung im Jahr 2006

2) Zunahme (+) oder Abnahme (-) 2006 gegenüber 1995 oder 2000

Quelle: OECD, Education at a Glance 2006, 2007, 2008, 2009 (Indikator B3.3: B3 = How much public and private investment is there in education?)

Daten. Indikator B5.1c z.B. spiegelte eigentlich nur die Situation in den Ländern, die schon lange Studiengebühren kennen und ging an den anderen Ländern vorbei. Von der Feinaufteilung, mit der man in Education at a Glance 2008 operierte, wurde in der Folgepublikation beim Indikator B5.1 nur die Unterscheidung nach tertiären A- und B-Programmen beibehalten. Der Indikator B5.2 wurde neu gefasst. Bislang ging der Blickwinkel von den öffentlichen Haushalten aus: Wohin gehen die für tertiäre Bildung bereitgestellten Mittel? Welcher Anteil geht direkt an Einrichtungen der tertiären Bildung; welcher in den privaten Bereich und wie verteilt er sich? Diese Blickrichtung fällt nicht weg, soll nun aber von Indikator B5.4, den es vorher nicht gab, beantwortet werden. Beim Indikator B5.2 rückt ab „Education at a Glance 2009“ der Student/die Studentin in den Mittelpunkt. Welche Prozentsätze von Studenten erhalten welche Art von Unterstützung und wie ist deren Höhe im Vergleich zu den Studiengebühren? Der neue resp. neu bezeichnete Indikator liefert aussagekräftige Daten; dies allerdings nur für eine Handvoll Länder, was für einen OECD-weiten Vergleich zu wenig ist. Es ergibt sich auf Europa bezogen folgender Befund: In Europa erheben u.a. die beiden Benelux-Länder Belgien und die Niederlande wie auch die drei südeuropäischen Länder Spanien, Portugal und Italien Studiengebühren. Der Vergleich dieser Studiengebühren mit der öffentlichen Studienförderung ergibt, dass in den südeuropäischen Ländern wie auch in Belgien die übergroße Mehrheit der Studenten keine Förderung erhält, die die Kosten der Studiengebühren auszugleichen in der Lage ist. Dagegen stehen die Niederlande. Hier erhalten 70 Prozent eine Förderung, die die Höhe der Studiengebühren übertrifft. Diese Aussage ist gewiss von Relevanz. Ihr liegt aber kein breiter OECD-Vergleich zugrunde, denn die Daten decken nur 6 OECD-Länder ab. Was wir beim Indikator B5 sehen, kann in zwei Punkten zusammengefasst werden. Erstens sehen wir einen Suchprozess. Der Indikator gehört nicht zum Bereich der Kernindikatoren, die eine feste Struktur haben, sondern ist ein Indikator in Entwicklung. Wohin er sich zukünftig entwickeln wird, hängt ganz wesentlich davon ab, ob und wie der Vermarktlichungsprozess tertiärer Bildung weiter vorangetrieben wird oder eine Gegenbewegung zum Tragen kommt. Zum zweiten offenbart sich bei diesem Indikator ein Widerspruch, der auch einige andere Indikatoren nicht unberührt lässt. Auf der einen Seite wird die Statistik immer feingliedriger und die internationale Harmonisierung führt zu Fortschritten bei der Vergleichbarkeit. Auf der anderen Seite jedoch zerfasert die reale Finanzierungsstruktur, die die Statistik abzubilden versucht. Konsequenz: Einzelne Indikatoren sind für sich gar nicht aussagekräftig oder aussagekräftig nur für Teilgruppen von OECD-Ländern. In der Folge wird es erforderlich, zu komplexeren Erfassungen und Betrachtungen überzugehen.

Tab. 25: Reaktion der internationalen Statistik auf die Ausbreitung von Studiengebühren im OECD-Raum - Änderungen beim Indikators B5

Education at a Glance 2006	Education at a Glance 2007	Education at a Glance 2008	Education at a Glance 2009
INDIKATOR B5.1			
<p>■ B5.1 Geschätzte durchschnittliche Studiengebühren (pro Jahr) für Typ-A-Programme (PPP)</p>	<p>Eingrenzung auf einheimische Studenten und Aufteilung in Unterindikatoren</p> <p>■ B5.1a: Geschätzte durchschnittliche Studiengebühren (pro Jahr) für A-Programme der einheimischen Studenten</p> <p>■ B5.1b: Verteilung der Studienförderung bei Typ-A-Programmen</p> <p>■ B5.1c: Übersicht zu Studiendarlehen bei Typ A-Programmen (Einführung, Höhe, Reichweite, Rückzahlmodalitäten...)</p> <p>■ B5.1d: Variation der Studiengebühren bei Typ-A-Programmen entlang von Institutionen</p>	<p>Aufteilung in gegenüber 2007 leicht abgeänderte Unterindikatoren</p> <p>■ B5.1a: Wie 2007</p> <p>■ B5.1b: Neufassung: Geschätzte durchschnittliche Studiengebühren (pro Jahr) für Typ-B-Programme der einheimischen Studenten</p> <p>■ B5.1c: Verteilung der Studiengebühren (2007: B5.1b)</p> <p>■ B5.1d: Neufassung Staatliche Regulierung: B5.1d</p> <p>■ B5.1e: Neufassung Studienkreditkonditionen (Zinssätze, Rückzahlmodalitäten); 2007 Teil von B5.1c</p>	<p>Keine Feinaufteilung wie 2007 und 2008; sondern:</p> <p>■ B5.1a</p> <p>und</p> <p>■ B5.1b wie 2008</p> <p>Dafür Änderung bei B5.2 und B5.3. B5.4 wird als neuer Unterindikator eingeführt.</p>
INDIKATOR B5.2			
Öffentliche Fördermittel für Haushalte und private Organisationen in % der öffentlichen Gesamtausgaben und des BIP für tertiäre Bildung	Wie 2006	Wie 2006 und 2007	Wie Indikator B5.1b in 2007: Verteilung der finanziellen Förderung und relative Höhe verglichen mit den Studiengebühren bei A-Programmen
INDIKATOR B5.3			
Wie Indikator B5.2, aber für den Primar- bis Postsekundarbereich.	Wie 2006	Gibt an, welcher Anteil der öffentlichen Ausgaben direkt an Bildungseinrichtungen geht und wie sich der indirekte Anteil auf Grants und loans verteilt.	Wie B5.1c in 2007
INDIKATOR B5.4			
Existiert nicht	Existiert nicht		Wie Indikator B5.2 in 2006 und 2007

Quelle: OECD, Education at a Glance, Datensammlung zum Indikator B5 fortlaufend; eigene Auswertung

4.1.5 Ausgaben pro Bildungsteilnehmer

4.1.5.1 Indikator „Ausgaben pro SchülerIn“: Allgemeines zu Vergleichbarkeit und demografischer Rendite

Gegen die Betrachtung von BIP-Anteilen werden in Deutschland gerne demografisch bedingt „sinkende Schülerzahlen“ ins Feld geführt.¹¹³ Richtig ist, dass sich der Altersaufbau der Bevölkerung verändert. In den 60er Jahren gab es geburtenstarke Jahrgänge mit zum Teil deutlich mehr als einer Million Neugeborenen pro Jahr. Es folgte von Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre eine Zeitspanne mit durchschnittlich etwa 830.000 Neugeborenen und in den 90er Jahren noch einmal ein Absinken auf etwa 800.000. (Quelle: Stat. BA). Während der letzten Dekade wurden noch einmal weniger Geburten registriert. Zeitversetzt ergeben sich daraus unterschiedliche Jahrgangsstärken von Kita-Kindern, SchülerInnen, Studierenden usw. Die Bevölkerungsentwicklung ist allerdings nur ein Einflussfaktor auf die Bildungsbeteiligung. Wenn die Besetzungsstärken von Jahrgängen schwächer werden, daraus aber der Anteil derjenigen wächst, der höhere Abschlüsse erreicht, kann die Gesamtzahl der Schüler und Studierenden trotz abnehmender Jahrgangsstärken zunehmen. Dies dort, wo, wie in Deutschland der Fall, bei höheren Bildungsabschlüssen Nachholbedarf besteht. Hinzu kommt: Deutsche Schulen sind als Halbtagschulen angelegt. Sollen sie zu vollwertigen Ganztagschulen fortentwickelt werden, steigt der Mittelbedarf trotz abnehmender Schülerzahlen.

Das Denkmuster der „demografischen Rendite“¹¹⁴ unterstellt, dass Stellenfreisetzungen und Schulschließungen in dem Maße möglich sind, wie Schülerzahlen zurückgehen. Wenn die dadurch möglichen Ausgabenkürzungen nicht realisiert werden, verbleiben Mittel im System, die dann für Kapazitätsausweitungen und qualitative Verbesserungen genutzt werden können. Theoretisch erscheint das Argument plausibel und wirkt umso ver-

¹¹³ So beispielsweise in der Gemeinsamen Presseerklärung von BMBF und KMK anlässlich der Veröffentlichung von „Bildung auf einen Blick 2003.“ Gegen den Befund, dass die deutschen Bildungsausgaben des Jahres 2000 international nur im Mittelfeld lagen, wurde vorgetragen. *„Eine solche Darstellung berücksichtigt jedoch nicht die demografische Entwicklung. Setzt man hierzu die Bildungsausgaben pro Schüler/Studierenden in ein Verhältnis zum BIP pro Kopf liegt Deutschland mit 26 % knapp über dem Mittelwert von 25 %. Bund und Länder unternehmen große Anstrengungen, um die finanzielle Ausstattung des deutschen Bildungssystems zu verbessern.“* (Quelle: http://www.kmk.org/no_cache/presse-und-aktuelles/pm2003/presseerklaerung-bildung-im-internationalen-vergleich-bildung-auf-einen-blick-2003.html?sword_list%5B0%5D=bildungsausgaben; Zugriff am 12.11.2009)

¹¹⁴ So die KMK-Präsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer in der PM vom 2.12.2008 anlässlich der Vorlage des Bildungsfinanzberichts 2008: *„Die Länder werden in den kommenden Jahren unter anderem die vor-schulischen und schulischen Betreuungs- und Bildungsangebote ausbauen und die Zahl der Studienabschlüsse deutlich erhöhen. Die sich aus der demografischen Entwicklung ergebenden finanziellen Spielräume werden zur Verbesserung der Bildungsqualität genutzt.“* (http://www.kmk.org/no_cache/presse-und-aktuelles/meldung/erklarung-der-praesidentin-der-kultusministerkonferenz-zum-bildungsfinanzbericht.html?cHash=857e875bcc&sword_list%5B0%5D=bildungsausgaben (Zugriff am 12.11.2009)

führerischer als sich die Finanzpolitik dadurch der Notwendigkeit enthoben sieht, die Mittelausstattung des Bildungssystems effektiv zu verbessern. Allerdings, die Gefahr, dass der tatsächliche Einspareffekt über- und der Mittelbedarf für wirkliche qualitative Verbesserungen, von der Kapazitätsausweitung bei der Elementar- wie der Tertiärbildung ganz zu schweigen, unterschätzt wird, ist sehr groß. Auf dem Papier lassen sich Schulen schnell schließen und die dort gebundenen Ressourcen anderweitig einsetzen. Im realen Prozess jedoch gibt es nicht nur Verzögerungen in der Umsetzung. Ein Teil der geplanten Schulschließungen lässt sich nicht realisieren und von den realisierten Schulschließungen erweisen sich einige als kontraproduktiv. Den eingesparten Kosten stehen Folgekosten gegenüber, die den Einspareffekt wieder zunichte machen. Folge: Die effektive „demografische Rendite“ liegt deutlich unter den theoretischen Erwartungen. Zudem, die Finanzpolitik übersieht gerne, dass Schulen auch Orte sozialen Lebens sind. Wird die Schule abgewickelt und müssen die Schüler in der Folge zur Schule in einen anderen Ort fahren, dann kann dies einen langsamen Prozess des Sterbens einleiten. Warum sollten junge Familien vor Ort bleiben, wenn die schulische Infrastruktur fehlt oder erhebliche Qualitätsmängel aufweist? Um die Diskrepanzen im regionalen Altersaufbau nicht zu verschärfen, kann es im Einzelfall sinnvoll sein, Zwergschulen zu unterhalten. Dies jedoch bindet dann Mittel, die für Qualitätsverbesserungen in der Fläche nicht mehr zur Verfügung stehen. In Finnland gibt es nicht wenige derartige Zwergschulen. Sie bieten geradezu paradiesische Lehrer-Schüler-Relationen und bremsen die Tendenz zur Entleerung des flachen Landes.

Völlig ausgeblendet bleibt bei dem Denkmuster der „demografischen Rendite“ auch, dass in einer Gesellschaft des lebenslangen Lernens die Bildungsbeteiligung der erwachsenen Bevölkerung einen ganz neuen Stellenwert erhält. Das bildungspolitische Konzept des "Lebenslangen Lernens" wird in Deutschland zwar proklamiert und in Sonntagsreden beschworen, aber nicht wirklich umgesetzt. Die im internationalen Vergleich beschämend geringen Weiterbildungsquoten, das Fehlen finanzieller Absicherungen für die Erwerbstätigen, die einen zweiten Beruf erlernen oder noch ein Studium absolvieren wollen wie auch der Bedeutungsverlust von Weiterbildung bei der Bundesagentur für Arbeit machen dies deutlich. Damit aber ergibt sich folgender Widerspruch: Die Planung der öffentlichen Bildungsausgaben bezieht sich rein konservativ auf Prognosen der SchülerInnen-Zahlen. Aus dem Schülerrückgang werden unter Status-quo-Bedingungen Einsparungen errechnet. Lasse man diese "demografische Rendite" im System, so das Kalkül, könne man daraus gleichermaßen den Ausbau frühkindlicher Bildung, die Finanzierung von Schulsozialarbeit, Maßnahmen zur Vermeidung von Schulabbruch und auch noch die Anhebung der Studierendenquote finanzieren. Diese Argumentation setzt den Grundfehler der bishe-

rigen Planung von Bildungsausgaben fort. Statt am Lebenslauf von Menschen anzusetzen und angefangen bei Kleinkindern bis zu Senioren quantitativ wie qualitativ Bildungsbedarfe der Finanzmittelplanung zugrunde zu legen, wird genau umgekehrt verfahren. Auf Ebene der für Bildung primär zuständigen Länder wird ein Finanzbetrag X als Ergebnis sinkenden SchülerInnen-Zahlen ermittelt und dann vorgegeben, dass dies der Finanzrahmen ist, über den hinaus zusätzliche Bedarfe nicht finanziert werden. Völlig unverbunden daneben steht das Ziel, 10 Prozent des BIP in Bildung und Forschung zu investieren. Schlimmer noch, die methodischen Planspiele, mit denen auf dem Papier das 10-Prozent-Ziel als bereits erfüllt dargestellt werden kann (vgl. oben), verdeutlichen, dass es unter den obwaltenden Bedingungen noch nicht einmal eine Gewähr dafür gibt, dass die "demografische Rendite" überhaupt im Schulsystem verbleibt.

Gleichwohl gilt: Die Ausgaben pro SchülerIn oder StudentIn sind die praktisch bedeutsame Größe, da sie die Lernbedingungen in den Bildungseinrichtungen und die konkreten Lernumstände der SchülerInnen und StudentInnen in Klassenräumen, Hörsälen usw. wesentlich beeinflussen. Allerdings schlagen sich hierin auch national unterschiedliche Gehaltsstrukturen und systematische Unterschiede in der sozialen Sicherung, damit also Faktoren nieder, die die Lernqualität nicht zwingend beeinflussen. Das Statistische Bundesamt berechnet die Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ (AjS) seit dem Berichtsjahr 1995 in jährlichem Turnus. Damit soll ein vergleichbarer Indikator bereitgestellt werden, auf dessen Grundlage Aussagen zur Finanzausstattung der öffentlichen Schulen gemacht werden können. Die letzte Publikation mit Angaben für 2006 stammt aus dem Jahr 2009 (Stat. BA 2009a). Berücksichtigt sind dabei nur die öffentlichen Schulen, da über den Privatschulbereich keine aktuellen Daten, die differenzierte Berechnungen erlauben, verfügbar waren resp. sind. Die Daten legen den Schluss nahe, dass nach einer Phase der Stagnation zwischen 1995 bis 2000 im Zeitraum bis 2006 eine deutliche Steigerung der Ausgaben pro Schüler erfolgt ist. Im Bereich von allgemeinbildenden und beruflichen Schulen insgesamt von 4.300 € (2000) auf 4.900 € (2006), nominal damit um insgesamt 13,9 Prozent resp. jahresdurchschnittlich um 2,3 Prozent. Die Schere zwischen den einzelnen Bundesländern hat sich vermindert. Sie lag 1995 wie auch 2000 bei 2.400 € und ging bis 2006 auf 1.600 € zurück. (Stat. BA. 2009a, S. 10). Gleichwohl differieren die Ausgaben zwischen den Bundesländern nicht unerheblich. So fallen in den Stadtstaaten höhere Ausgaben an als in den Flächenländern. Die Stadtstaaten wiesen im Durchschnitt 5.500 € aus, die östlichen Flächenländer 5.000 € und die westlichen Flächenländer 4.600 €.

Ein direkter Vergleich der obigen Daten mit denen aus der UOE-Meldung ist nicht möglich. Der OECD-Indikator B1 erfasst die öffentlichen und privaten Ausgaben je Vollzeit-Schüler resp. je Vollzeit-Student entlang der ISCED-Stufen in Kaufkrafteinheiten auf US-Dollar-Basis (PPP's), der nationale Indikator nimmt in Euro eine Zuordnung nach Schultypen in der Begrenzung auf öffentliche Einrichtungen vor. Damit ergibt sich eine andere Aussage. Beim OECD-Indikator B1 sind sowohl öffentliche wie private Einrichtungen und öffentliche wie private Finanzierungen dieser Einrichtungen entlang der ISCED-Stufen zusammengefasst. Sie werden auch nicht auf Köpfe bezogen, sondern auf die Vollzeitbildungsteilnehmer.¹¹⁵ Bei einer Reihe von Ländern liegen zum Privatschulsektor keine oder nur sehr lückenhafte Daten vor. Der OECD-Indikator berücksichtigt wegen solch fehlender Daten bei Luxemburg, der Schweiz, Irland, Italien, Portugal, Polen, Ungarn und der Slowakei nur öffentliche Schulen, bei Deutschland aber auch Privatschulen.

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben den Indikator B1.1 in ihre jährliche Publikation „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ aufgenommen. Für 2005 (Ausgabe 2008, S. 60f.) ergeben sich interessante Befunde.¹¹⁶ Lässt man die ISCED-Stufe-3 außen vor – wie oben dargestellt erfolgte hier bis 2005 im Bereich von ISCED-3b ein zu hoher Ansatz bei den betrieblichen Ausgaben – ergeben sich für die Stufen ISCED 1, 2 und 5/6 folgende Befunde:

- **ISCED 1:** Deutschland erreicht auf dieser Stufe nur knapp 80 Prozent des internationalen Durchschnitts. Am nächsten kommt ihm Sachsen-Anhalt mit einem Abstand von gut 6 Prozent. Am schlechtesten präsentieren sich Hessen und Nordrhein-Westfalen. Die Ausgaben pro Schüler/In erreichen dort nur 66 Prozent des OECD-Durchschnitts.
- **ISCED 2:** Auf dieser Stufe ist die Differenz zum OECD-Durchschnitt mit 84 Prozent etwas geringer als bei ISCED 1. Dem internationalen Durchschnitt am nächsten kommt Thüringen mit einem Abstand von 6,8 Prozent. Am schlechtesten schneidet Rheinland-Pfalz ab. Es liegt um 31 Prozent unter dem OECD-Durchschnitt.
- **ISCED 5a/6 (incl. Forschung):** Auf dieser Stufe liegt Deutschland über dem OECD-Durchschnitt, wenn nur die Typ-A-Programme einschließlich Forschung betrachtet werden. In „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ (S. 61) wird der Betrag von 13.351 PPP's auf 13.400 PPP's aufgerundet. Ein OECD-Durchschnitt liegt nicht vor, da in 15 Ländern kein separater Ausweis erfolgt oder Daten fehlen. Bei den Ländern, für die Daten vorliegen, existiert eine extreme Spannweite. Sie reicht von über 20.000 PPP's (öffentliche Hochschulen in der Schweiz und Kanada) bis zu 5.783 PPP's (öffentliche und private Hochschulen der Slowakei). In Deutschland reicht die Spannweite von 9.200 PPP's (Rheinland-Pfalz) bis 15.700 PPP's (Saarland).
- **ISCED 5a/6 (ohne Forschung):** Die Datenregionalisierung geht hier an der OECD-Darstellung, die die Typ-B-Programme einschließt, vorbei. Mit Blick auf den Anspruch, zu den OECD-Indikatoren als Ergänzung regionalisierte Daten zu liefern ist dies nicht nachvollziehbar. Schließlich liegen für „Ausgaben pro Schüler/Student in tertiären Bildungsgän-

¹¹⁵ Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit sind Vollzeitschüler/-studenten die Bezugsgröße. (Vgl. OECD 2009a, Abbildungen S. 188, S. 192).

¹¹⁶ Bei der Ausgabe von 2009 fehlen im Tabellenband die B-Indikatoren.

gen insgesamt“ Daten für fast alle OECD-Länder und OECD-Partner-Länder vor; nur Kanada, Luxemburg und der Türkei fehlen.

Der Indikator B1.1 sagt direkt nichts zu öffentlichen Ausgaben pro Schüler oder Student auf den verschiedenen ISCED-Stufen und auch nichts zu Ausgaben im öffentlichen Sektor verglichen mit dem Privatsektor. Dort, wo Privatschulen nur eine geringe Bedeutung haben oder finanziell nicht anders gestellt sind als öffentliche Schulen, gibt es kaum Unterschiede. Gleiches gilt bei Hochschulen. Dort jedoch, wo der Privatsektor groß ist und zu anderen Bedingungen arbeitet als öffentliche und öffentlich finanzierte Einrichtungen, beeinflusst dies die Durchschnittsbildung. In den USA wie auch in Australien erreicht der Privatsektor sowohl im Elementarbereich wie im Tertiärbereich erstens eine bedeutsame Größenordnung und zweitens finanzieren sich die privaten Einrichtungen dort zu hohen Anteilen aus privaten Quellen. Hier ergeben sich Verzerrungseffekte, die eine Differenzierung des Indikators wünschenswert erscheinen lassen. Solange die OECD dies nicht vorsieht, muss mit Bedacht interpretiert werden.

Auch die Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Gehaltsstrukturen müssen gesehen werden. In Deutschland sind im Elementarbildungsbereich die Gehälter der ErzieherInnen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Gehälter deutscher Primar- und Sekundarschullehrer (Indikator D3.1) bewegten sich 2007 dagegen um rd. 40 Prozent über dem OECD- und EU19-Durchschnitt, wenn das BIP pro Kopf als Vergleichsgröße gewählt wird. Bezogen auf PPP's liegen deutsche Primar- und Sekundarschullehrer nach 15 Jahren Berufserfahrung auf Rang 4 (Rang 3 bei Sekundarstufe I) und bei den Einstiegsgehältern noch besser. Insgesamt sind Lehrergehälter nur in Luxemburg und der Schweiz höher als in Deutschland. Die vergleichsweise gute Bezahlung wird jedoch erkaufte mit hohen Arbeitsbelastungen und mit Arbeitsbedingungen, die gegenüber zumindest den skandinavischen Ländern deutlich abfallen. Auch fehlen Unterstützungsstrukturen. Während Lehrkräfte in nicht wenigen OECD-Ländern durch Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen, Schulfamilienarbeiter, Lehrassistenten und Coaching-Fachkräfte wirksam unterstützt werden, sind sie in Deutschland meist auf sich selbst gestellt.

In fast allen OECD-Ländern steigen die Ausgaben pro Schüler mit der Höhe des ISCED-Niveaus. Das Ausmaß dieser Unterschiede variiert aber beträchtlich. In Island gibt es annähernd eine Gleichverteilung. Auf der anderen Seite weisen in Europa die Schweiz, Tschechien, Frankreich und Deutschland die größten Unterschiede auf. Oben habe ich argumentiert, dass die Hoffnungen auf eine demografische Rendite überzogen sind. Würde es eine demografische Rendite von Gewicht geben, müssten die Ausgaben pro Schüler bereits in den letzten Jahren im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gestiegen sein. Der OECD-Befund weist jedoch aus, dass Deutschland zu den Ländern mit der

geringsten Ausgabensteigerung gehört. Nur bis zu 5 Prozent Steigerung gab es außerdem in Belgien, Frankreich und Norwegen. Während jedoch Norwegen bei den Ausgaben je Schüler trotz der geringen Steigerung weiterhin überdurchschnittlich hoch liegt und Belgien wie Frankreich teilweise über und teilweise leicht unter dem OECD-Durchschnitt rangieren, hat sich die schwache Positionierung von Deutschland als Folge des unterdurchschnittlichen Ausgabenwachstums tendenziell sogar noch verstärkt. Mittelfristig ist ein weiteres Abrutschen nicht ausgeschlossen. Immerhin haben 7 europäische Länder ihre Ausgaben um mehr als 30 Prozent erhöht, darunter auch die Niedriginvestitionsländer Tschechien und die Slowakei. (OECD 2009a, S. 198).

Nachfolgend werden die schulformbezogenen nationalen Daten zur Verdeutlichung der Ausgabendifferenzen herangezogen. Eingegangen wird nur auf den Primar- bis Tertiärbereich.

4.1.5.2 Institutionelle Ausgaben pro Schüler/Studierenden im Primar- bis Tertiärbereich

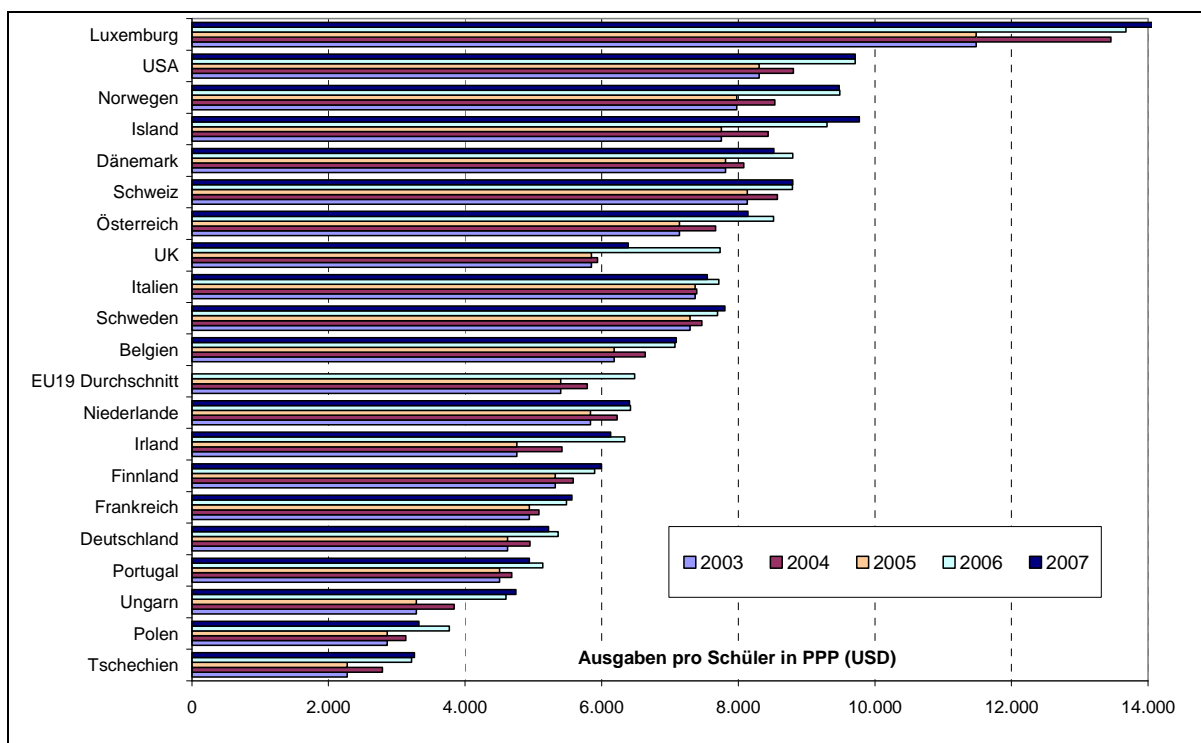
Kennzeichen konservativer deutsche Bildungsstaatlichkeit ist es, dass die öffentlichen Ausgaben für den Elementar-, Primar- und Sekundar-I-Bereich eher niedrig sind und sowohl beim Gymnasium als auch bei überlebten Schultypen, an denen aus rein ideologischen Gründen festgehalten wird (Hauptschule, Förderschule), ansteigen. So wurden im Jahr 2002 für Grundschüler durchschnittlich 3.900 € aufgewandt, bei Haupt- und Realschülern waren es 4.600 € (plus 17,9 %) und bei Gymnasien wurden Werte von über 5.000 € erreicht. 2006 reichte die Spanne von 4.100 € bei Grundschülern über 4.500 € bei Realschulen bis zu Förderschulen mit öffentlichen Ausgaben pro Schüler von 12.800 €. Dieses Muster setzt sich im Tertiärbereich fort, wo ausselektierte „Exzellenz-Cluster“ durch Zuschläge eine auskömmliche Finanzierung erhalten, während für die breite Masse nur ein Billigstudium zur Verfügung steht. Zugleich gibt es hier eine erhebliche Spannweite. Die Grundmittel-Ausgaben pro Studierendem fallen in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern mit etwas über 2.000 € gering aus, steigen in technisch- und naturwissenschaftlichen Fächern deutlich an und erreichen in der Humanmedizin annähernd die Größenordnung von 30.000 €.

Primarbereich

Der Primarbereich ist mit Anteilen von weit über 90 Prozent ganz überwiegend öffentlich finanziert. Nach den Rechnungsergebnissen öffentlicher Haushalte wurden in Deutschland 2006 pro Grundschüler/-in 4.100 € verausgabt. Die Spannweite reichte von 3.700 € in Brandenburg bis 5.300 € in Hamburg. (Stat. BA 2009a, S. 7). In den internationalen Vergleichskontext gerückt, wandte Deutschland pro Schüler in Grundschulen und an den

Primarstufen anderer Schulformen (Förderschulen etwa) 2006 5.361,7 und 2007 nach UNESCO-Statistik 5.223,2 PPP auf. Damit liegt Deutschland aber nur an 19. Stelle unter 28 OECD-Ländern, für die Daten vorliegen resp. auf Platz 18 nach den UNESCO-Daten für 2007. Der EU-19-Durchschnitt lag 2006 bei 6.479,5 PPP. (OECD, Tab. B1.1a; UNESCO, Tab. 27) Die leichte Verbesserung im Rang resultiert aus deutlichen Verschlechterungen von Spanien und Neuseeland. Die Abbildung 7 bringt die europäischen OECD-Ländern (plus der USA) in eine Rangfolge gemäß der Ergebnisse für 2006.

Abb. 7: Ausgaben pro PrimarschülerIn 2003 bis 2007: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a):



Erläuterung: Nur öffentliche Schulen bei: Luxemburg, Schweiz, Irland, Italien, Portugal, Polen und der Slowakei

Für 2007 lagen Ende 2009 noch keine Daten der OECD resp. von Eurostat vor. Herangezogen wurden die UNESCO-Daten direkt. Dort werden zur Umrechnung auf PPP's Weltbankdaten herangezogen. Die Ergebnisse können von denen der OECD abweichen

Quelle: OECD, Education at a Glance, fortlaufend; UNESCO 2009 (TAB 27): eigene Auswertung

Wohl kann argumentiert werden, dass die hohen Ausgaben von Luxemburg den EU19-Durchschnitt verzerren. Auch zu den 8 europäischen Ländern, die nach Luxemburg und den USA die Zehner-Gruppe mit den höchsten Ausgaben pro Primarschüler bilden, weist Deutschland jedoch eine erhebliche Differenz auf. Norwegen gab 2006 4.124 PPP's mehr aus und Belgien immerhin noch 1.628 PPP's. Der relative Abstand ist zu einigen Ländern (Österreich, Belgien, Schweiz, Schweden) kleiner, zu anderen aber auch größer gewor-

den. (Dänemark, Island, Norwegen, Italien) Der Befund liefert Anhaltspunkte dafür, dass auch bei abnehmender Primarschülerzahl die heute im Primarschulsystem eingesetzten Mittel für wesentliche Qualitätsverbesserungen nicht ausreichend sind. Vom Ausbau in Richtung von Ganztagschulen, die den Namen verdienen, gar nicht zu reden. Gute Angebotsstrukturen gibt es bereits. Zur Regel können sie mit der im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Finanzausstattung kaum werden. Tabelle 26 weist aus, dass die deutsche Finanzierungslücke gegenüber der Skandinaviengruppe nicht abgebaut wurde, sondern gestiegen ist. Auch zu den anderen mitteleuropäischen Ländern (ohne Luxemburg und die osteuropäischen Länder) tut sich eine wachsende Lücke auf. Gleiches gilt im Verhältnis zu den angelsächsischen Ländern, die jedoch länderspezifisch sehr uneinheitliche Entwicklungen aufweisen.

Tab. 26: Deutsches fiktives Finanzierungsdefizit bei Ausgaben pro Primarschüler 2003 bis 2007 (PPP): Vergleich nach Wohlfahrtstypen

	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung (%)
Skandinavische Länder						
Dänemark	3.189	3.133	3.189	3.436	3.297	3,4%
Finnland	697	633	697	537	770	10,6%
Island	3.128	3.486	3.128	3.938	4.548	45,4%
Norwegen	3.353	3.585	3.353	4.124	4.253	26,8%
Schweden	3.128	3.486	3.128	3.938	4.548	45,4%
Durchschnitt	2.699	2.865	2.699	3.194	3.483	29,1%
West-/mitteleuropäische Länder						
Belgien	1.556	1.688	1.556	1.711	1.867	20,0%
Frankreich	315	134	315	121	340	8,0%
Niederlande	1.211	1.274	1.211	1.063	1.184	-2,2%
Österreich	2.515	2.721	2.515	3.155	2.918	16,0%
Schweiz	3.507	3.622	3.507	3.431	3.576	2,0%
Durchschnitt	1.821	1.888	1.821	1.896	1.977	8,6%
Angelsächsische Länder						
Australien	869	828	869	949	1.068	22,8%
Irland	135	474	135	976	909	572,3%
Neuseeland	216	242	216	-409	-333	-254,3%
UK	1.226	993	1.226	2.370	1.165	-5,0%
USA	3.680	3.858	3.680	4.347	4.485	21,9%
Durchschnitt	1.225	1.279	1.225	1.372	1.459	19,0%

Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung

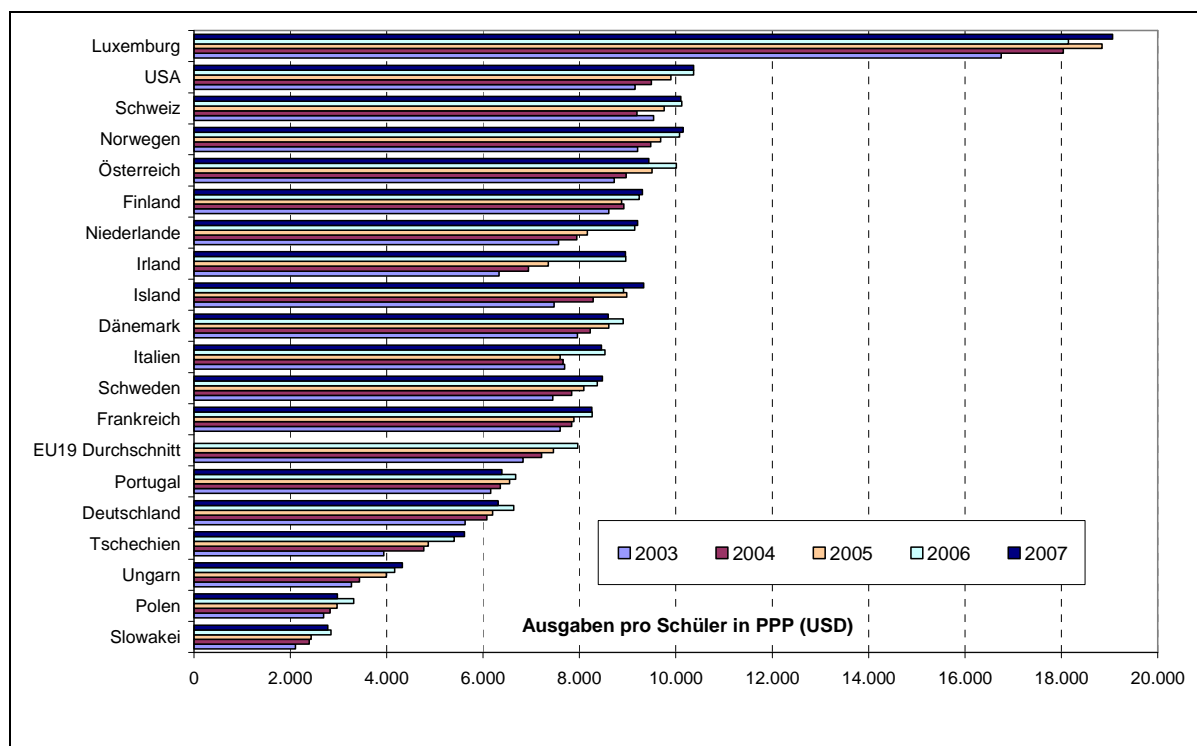
Werden Bundesländer als Betrachtungsebene gewählt, erhalten wir ein differenzierteres Bild. Gesehen haben wir allerdings bereits, dass trotz der im Bundesvergleich erheblichen Spannweite 2005 kein Bundesland auch nur den OECD-Durchschnitt erreicht. Es darf vermutet werden, dass sich daran 2006 und 2007 nichts geändert hat. Werden die regionalisierten Daten für 2005 zu einem Vergleich herangezogen, schafft es bei der ISCED-1-Stufe kein Bundesland auch nur in die Nähe der TOP-Ten. Sachsen-Anhalt käme nach Australien immerhin auf Position 15; Hamburg und Thüringen auf Position 19. 10 Bundesländer würden sich hinter Rang 30 aufreihen.

Sekundarbereich

Besonders breit aufgefächert sind in Deutschland die Schulformen, die Bildungsprozesse auf Sekundarstufe I organisieren. Förderschulen, Hauptschulen, Realschulen, Mittelschulen, Gymnasien und integrierte Gesamtschulen sind zu nennen. Die Ausgaben differieren erheblich. Sehr gering mit bundesdurchschnittlich nur 4.500 € fielen 2006 die Realschulausgaben an, sehr hoch mit 12.800 € die Förderschulenausgaben. Letztere beinhalten auch den Primar- und Sekundar-II-Bereich. Die anderen Schulformen (Hauptschulen, Gymnasien, Integrierte Gesamtschule) bewegen sich zwischen 5.500 € (Gymnasien) und 6.000 € (Schulen mit mehreren Bildungsgängen). Erneut sind die Differenzen zwischen den Bundesländern beachtlich. Nordrhein-Westfalen, das bei den Grundschulen nach Brandenburg den zweitletzten Platz belegt, schneidet auch im Sekundar-I-Bereich schlecht ab. Bei den Realschulen belegt es mit 4.000 € je Schüler den letzten Platz, bei den Gymnasien liegt es zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Niedersachsen im unteren Drittel. Die höchsten Ausgaben tätigt hier Thüringen mit 6.600 €, gefolgt von Bayern mit 6.300 €.

Beim B1-Indikator der OECD liegen die deutschen Ausgaben mit 6.632 PPP's erneut unter dem OECD-Mittel von 7.544 PPP's wie auch dem EU-19-Mittel von 7.967 PPP's. Zwar ist von 2003 auf 2006 eine Steigerung um rd. 1000 € erfolgt. Im EU-19-Durchschnitt erfolgte jedoch eine Steigerung um 1.136 PPP's, so dass Deutschland relativ von Rang 17 auf Rang 18 (unter 25 erfassten OECD-Ländern) zurückfiel; bei Einbezug von Slowenien sogar auf Platz 19. Auch der Abstand zu den Ländern mit den in Europa höchsten Ausgaben pro Schüler (ohne Luxemburg) hat sich nicht vermindert, sondern vergrößert. Bezogen auf die 8er Gruppe ab der Schweiz stieg der Abstand von 2.548 auf 2.667 PPP's. Werden Bundesländer als Betrachtungsebene gewählt, ergibt sich im unteren Sekundarbereich verglichen mit dem Primarbereich keine wirklich bessere Lage. Thüringen als

Abb. 8: Ausgaben pro Sekundar-I-SchülerIn 2003 bis 2007: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)



Erläuterung: Nur öffentliche Schulen bei: Luxemburg, Schweiz, Irland, Italien, Portugal, Polen und der Slowakei (UNESCO-Daten)

Für 2007 lagen Ende 2009 noch keine Daten der OECD resp. von Eurostat vor. Herangezogen wurden die UNESCO-Daten direkt. Dort werden zur Umrechnung auf PPP's Weltbankdaten herangezogen. Die Ergebnisse können von denen der OECD abweichen

Quelle: OECD, Education at a Glance, fortlaufend; UNESCO 2009 (Tab. 27): eigene Auswertung

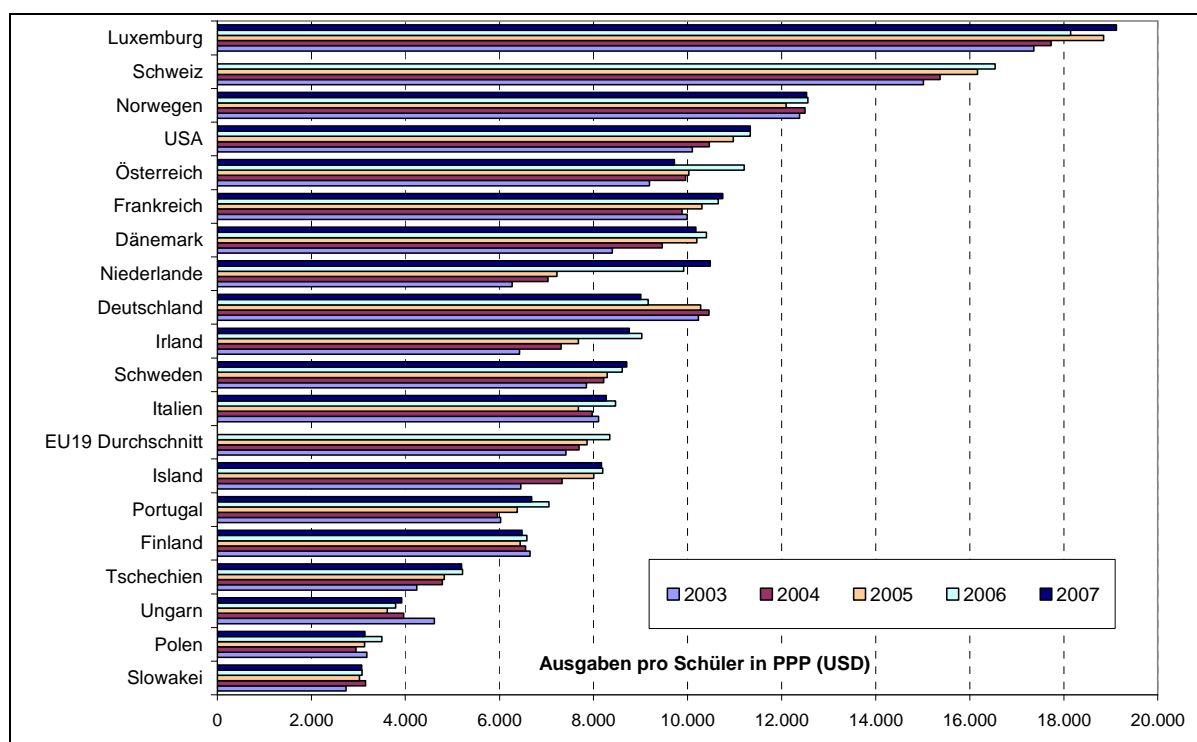
deutscher Spitzenreiter landet im internationalen Vergleich auf Platz 16, Hamburg auf Platz 18, Hessen auf Platz 27 und das Saarland auf Platz 36.¹¹⁷ Noch geringer waren die schülerbezogenen Ausgaben 2005 nur noch in Polen, Ungarn, der Slowakei und Mexiko.¹¹⁸ Die von der UNESCO Ende 2009 publizierten Daten für 2007 deuten an, dass Deutschland eher weiter zurückfällt als aufholt. Dies gilt nicht im Verhältnis zu allen Ländern mit im Längsschnitt hohen Bildungsausgaben, wohl aber im Durchschnitt. Bezogen auf die 8 europäischen OECD-Länder, für die Daten vorliegen und die nach Luxemburg im unteren Sekundarbereich pro SchülerIn die höchsten Ausgaben tätigen, stieg die deutsche Ausgabenlücke von 2.548 PPP's im Jahr 2003 auf 3.077 PPP's im Jahr 2007.

In der Sekundarstufe II werden – siehe Abbildung 9 - Ausgaben über dem OECD-Durchschnitt realisiert. Dies aber mit abnehmender Tendenz. 2003 lag Deutschland mit

¹¹⁷ Einbezogen wurde in diesen Vergleich auch das OECD-Partnerland Slowenien, das im Primarbereich datenmäßig nicht präsent ist.

10.232 PPP auf Platz 4 unter 25 datenmäßig erfassten OECD-Ländern und 2006 mit 9.163 PPP nur noch auf Platz 10 von 26 erfassten Ländern. Zum Tragen kommen im Sekundar-II-Bereich die relativ hohen Ausgaben in Gymnasien und die hohen Ausgaben im betrieblichen Ausbildungsteils des Dualen Systems, die in der Vergangenheit allerdings überschätzt wurden, was Korrekturen nach unten erzwang. Inwieweit der Rückgang von 2006 auf 2007 Ausdruck davon ist, kann den Daten nicht entnommen werden.

Abb. 9: Ausgaben pro Sekundar-II-SchülerIn 2003 bis 2007: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)



Erläuterung: Nur öffentliche Schulen bei: Luxemburg, Schweiz, Irland, Italien, Portugal, Polen und der Slowakei. Schweiz ohne 2007, da die UNESCO-Daten unklar sind.

Für 2007 lagen Ende 2009 noch keine Daten der OECD resp. von Eurostat vor. Herangezogen wurden die UNESCO-Daten direkt. Dort werden zur Umrechnung auf PPP's Weltbankdaten herangezogen. Die Ergebnisse können von denen der OECD abweichen.

Quelle: OECD, Education at a Glance, fortlaufend, UNESCO 2009 (Tab 27): eigene Auswertung

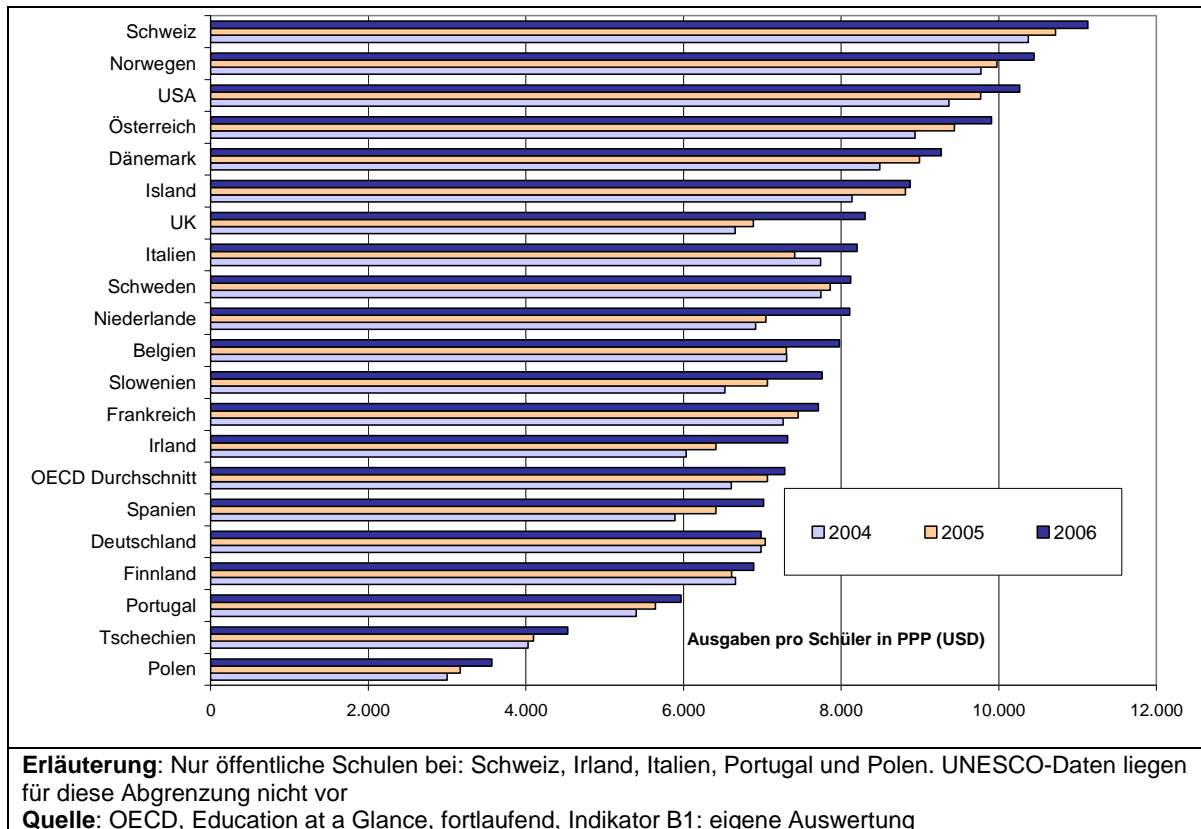
Primar- bis Postsekundarbereich

Wie sich Deutschland in der Gesamtschau im nicht-tertiären Bildungsbereich von der Primar- bis zur Postsekundarstufe platziert, zeigt Abbildung 10. Die Reihung erfolgt gemäß der Ergebnisse für 2006. Wie ersichtlich, drückt das überdurchschnittliche Ergebnis beim

¹¹⁸ Nicht erfasst sind Kanada, Belgien, Großbritannien, Spanien und Griechenland. In diesen Länder erfolgt

Sekundar-II-Bereich nach oben, ohne jedoch die im Primar- und Sekundar-I-Bereich unterdurchschnittlichen Ergebnisse kompensieren zu können.

Abb. 10: Ausgaben pro Primar- bis PostsekundarschülerIn 2004 bis 2006: Deutschland im OECD-Vergleich (OECD Indikator B1.1a)



Tertiärbereich

Zu den Fallstricken, die der Tertiärbereich für internationale Vergleiche bietet, wurden oben bereits Ausführungen gemacht (vgl. 4.1.4.1). Daran soll hier angeknüpft werden.

Für die solide Darstellung der Ausgaben pro Student existiert schon im Vergleich der Bundesländer keine geeignete Datengrundlage. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass die Bundesländer in unterschiedlicher Weise Ausgliederungen vorgenommen haben. Teilweise erfolgten allein deshalb und im Zusammenhang mit der Einführung von Systemen der Kosten- und Leistungsrechnung Ausgabensteigerungen. Beispiel Nordrhein-Westfalen. In der Vergangenheit wurde bei den Hochschulimmobilien faktisch die Nutzung eigener Grundstücke und Gebäude unterstellt. Durch die Einführung eines Grundstücksfonds wurde dies beendet. Nun ist der Grundstücksfonds NRW Eigentümer der Hoch-

keine Aufteilung des Sekundarbereichs in einen unteren und einen oberen Bereich.

schulimmobilien. Diese zahlen einen Mietzins an den Grundstücksfonds. Mit der UOE-Konvention steht dies im Einklang. National sind die Länderdaten aber nur noch eingeschränkt vergleichbar, wenn das eine Land plötzlich Mietzahlungen des öffentlichen Sektors an sich selbst berücksichtigt, andere Länder aber nicht. Auch die Betrachtung von laufenden Durchschnittsausgaben je Student sind im Bundesländervergleich wenig aussagekräftig. Dies hängt damit zusammen, dass die fächerbedingte Spannweite sehr groß ist. (Vgl. Stat BA 2008b, Bildungsfinanzbericht 2008, Abb. 4.342 S. 43) In Flächenländern mit breitem Fächerangebot gleicht sich dies mehr oder weniger aus. In Bundesländern mit Schwerpunktsetzungen spiegeln die Daten dagegen primär diese Schwerpunktsetzungen wieder. Aussagekräftige Daten erfordern eine Differenzierung nach geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern, naturwissenschaftlich-technischen Fächern und der Humanmedizin als Sonderbereich. Hinzu kommt, dass die Statistik bislang nur unzulänglich transparent macht, in welchem Umfang private Hochschulen öffentliche Förderung erhalten.¹¹⁹

Im Tertiärbereich liegen die Durchschnittsausgaben pro Student über dem OECD-Mittel. Bei Typ-A und Typ-B-Programmen (incl. Forschung) erreichte Deutschland 2005 unter 29 OECD-Ländern Platz 10. Die Spitzenplätze wurden eingenommen von den USA und der Schweiz. Mit deutlichen Abstand folgten Schweden, Norwegen und Dänemark. Ohne den in Deutschland an den Hochschulen starken Forschungsbetrieb, den das nationale Bildungsbudget unter Forschungsausgaben fasst, fällt Deutschland allerdings unter den OECD-Durchschnitt, was seitens der OECD schon länger kritisch vermerkt wird.¹²⁰ Im Jahr 2005 lag der OECD-Durchschnitt bei 8.102 PPP's gegenüber Ausgaben pro Studierenden von 7.772 PPP's in Deutschland. Erneut liegen die USA und die Schweiz an der Spitze, gefolgt von Australien, Österreich und Norwegen. Deutschland erreicht unter 26 erfassten OECD-Ländern (incl. Slowenien) immerhin noch Platz 11. 2006 jedoch fällt es bezogen auf die gleiche Ländergruppe auf Platz 13 zurück. Vorgerückt sind Frankreich und Irland. Im OECD-Durchschnitt lagen die Ausgaben pro Schüler/Student über alle Tertiärprogramme (ohne Forschung) bei 8.455 PPP's, in Deutschland aber nur bei 7.996 PPP's.

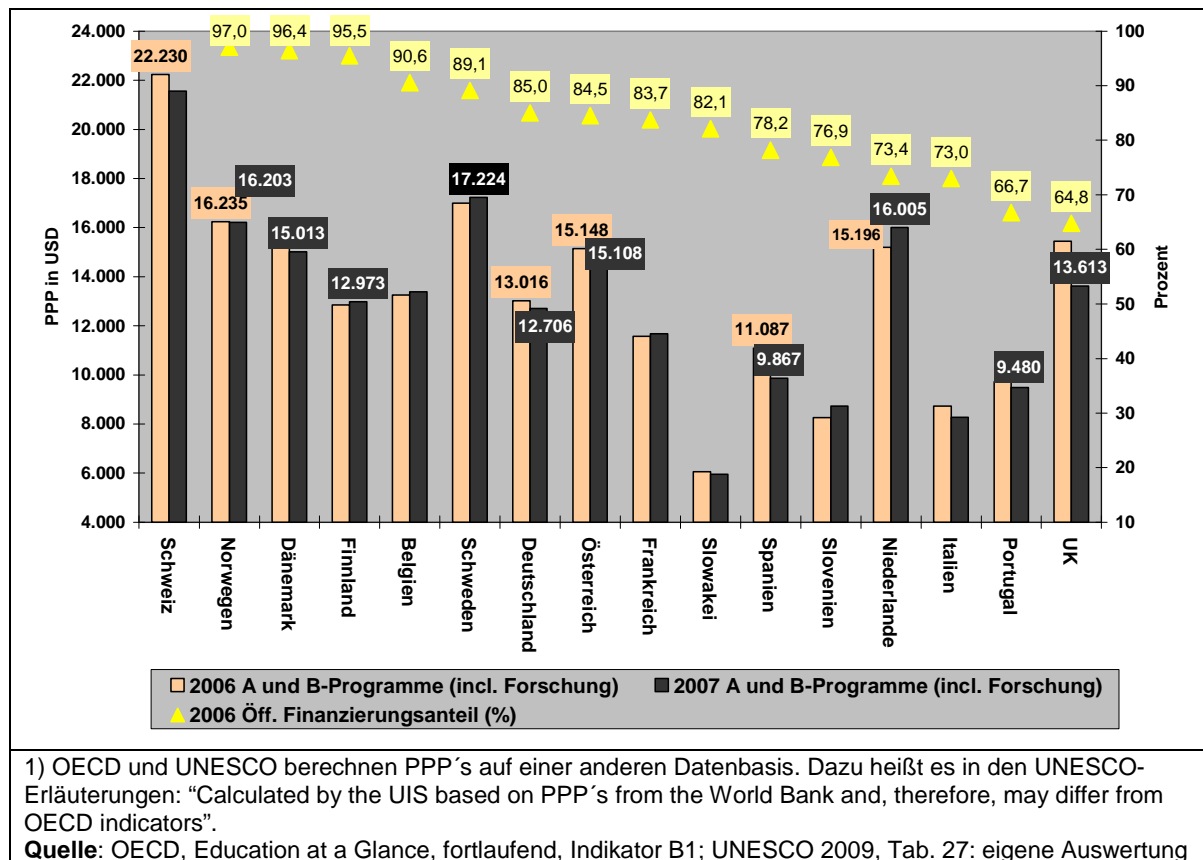
¹¹⁹ Private Hochschulen haben keinen Anspruch auf staatliche Förderung. Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass öffentliche Finanzmittel einen nicht geringen Finanzierungsanteil stellen. Nach einer Umfrage des Statistischen Bundesamtes bei den Wissenschaftsministern lag der öffentliche Finanzierungsanteil 2005 bei rd. 34 Prozent (Stat BA 2008b, S. 42). Teilweise flossen Mittel, um Finanzengpässe bei den Einrichtungen zu überbrücken oder um mitzuhelfen, private Hochschulen überhaupt erst an den Start zu bringen.

¹²⁰ Vgl. OECD 2007: Education at a Glance, OECD Briefing Notes für Deutschland, 18. September 2007, S. 19f.

Die Spitzenstellung der USA bei der Finanzierung des Tertiärbereichs (BIP-Anteil wie Ausgaben pro Student) erklärt sich aus dem Zusammenwirken von hohen privaten und hohen öffentlichen Ausgaben. Die hohen Privatausgaben resultieren aus den hohen Studiengebühren. Nach OECD 2009a (Indikator B5) betragen sie im akademischen Jahr 2006/2007 bei unabhängigen Privathochschulen im Schnitt geschätzte 20.517 PPP's und bei staatlichen Hochschulen immerhin auch noch 5.666 PPP's. Auch in Australien sind Studiengebühren realisiert, die für europäische Verhältnisse als sehr hoch einzuschätzen sind. Bei Privathochschulen betragen sie rd. 7.900 PPP's und bei staatlichen Hochschulen 4.035 PPP's. Die nachfolgende Abbildung betrachtet Tertiärprogramme insgesamt (incl. Forschung) und beschränkt sich auf einen Vergleich von 15 europäischen OECD-Ländern plus Slowenien. Die Reihung erfolgt entlang der Anteile öffentlicher Finanzierung, wobei diesbezüglich für die Schweiz keine Daten vorliegen. Bei der Schweiz sind wie bei Italien und Irland nur öffentliche Einrichtungen erfasst. In Irland finanzieren sie sich ohne Studiengebühren, in der Schweiz und Italien mit Studiengebühren, zu deren Höhe die OECD aber nur bei Italien Angaben macht. Die Abbildung muss mit Vorsicht interpretiert werden, weil die UNESCO bei der Umrechnung auf PPP's eine andere Datenbasis nutzt als die OECD.¹²¹ Schon deshalb können die Daten, die die OECD Ende 2010 für das Berichtsjahr 2007 publizieren wird, Abweichungen enthalten. Trotz dieser Einschränkung bei der Vergleichbarkeit wird zweierlei deutlich. Erstens sind Studiengebühren als Finanzierungsinstrument nicht zwingend. Länder ohne Studiengebühren und mit geringem Privatfinanzierungsanteil realisieren teilweise höhere Ausgaben pro Student als Länder mit Studiengebühren. Zweitens kann auch nicht gesagt werden, dass Studiengebühren eine quasi Gewähr für Ausgabenanstiege pro Student sind. Von 2006 bis 2007 gab es bei Ländern mit Studiengebühren ebenso Ausgabenanstiege wie Ausgabenrückgänge. Gleiches gilt für Länder ohne Studiengebühren. Dies spricht dafür, dass zwischen der Existenz von Studiengebühren und der Finanzausstattung tertiärer Bildungseinrichtungen kein einfacher Zusammenhang besteht.

¹²¹ Unter jeweils 26 erfassten OECD-Ländern erreichte Deutschland nach dem OECD-Indikator 2006 Rang 12, nach den UNESCO-Daten im Jahr 2007 aber nur noch Rang 14. Dies ist eine lediglich mittlere Position. Führend sind die USA, gefolgt von der Schweiz, Schweden und Norwegen; Schlusslichter sind die Slowakei und Polen.

Abb. 11: Öffentlicher Finanzierungsanteil und Ausgaben in PPP's¹⁾ pro Schüler/Student im Tertiärbereich (incl. Forschung) 2006 und 2007: Deutschland im Vergleich europäischer OECD-Länder



Fazit

Auch die Analyse der pro Schüler oder Student eingesetzten Finanzmittel stützt den Unterfinanzierungsbefund. Wohl fällt er bei dieser Betrachtungsebene nicht so krass aus wie bei der Betrachtung von BIP-Anteilen. Abgesehen von der oberen sekundären und der postsekundären Ausbildung tun sich jedoch auch hier erhebliche Finanzierungslücken auf. Eine regionalisierte Betrachtung liefert zwar ein differenziertes Bild, zeigt aber auch, dass im Primar- und unteren Sekundärbereich alle Bundesländer unter dem OECD-Durchschnitt rangieren. Einige Bundesländer fügen sich bei einer solchen Betrachtung unter die OECD-Schlusslichter ein. Im Tertiärbereich hängen die Ergebnisse davon ab, nur Typ-A-Programme (incl. Forschung) oder alle Tertiärprogramme ohne Forschung betrachtet werden. Bei Einschluss von Forschung rangiert Deutschland im Mittelfeld, ohne Forschung liegt es unter dem OECD-Durchschnitt mit Tendenz zur Verschlechterung.

4.2. Deutsche Bildungsfinanzierung im Vergleich mit ausgewählten Ländergruppen

4.2.1 Einführung

Im letzten Teil der Studie sollen die Bildungsausgaben von Deutschland nicht im Kontext der OECD insgesamt, sondern mit Blick auf einzelne Ländergruppen behandelt werden. Dies im Sinne einer Ergänzung der obigen Ausführungen. Ausgewählt für die vertiefende Betrachtung einzelner Aspekte wurden west-/mitteleuropäische Länder mit Schwerpunkt bei den deutschsprachigen Ländern sowie die Skandinaviengruppe.

Diese Auswahl hat Gründe, die mit der Struktur und/oder Performanz der dortigen Bildungssysteme zu tun haben. Und sie hat statistische Gründe. Für einen Vergleich mit den anderen deutschsprachigen Ländern spricht die ähnliche Struktur des Bildungssystems mit früher Selektion, tiefer Gliederung, dualem nicht-tertiären Ausbildungssystem und einer Nachzüglerposition bei der Entwicklung des tertiären Bildungssektors. Die deutschsprachigen Länder teilen das Problem hoher Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft. Ansonsten jedoch schneiden Österreich und die Schweiz sowohl bei Pisa wie beim Bildungsergebnis hinsichtlich von Zertifikaten und Bildungsbeteiligung besser ab als Deutschland. Auf die Erreichung einiger Benchmarks des Lissabon-Prozesses der europäischen Gemeinschaft (vgl. Tab. 1) sei verwiesen. Bei PISA erreichen sie in der Gesamtbetrachtung über alle Kompetenzfelder und Jahre (PISA 2000, PISA 2003, PISA 2006) die Rangplätze 9 (Schweiz) und 13 (Österreich), während Deutschland nur auf Platz 18 kommt.¹²² Für die anderen west-/mitteleuropäischen Länder der alten EU (ohne osteuropäische Beitrittsländer) gilt das *Strukturargument* nicht, wohl aber das *Performanzargument*, denn die Niederlande, Frankreich und Belgien erreichen jeweils zumindest einen EU-Benchmark und schneiden auch bei PISA in der Gesamtschau besser ab als Deutschland.¹²³ Skandinavische Länder erreichen mit einem von Deutschland wie auch den anderen mitteleuropäischen Ländern stark verschiedenen Bildungssystem bei hohen öffentlichen Ausgaben einen im internationalen Vergleich sehr guten Outcome an Bildung. Von den Benchmarks des Lissabon-Prozesses erreichen sie mindestens 2 (Dänemark; Norwegen) bis 5 (Finnland), sind bei PISA allerdings unterschiedlich positio-

¹²² Eigene Berechnung, wobei die Ergebnisse im Kompetenzfeld „Mathematik“ nicht vollständig einfließen. Das Jahr 2003 ging hier in die Berechnung nicht ein.

¹²³ Über alle Kompetenzfelder erreichen die Niederlande Position 7, Belgien Position 11 und Frankreich Position 15. Da die Niederlande bei PISA 2000 aus methodischen Gründen nicht präsent waren, ist deren Position jedoch mit einem Fragezeichen zu versehen.

niert.¹²⁴ Ihre große Stärke besteht darin, dass sie es schaffen, den Bildungserfolg in einem beachtlichen Maße von der sozioökonomischen Herkunft abzukoppeln. Dies vor allem ist dem Systemfaktor geschuldet, zu dem nicht nur die Strukturen, sondern auch die hohen öffentlichen Bildungsausgaben zählen. Als Gruppe betrachtet sind sie damit erfolgreicher als die mitteleuropäischen oder die angelsächsischen Länder. Zugleich zeigt sich hier: „*Der Sozialstaat braucht zwei Beine.*“ (Allmendinger 2009) Ein Bein der sozialen Sicherheit und eines von guter Bildung für alle als öffentliches Gut.

Auch statistische Gründe sprechen für die Länderauswahl. Die amtliche Statistik hat in Nordeuropa eine sehr gute Qualität. Die Daten sind von hoher Aktualität und Verlässlichkeit. Auch die Statistik im deutschsprachigen Raum kann sich sehen lassen. Bei einer Reihe anderer OECD-Länder sind diesbezüglich aber Abstriche zu machen. So erreicht die Statistik im südeuropäischen Raum bestenfalls ein befriedigendes bis ausreichendes Niveau; Griechenland noch nicht einmal das. Allerdings existieren auch im angelsächsischen Raum Defizite. In der OECD-Bildungsfinanzstatistik ist Kanada sehr häufig mit „m = missing data“ vertreten oder es gibt den Hinweis, dass sich die Daten für Kanada gar nicht auf das Berichtsjahr, sondern auf das vorangegangene Jahr beziehen. Letztlich drückt sich so in der Güte der Statistik eines Landes auch aus, wie gut ein Staatswesen organisiert ist. Wo Klientelismus Staat und Gesellschaft in einem Ausmaß prägen wie in Griechenland, ist eine auf soliden Daten basierende staatliche Planung nur rudimentär entwickelt. Vertrauen in die von dort ohnehin meist zu spät gelieferten Daten kann dies nicht stiften.

Noch nicht beleuchtet wurde, wie sich im OECD-Raum die Ausgabenstruktur darstellt. Die diesbezüglichen OECD-Daten (Indikator B6) fragen nicht nach der Finanzierungsquelle, sondern danach, wie sich in den Bildungsbereichen entlang der ISCED-Stufen die Gesamtausgaben auf unterschiedliche Verwendungszwecke verteilen. Für skandinavische und west-/mitteleuropäische Länder wird nachfolgend die Ausgabenstruktur dargestellt. In den Folgeabschnitten 4.2.3 und 4.2.4 werden weiterführende und detailliertere Erkenntnisse vorgetragen. Sie stützen sich zu einem relevanten Anteil auf bei den nationalen Statistikämtern recherchierte Befunde.

¹²⁴ Finnland steht gleichermaßen in der Gesamtschau wie bei den einzelnen Kompetenzfeldern (Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften) auf Platz 1. Von den anderen nordisch-skandinavischen Länder sind allerdings nur Schweden, Island und Dänemark besser platziert als Deutschland. Norwegen kommt nach Deutschland nur auf Platz 19.

4.2.2 Ausgaben nach Arten

Unter 4.1. wurden Bildungsausgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung und am öffentlichen Gesamthaushalt sowie mit Bezug auf Bildungsteilnehmer entlang verschiedener Bildungsprozesse behandelt. Nicht bei jedem Indikator nimmt die internationale Bildungsberichterstattung eine Unterteilung nach öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen vor. Dieses Manko gilt auch für die Darstellung von Bildungsausgaben nach Arten. Sobald das COFOG-System aus den Kinderschuhen ist, werden allerdings auch dazu international vergleichbare Daten vorliegen. Für einige Länder liegen sie bereits vor. Die nachfolgende Tabelle 27 gibt einen Überblick zur Aufteilung der Bildungsausgaben im Zeitraum 2004 bis 2006 nach Ausgabearten in den Ländern, die den angesprochenen Gruppen zugeordnet werden können. Beide messe ich am OECD-Durchschnitt. Es zeigt sich, dass die Ländergruppen durch gewisse gemeinsame Merkmale geprägt sind. Im OECD-Durchschnitt, d.h. im Durchschnitt der OECD-Länder, die datenmäßig kontinuierlich erfasst sind, liegt der Anteil laufender Ausgaben an den öffentlichen und privaten Gesamtausgaben im allgemein- und berufsbildenden Schulsystem bei 91- bis 92 Prozent und in der tertiären Bildung leicht niedriger bei um die 90 Prozent. Die skandinavische Ländergruppe hat im nicht-tertiären Bildungsbereich leicht geringere Anteile laufender Ausgaben und im tertiären Bereich höhere Anteile. Die sechs erfassten west-/mitteleuropäischen Länder weisen gegenüber dem OECD-Durchschnitt sowohl im Primar- bis Postsekundarbereich wie im Tertiärbereich einen im Schnitt höheren Anteil laufender Ausgaben aus. Die Spannweite der länderspezifischen Quoten fällt dabei allerdings im Schnitt um 60 Prozent höher aus als bei der Skandinaviengruppe, die sich insoweit als homogener erweist. Bei der Struktur der laufenden Ausgaben gibt es zwischen den Gruppen deutliche Unterschiede. Im OECD-Durchschnitt sind 80 Prozent der laufenden Ausgaben Personalausgaben und knapp 64 Prozent Ausgaben für Lehrpersonal. Im west-/mitteleuropäischen Raum liegt der Anteil der Personalausgaben höher und die Ausgaben für Nicht-Lehrpersonal erreichen einen geringeren Anteil an den gesamten laufenden Ausgaben als im OECD-Durchschnitt. In den skandinavischen Ländern ist es im Primar- und Postsekundarbereich umgekehrt. Der Personalausgabenanteil liegt hier um annähernd 6 Prozentpunkte unter den OECD-Durchschnitten der Jahr 2004 bis 2006 und Nicht-Lehrpersonal schlägt ausgabenmäßig stärker zu Buche als sonst im OECD-Raum. Im Tertiärbereich allerdings erreichen die Personalausgaben eine etwas höhere Bedeutung als im OECD-Durchschnitt; in den west-/mitteleuropäischen Ländern ist ihr Gewicht noch einmal höher. Während die laufenden Ausgaben in der betrachteten Zeitspanne nur

Tab. 27: Laufende und investive Ausgaben 2004 bis 2006 (öffentlich und privat): Ausgewählte Länder und Ländergruppen

	Primäre bis postsekundäre Bildung					Tertiäre Bildung					BIP-Anteil von Sp. (2)	
	Anteil (%) an Gesamtausgaben		Anteil (%) an laufenden Ausgaben			Anteil (%) an Gesamtausgaben		Anteil (%) an laufenden Ausgaben				
	Laufend	Kapital	Personal (i)	Lehrpersonal	Sachausgaben etc.	Laufend	Kapital	Personal (i)	Lehrpersonal	Sachausgaben etc.		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Skandinavische Länder												
2004												
Dänemark	92,9	7,1	78,6	52,3	21,4	94,4	5,6	77,3	52,1	22,7	0,31	0,10
Finnland	89,4	10,6	66,0	54,4	34,0	94,2	5,8	63,1	35,0	36,9	0,42	0,10
Island	89,4	10,6	76,2	x(3)	23,8	92,0	8,0	79,4	x(8)	20,6	0,57	0,10
Norwegen ¹	87,8	12,2	80,3	x(3)	19,7	88,8	11,2	63,7	x(8)	36,3	0,51	0,16
Schweden	92,8	7,2	70,6	52,1	29,4	m	m	60,1	x(8)	39,9	0,32	
DS	90,4	9,6	74,3		25,7			68,7		31,3	0,43	0,12
2005												
Dänemark	93,4	6,6	77,9	51,8	22,1	96,6	3,4	76,6	51,7	23,4	0,29	0,06
Finnland	91,4	8,6	65,7	54,3	34,3	95,8	4,2	63,6	35,4	36,4	0,33	0,07
Island	90,6	9,4	77,7	x(3)	22,3	95,4	4,6	80,0	x(8)	20,0	0,51	0,06
Norwegen	88,1	12,0	79,9	x(3)	20,1	90,1	9,9	64,1	x(8)	35,9	0,46	0,13
Schweden	92,6	7,4	70,0	52,0	30,0	95,7	4,3	62,8	x(8)	37,2	0,32	0,07
DS	91,2	8,8	74,2		25,8	94,8	5,2	69,4		30,6	0,38	0,08
2006												
Dänemark	93,5	6,5	77,7	51,6	22,3	96,5	3,5	75,4	50,8	24,6	0,29	0,06
Finnland	90,7	9,3	65,8	54,5	34,2	95,5	4,5	63,0	34,7	37,0	0,35	0,08
Island	88,8	11,2	78,9	x(3)	21,1	93,3	6,7	88,2	x(8)	11,8	0,59	0,08
Norwegen	87,4	12,6	79,0	x(3)	21,0	93,6	6,4	64,6	x(8)	35,4	0,46	0,08
Schweden	92,8	7,2	70,5	51,5	29,5	96,0	4,0	62,8	x(8)	37,2	0,30	0,07
DS	90,6	9,4	74,4		25,6	95,0	5,0	70,8		29,2	0,40	0,07
Deutschsprachige und westeuropäische Länder												
2004												
Belgien	97,8	2,2	88,9	70,3	11,1	96,9	3,1	78,1	54,0	21,9	0,09	0,04
Deutschland	93,2	6,8	85,1	x(3)	14,9	91,2	8,8	71,0	x(8)	29,0	0,24	0,10
Frankreich	90,4	9,6	80,7	57,6	19,3	88,7	11,3	79,2	52,7	20,8	0,39	0,15
Niederlande	92,7	7,3	79,1	x(3)	20,9	95,3	4,7	74,5	x(8)	25,5	0,25	0,06
Österreich	95,6	4,4	77,2	67,0	22,8	94,5	5,5	57,2	43,3	42,8	0,16	0,07
Schweiz	90,6	9,4	85,1	72,1	14,9	90,7	9,3	77,5	40,8	22,5	0,42	0,15
DS	93,4	6,6	82,7		17,3	92,9	7,1	72,9		27,1	0,26	0,09

Fortsetzung von Tabelle 27

	Primäre bis postsekundäre Bildung					Tertiäre Bildung					BIP-Anteil von Sp. (2)	
	Anteil (%) an Gesamtausgaben		Anteil (%) an laufenden Ausgaben			Anteil (%) an Gesamtausgaben		Anteil (%) an laufenden Ausgaben				
	Lau-fend	Kapi-tal	Per-sonal (i)	Lehr-per-sonal	Sach-aus-gaben etc.	Lau-fend	Kapi-tal	Per-sonal (i)	Lehr-per-sonal	Sach-aus-gaben etc.	BIP-Anteil von Sp. (7)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
Deutschsprachige und westeuropäische Länder												
2005												
Belgien	97,8	2,2	88,9	70,3	11,1	96,9	3,1	78,1	54,0	21,9	0,09	0,04
Deutschland	93,3	6,7	83,1	x(3)	16,9	91,5	8,5	70,4	x(8)	29,6	0,23	0,09
Frankreich	90,9	9,1	80,6	57,5	19,4	88,4	11,6	81,2	52,7	18,8	0,36	0,15
Niederlande	92,8	7,2	79,9	x(3)	20,1	95,5	4,5	74,3	x(8)	25,7	0,24	0,06
Österreich	96,4	3,6	76,9	56,1	23,1	92,3	7,7	58,3	42,5	41,7	0,13	0,10
Schweiz ¹	90,3	9,7	84,9	71,7	15,1	91,2	8,8	76,7	53,6	23,3	0,43	
DS	93,6	6,4	82,4		17,6	92,6	7,4	73,2		26,8	0,25	0,09
2006												
Belgien	97,2	2,8	88,8	69,8	11,2	97,0	3,0	76,4	52,5	23,6	0,11	0,04
Deutschland	92,3	7,7	81,6	x(3)	18,4	92,2	7,8	67,6	x(8)	32,4	0,24	0,08
Frankreich	91,2	8,8	80,6	57,4	19,4	88,5	11,5	80,3	51,8	19,7	0,35	0,15
Niederlande	86,6	13,4	83,3	x(3)	16,7	88,2	11,8	68,8	x(8)	31,2	0,50	0,17
Österreich	96,6	3,4	76,7	66,8	23,3	93,4	6,6	62,9	45,9	37,1	0,12	0,09
Schweiz	91,1	8,9	84,6	71,4	15,4	91,3	8,7	76,1	53,0	23,9	0,37	0,12
DS	92,5	7,5	82,6		17,4	91,8	8,2	72,0		28,0	0,28	0,11
OECD-Durchschnitte												
2004	91,0	9,0	80,1	63,5	19,9	89,3	10,7	66,2	42,7	33,8	0,34	0,15
2005	91,8	8,2	79,9	63,3	20,1	90,4	9,5	68,0	43,5	32,0	0,31	0,14
2006	92,0	8,0	80,2	63,7	19,8	90,3	9,7	68,1	43,4	31,9	0,30	0,14

X(3) = Daten sind in Spalte 3 mit enthalten (kein separater Nachweis von Lehrpersonal und sonstigem Personal)

1) Bei Norwegen und der Schweiz teilweise nur öffentliche Bildungseinrichtungen

Quellen, OECD, Education at a Glance, Ausgaben 2007 bis 2009, Indikator B6.2 und B2; eigene Auswertung

geringe bis moderate Veränderungen ausweisen, sind die investiven Ausgaben bei einigen Ländern größeren Schwankungen ausgesetzt. So veränderte die Niederlande 2004 und 2005 von den dem Primar- bis Postsekundarbereich zufließenden öffentlichen und privaten Ausgaben jeweils gut 7 Prozent für vermögenswirksame Zwecke, im Jahr 2006 dann mit 13,4 Prozent einen annähernd doppelt so hohen Anteil. Im Tertiärbereich erfolgte sogar mehr als eine Verdoppelung des Anteils (2004: 4,7 %; 2005: 4,7 %; 2006: 11,8 %). Ebenfalls größere Schwankungen weisen Finnland, Island und Österreich auf. Bei den investiven Ausgaben liegen die west-/mitteleuropäischen Länder im Schnitt sowohl im

Primar- bis Postsekundarbereich wie im Tertiärbereich unter dem OECD-Durchschnitt, die skandinavischen Länder liegen im nicht-tertiären Bereich über dem OECD-Durchschnitt, im tertiären Bereich aber darunter. Geringe investive Anteile hat Dänemark. Selbst bei Umrechnung auf den BIP-Anteil, der im Tertiärbereich in Kapitalgüter fließt, bleibt eine erhebliche Lücke zum OECD-Durchschnitt. Sie ist von 2004 bis 2006 nicht kleiner, sondern größer geworden. Bei Deutschland liegt im Primar- bis Postsekundarbereich der auf Investitionen verwandte BIP-Anteil unter dem OECD-Durchschnitt und deutlich unter den Werten skandinavischer Länder. Im Tertiärbereich dagegen, zu dem in der UOE-Meldung ja auch die Forschung gehört, liegt er zwar deutlich unter OECD-Schnitt und innerhalb der Mitteleuropa-Gruppe Längen hinter Frankreich, das in dem dargestellten Dreijahres-Zeitraum einen um gut Zweidrittel höheren Anteil hat, steht aber nicht hinter skandinavischen Ländern zurück. Einige Fragen gibt uns Belgien auf. Es verwendet den bei weitem geringsten Anteil der Gesamtausgaben für Kapitalgüter. Dies gleichermaßen im Primar- bis Postsekundarbereich wie im Tertiärbereich. Die ausgewiesenen Anteile sind in den drei Berichtsjahren konstant niedrig. So niedrig, dass von einer Deinvestition auszugehen ist, falls die niedrigen Werte nicht eine buchungstechnische oder sonst eine Erklärung finden.¹²⁵ Der Vergleich mit Norwegen bietet sich an. Dessen vermögenswirksamer Ausgabenanteil lag im Tertiärbereich, für den die Zentralregierung die Verantwortung trägt, 2005 mehr als dreimal so hoch wie in Belgien. Trotzdem reichten die eingesetzten öffentlichen Mittel, wie wir unten sehen werden, anders als noch im Jahr 2004 mit einem gegenüber Belgien 3,6mal so hohen Anteil nicht aus, um den abschreibungsbedingten Vermögensverzehr auszugleichen. Auf BIP-Anteile umgerechnet setzte Norwegen 2004 0,162 BIP-Prozentpunkte für Kapitalgüter ein, 2006 aber nur noch 0,08 BIP-Prozentpunkte. Nimmt man dies als einen Anhaltspunkt, liegt die Vermutung nahe, dass bei den meisten der oben erfassten Länder die Vermögensbilanz im angegebenen Zeitraum negativ war. Anders sieht es im Tertiärbereich der USA aus. Der BIP-Anteil, der dort auf Investitionen verwandt wurde, lag im Zeitraum 2004 bis 2006 mit durchschnittlich 0,36 Prozent vielfach über den Niveaus der Länder von Tabelle 27. Allerdings lassen sich daraus wegen des hohen Anteils privater Finanzierung keinerlei Rückschlüsse auf den öffentlichen Hochschulsektor ziehen.

¹²⁵ Theoretisch ist viel denkbar. So können Ausstattungsgüter geleast statt gekauft werden, kann die Planung und Durchführung von Investitionen Dritten übertragen werden, die dafür Zuwendungen erhalten. Schließlich ist denkbar, dass Investitionen an Schul- und Hochschulgebäuden kaum eine Rolle spielen, weil dies mit Mietzahlungen an eine zentrale Liegenschaftsverwaltung abgegolten wird. Der geringe Anteil der Sachausgaben an den laufenden Ausgaben steht derartigen Erklärungen allerdings entgegen.

4.2.3 Vergleich mit den deutschsprachigen Ländern

Wie angesprochen, ist die Auswertung der Bildungsausgabenstatistik der deutschsprachigen Länder für Deutschland insoweit von besonderem Interesse, als deren Bildungssysteme dem deutschen System ähnlich, die Performanz aber besser ist. Bei der Ausgabenstruktur haben Deutschland und die Schweiz gemeinsam, dass die Lehrergehälter weit über dem OECD-Durchschnitt liegen. Hohe Personalausgaben sind in der Folge weniger Ausdruck einer günstigen Lehrer-Schüler-Relation als einer vergleichsweise privilegierten Gehaltsposition der Lehrerschaft. Als Weiteres kommt hinzu: Sowohl Österreich wie die Schweiz repräsentieren föderale Bundesländer. Im weltweiten Vergleich zählt die Schweiz zu den föderalsten Länder. Die Kantone haben weit reichende Kompetenzen nicht nur bei der Ausgestaltung des Bildungssystems, sondern – anders als die deutschen Bundesländer – auch bei der Steuererhebung. Der Bund andererseits verfügt ebenso wie die deutsche Bundesregierung nur bei der Berufsausbildung¹²⁶ über größere Kompetenzen. Gewisse Steuerungsmöglichkeiten hat er zudem bei den Hochschulen und er kann – auch hier der deutschen Bundesregierung vergleichbar – über die Gewährung von Finanzhilfen Einfluss nehmen (Hega 1999, S. 78ff.)

Schauen wir zunächst mit der OECD-Brille auf die öffentlichen Bildungsausgaben von Österreich und der Schweiz. Nach den Daten, die die OECD mit ihren jährlichen Berichten „Education at a Glance“ liefert, ergibt sich für die öffentliche Bildungsfinanzierung insgesamt und entlang der ISCED-Stufen im Vergleich folgendes Bild:

- **Gesamte öffentliche Bildungsausgaben bezogen auf das BIP (B4.1):** Von 1995 bis 2006 sind öffentliche Bildungsinvestitionen in Österreich noch stärker zurückgegangen als in Deutschland, während die Schweiz eine leichte Zunahme realisierte. Im Ergebnis schmolz der österreichische Vorsprung gegenüber Deutschland von 1,4 BIP-Prozentpunkten (1995) auf einen guten Prozentpunkt (1,03), während sich der der Schweiz von 0,75 Prozentpunkten auf 1,09 Prozentpunkte erhöhte. Österreich und die Schweiz investieren nun ungefähr gleich stark in Bildung. Die Differenz zu Deutschland von einem guten BIP-Prozentpunkt resultiert primär aus dem Primar- bis Postsekundarbereich; ein Drittel steuert der Tertiärbereich bei. Würde die öffentliche Hand dem deutschen Bildungssystem in dem Maße Mittel zur Verfügung stellen, wie Österreich oder die Schweiz im Jahr 2006, so hätten die Ausgaben im Jahr 2008 um 25,64 Mrd. € (Österreich als Referenz) resp. um 27,22 Mrd. € (Schweiz als Referenz) höher ausfallen müssen.¹²⁷
- **Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben (B4.1):** Obwohl die Schweiz ihre öffentlichen Bildungsausgaben relativ zum BIP leicht steigern konnte, ist der Anteil an den öffentlichen Gesamtausgaben zurückgegangen. Offensichtlich wurden andere Aufgabenfelder relativ noch stärker ausgebaut. Im Jahr 2000 lag der Anteil mit 15,6 Prozent

¹²⁶ Die Steuerung der dualen Berufsausbildung ist jedoch der deutschen Verbände-Selbststeuerung weit überlegen. Während das BiBB in Deutschland kaum über Steuerungskompetenzen verfügt, hat die Schweiz auf Bundesebene eine effektive staatliche Steuerung installiert. Dazu und zu den deutschen Steuerungsdefiziten vgl. Bertelsmannstiftung 2008, 2009

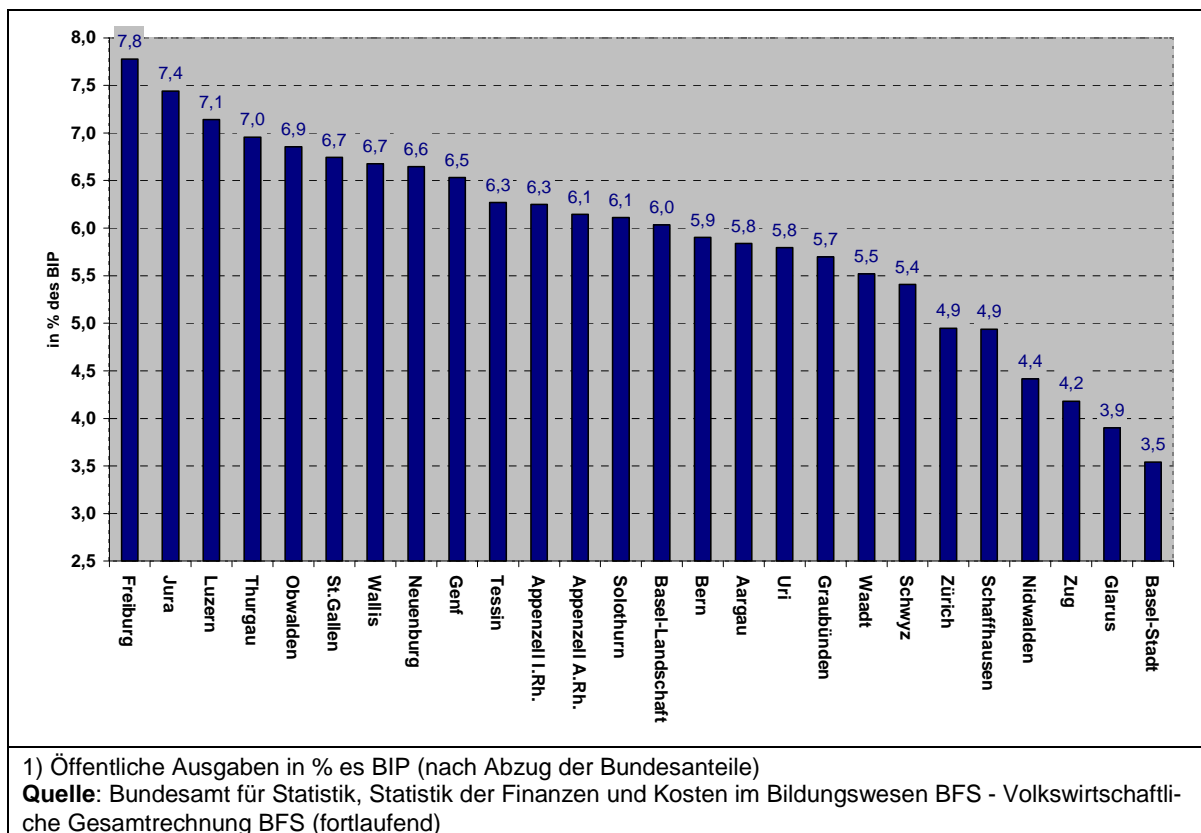
¹²⁷ Umrechnung der BIP-Differenzen des Jahres 2006 auf laufende Preise des Jahres 2008.

deutlich sowohl über dem OECD- wie dem EU19-Durchschnitt (12,9 % resp. 13,1%) und um fast 60 Prozent über dem deutschen Niveau. In Deutschland blieb der Anteil von 2000 bis 2006 bei etwas unter 10 Prozent, in der Schweiz sank er auf 12,8 Prozent und liegt damit nun unter dem OECD-, aber über dem EU-19-Niveau (OECD-Durchschnitt 13,3 %, EU19-Durchschnitt 12,2%). In Österreich liegt der Anteil zwischen dem deutschen und dem schweizerischen Niveau bei im Jahr 2006 11 Prozent. Dies beinhaltet eine leichte Steigerung gegenüber 2000 (10,7 %)

- **Öffentlicher Finanzierungsanteil bei der Elementarbildung (B3.2):** Für die Schweiz liegen diesbezüglich keine Daten vor. Im Vergleich Deutschland-Österreich weist Deutschland einen höheren und in den letzten Jahren auch leicht gestiegenen öffentlichen Finanzierungsanteil auf. Der private Finanzierungsanteil liegt bei unter 30 Prozent (2004: 28,2 %; 2006: 27,8 %), während er in Österreich über ein Drittel ausmacht (2004: 30 %; 2006: 36,6 %)
- **Öffentlicher Finanzierungsanteil bei der Primar- bis Postsekundarbildung (B3.2a):** Hier lag der öffentliche Finanzierungsanteil von Österreich 1995 mit 96,2 Prozent um 15,2 Prozentpunkte und der der Schweiz um 8,1 Prozentpunkte über dem deutschen Niveau. Seither ist die Bedeutung privater Finanzierung in den Alpenrepubliken stärker gestiegen als in Deutschland. Mit 86,6 Prozent liegt die Schweiz 2006 leicht unter dem deutschen Niveau (87 %) und der deutsche Abstand zu Österreich hat sich auf 7,4 Prozentpunkte halbiert.
- **Öffentlicher Finanzierungsanteil bei der tertiären Bildung (B3.2b):** Für die Schweiz fehlen die Daten. Der Vergleich Deutschland-Österreich zeigt eine Nivellierung der Unterschiede im Zeitraum 1995 bis 2006: 1995 lag der öffentliche Finanzierungsanteil in Österreich um 7,5 Prozentpunkt über Deutschland; 2006 liegen beide Länder mit einem Anteil von 84,5 Prozent (Österreich) resp. 85,0 Prozent (Deutschland) annähernd gleich auf.
- **Ausgaben für Bildungseinrichtungen (B4.2):** Indikator B4.2 zeigt die Verteilung der öffentlichen Mittel auf direkte Einrichtungsfinanzierung und indirekte Transfers. Er weist aus, dass in Österreich unterhalb des Tertiärsbereichs die öffentliche Finanzierung privater Einrichtungen im Gegensatz zur Schweiz, die es 2006 über alle ISCED-Stufen auf einen Anteil von 6,8 Prozent brachte, gar keine Rolle spielt. In Deutschland lag der Anteil 2006 im nicht-tertiären Bereich bei 10,4 Prozent und im Tertiärbereich bei 1,1 Prozent.
- **Transfers an den Privatsektor (B5.4):** Bei diesen Indikatoren gibt es gegenläufige Befunde. In der Schweiz spielen indirekte Transfers an den Privatsektor in Form von Ausbildungsförderungen - der Indikator B5.4 schlüsselt sie näher auf - nur eine geringe, in den letzten Jahren sogar abgenommene Rolle, während in Deutschland und Österreich ein Anstieg zu registrieren ist. Bei den öffentlichen Finanzierungsmitteln tertiärer Bildung betrug der Anteil indirekter Transfers in Österreich 2006 ein Viertel (24,9 %) gegenüber einem Fünftel (19,5 %) in Deutschland und nur 5,4 Prozent in der Schweiz. Deutschland bewegt sich damit im OECD-Mittel; Österreich liegt darüber, die Schweiz darunter. Auch bei der Primar- bis Postsekundarbildung haben indirekte Transfers an den Privatsektor in der Schweiz mit 2,1 Prozent der Gesamtausgaben eine im OECD-Vergleich nur geringe Bedeutung. Gegenläufig zur tertiären Bildung liegt der Anteil hier aber in Österreich mit 1,9 Prozent noch niedriger, während er in Deutschland 2,5fach so hoch ist (4,7 %).
- **Struktur der Ausgaben (B6.2; öffentliche und private Ausgaben):** Bei den investiven Ausgaben verzeichnet die Schweiz zumindest während der letzten Jahre höhere Anteile als Deutschland. Die von Österreich fallen besonders niedrig aus. Auf das Jahr 2006 bezogen ergibt sich der Befund, dass Österreich im Primärbereich nur 5 Prozent der Ausgaben auf Kapitalgüter verwandt hat gegenüber 10,3 Prozent in der Schweiz und 8,1 Prozent in Deutschland. Im Sekundärbereich lag der investive Anteil mit 2,7 Prozent gegenüber 7,7 Prozent in der Schweiz und 7,4 Prozent in Deutschland sogar noch geringer. Für weitere Informationen vgl. Tabelle 27. Bei der Struktur laufender Ausgaben wirken sich die hohen Lehrergehälter von Deutschland und der Schweiz aus. In Österreich entfallen von den laufenden Ausgaben rd. 10 Prozentpunkte weniger auf Personalausgaben als in der Schweiz. Dies blieb während der letzten Jahre ziemlich unverändert. Die Differenz zu Deutschland ist demgegenüber geringer geworden. Vgl. Tabelle 27

Der Schweizer Föderalismus fällt in die Kategorie des Wettbewerbsföderalismus. Verglichen mit einem das Prinzip der Gleichheit und Kooperation stärker gewichtenden Föderalismus, betont der Wettbewerbsföderalismus Konkurrenz und Verschiedenheit.¹²⁸ Vor diesem Hintergrund sind die extremen kantonalen Unterschiede in der Bildungsausgabenquote zu sehen. Sie stehen in auffälligem Kontrast zu Deutschland, wo sich seit Mitte

Abb. 12: Variation der Bildungsausgabenquote 2004 in den Schweizer Kantonen¹



¹²⁸ Im Föderalismus (lat. foedus = Bund, Vertrag) verbinden sich Staaten zu einem übergeordneten Ganzen, einem Bündnis. Es vereinigt in sich widersprüchliche Prinzipien wie territoriale Einheit und Besonderheit, Zentralisation und Dezentralisation, Gleichwertigkeit und Verschiedenheit, Wettbewerb und Kooperation. Diese unterschiedlichen Organisationsprinzipien begründen eine spannungsgeladene Dialektik. Damit keine Seite zu dominant wird, verpflichtet der Föderalismus seine Mitglieder, einmal den Bund und dann auch die Bundesländer in Deutschland oder die Kantone in der Schweiz zu einem bündnisfreundlichen Verhalten. Das *bündische Prinzip* ist für ein föderalen Systems elementar, denn nach diesem Prinzip versprechen sich die staatlichen Bundesgenossen wechselseitige Hilfe, wenn ein Bundesgenosse in Not geraten ist. Je nachdem wie in einem föderalen System Gleichwertigkeit und Verschiedenheit, Wettbewerb und Kooperation austariert sind, spricht man von einem kooperativen Föderalismus oder einem Konkurrenz- resp. Wettbewerbsföderalismus. Im kooperativen Föderalismus wird auf Gleichheit der Lebensbedingungen geachtet, im Wettbewerbsföderalismus reicht „Gleichwertigkeit“, was ein dehnbarer Begriff ist. Deutschland gehörte in der Vergangenheit eindeutig in die Kategorie „kooperativer Föderalismus“, hat sich jedoch u.a. im Rahmen der Föderalismusreform von 2006 in Richtung Wettbewerbsföderalismus weiter entwickelt. Dies jedoch halbherzig-widersprüchlich, denn der Wettbewerb findet nur ausgabenseitig statt. Kompetenzen zur eigenverantwortlichen Gestaltung der Einnahmeseite des Haushalts (Steuergesetzgebungskompetenzen) wurden nicht übertragen.

der 90er Jahre die Differenz stetig vermindert hat und aktuell weniger als 2-BIP-Prozentpunkte beträgt (vgl. Abb. 4). Wie aus Abbildung 12 ersichtlich liegt die Spannweite in der Schweiz aktuell (2006) mehr als doppelt so hoch. Dabei fällt auf, dass die Kantone mit den geringsten Bildungsausgabenquoten in der Deutschschweiz und die mit den höchsten Quoten eher in der französischen Schweiz anzutreffen sind. Rückschlüsse auf Qualitätsunterschiede erlauben die Daten nicht. Hierzu müsste eine differenzierte Analyse erfolgen, was hier nicht möglich ist. Die Abbildung beinhaltet Daten nach dem Abzug der Bundesanteile. Dargestellt sind also die von den Kantonen aufgebrauchten Mittel. Zur Finanzierungsstruktur ist dabei auszuführen: Die Bundesebene trägt von den öffentlichen Gesamtausgaben einen Anteil, der sich im Zeitraum von 1990 bis 2006 meist zwischen knapp 12 Prozent und gut 13 Prozent bewegte. Im Jahr 2004 fiel er mit 15,9 Prozent überdurchschnittlich hoch aus, fiel in den Folgejahren aber wieder.¹²⁹

Die Begründungen, die in Deutschland vorgetragen werden, um statistische Sonderdarstellungen in Form eines Nationalen Bildungsbudgets zu rechtfertigen, können von Österreich, der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise vorgetragen werden. Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass abgesehen vom Fürstentum Liechtenstein, das lediglich Mitglied der UNESCO, nicht aber der OECD oder der Europäischen Gemeinschaft ist, die nationale Bildungsfinanzstatistik stärker international harmonisiert ist als dies für Deutschland zutrifft. In besonderer Weise gilt dies für Österreich. Für die Schweiz dagegen nur bedingt. Die Dokumentation der Schweizer Bildungslandschaft entsteht als Zusammenfügung von 26 kantonalen Datensätzen, die auf der Bundesebene harmonisiert und klassifiziert werden. Die schweizerische Klassifikation ist kompatibel mit der ISCED 97 der UNESCO. Die tabellarischen Abbildungen der 3 Klassifikationsebenen erlauben nationale und internationale Systemvergleiche. Um die Kompatibilität herzustellen, werden auf nationaler Ebene die kantonalen Schultypen einem einheitlichen schweizerischen Klassifikationsschema zugeordnet. Dieses umfasst 6 Schulstufen, welche in mehrere Schultypen unterteilt werden. Die Schweizerischen Schulstufen können so der 6-stufigen internationalen ISCED 97 Klassierung zugeordnet werden.

Die nachfolgende Tabelle 28 stellt aus den nationalen Statistiken für die vier deutschsprachigen Länder die Struktur der Bildungsausgaben zusammen. Zwecks besserer Vergleichbarkeit habe ich bei der Schweiz und Liechtenstein eine Umrechnung von Franken in Euro vorgenommen. Es fällt auf, dass bei der Deutschen Statistik (Finanzstatistik) die

Aufteilung der laufenden Ausgaben nicht die tatsächlich auf Personal und Sachmittel entfallenden Anteile widerspiegelt. Ohne Kenntnis der Hintergründe, könnte geschlossen werden, dass 1995 67,7 Prozent der laufenden Ausgaben (Bruttoausgaben) und 71,4 Prozent der Grundmittel auf Personal entfielen, 2006 aber nur noch 53,4 Prozent resp. 52,6 Prozent. Dies ergäbe zu den OECD-Zahlen von Tabelle 27 – sie betrachten den Mitteleinsatz bei den Bildungseinrichtungen - eine Differenz von über 20 Prozentpunkten, denn beim Primar- bis Postsekundarbereich wird der Personalkostenanteil an den laufenden Ausgaben für 2006 mit 81,6 Prozent und im Tertiärbereich mit 67,6 Prozent angegeben. So stark wie öffentliche Transfers an den Privatsektor dann gestiegen sein müssten, sind sie aber nicht gestiegen. Tatsächlich resultiert der Anteilsrückgang primär nicht aus einer Veränderung der Ausgabenstruktur bei den Bildungseinrichtungen, auch nicht bei den öffentlichen, sondern ist vorrangig Ergebnis der Ausgliederung von Hochschulen aus den Kernhaushalten der Länder. Vgl. dazu oben unter 3.2.2. Ein weiterer, quantitativ aber nicht so durchschlagender Grund sind Privatisierungen bei Kindertagesstätten und im Jugendhilfebereich. Der Anteil öffentlicher Trägerschaften von Kindertagesstätten ist in Ostdeutschland dramatisch abgebaut worden und in Ost wie West haben sich viele Jugendämter auf die Arbeit einer reinen Steuerungsinstanz zurückgezogen. Die eigentliche Arbeit mit Jugendlichen wurde aus Kostenersparnisgründen auf Honorarkräfte etc. ausgelagert. Nur die letztgenannte Entwicklung führt zu einem Abbau von Personalausgaben des öffentlichen Sektors, da dieser hier Leistungen nicht mehr selbst erstellt, sondern bei Dritten einkauft. Offensichtlich gibt es derartige Prozesse auch in Österreich und der Schweiz. In Österreich zeigt dies der Anstieg von Transfers an private gemeinnützige Organisationen und an Unternehmen. Diese Transfers machten im Jahr 2000 nur einen Anteil von 3,6 Prozent an den laufenden Ausgaben, 2007 aber von 5 Prozent. Dies ist jedoch immer noch ein vergleichsweise niedriges Niveau. Die Annahme ist nicht unplausibel, dass es in den Alpenrepubliken ein verglichen mit Deutschland geringeres Niveau an Aufgabenauslagerungen auf private Dritte gibt als in Deutschland. Ein gewisses Indiz dafür kann in den geringeren Anteilsdifferenzen zwischen der institutionellen Ausgabenstruktur gemäß OECD-Statistik und der Ausgabenstruktur gemäß nationaler Finanzstatistik gesehen werden. Die OECD weist bei der Schweiz für 2006 im Primar- bis Postsekundarbereich einen Personalkostenanteil an den laufenden Ausgaben von 84,6 Prozent und im Tertiärbereich von 76,7 Prozent aus. Die Finanzstatistik nennt für die gesamten Bildungsausgaben (incl. Transfers an Privathaushalte) einen Personalkostenanteil von 73,9

¹²⁹ Quelle: Bundesamt für Statistik, Tab. 15.2.4.1: Ausgaben der öffentlichen Hand für Schulstufen und Verwaltungsebenen

Tab. 28: Die Struktur öffentlicher Bildungsausgaben in den deutschsprachigen Ländern (Mio. €)

	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Deutschland (Mio. €): Einwohner am 1.1.2009: 82,05 Mio							
Personalausgaben	54.208,7	49.574,0	49.749,4	49.668,0	48.987,5	46.673,9	
Jugendhilfe, Kitas etc.	5.249,7	4.905,4	4.818,0	4.766,4	4.636,3	4.280,6	
Allgemeine + berufliche Schulen	33.456,8	35.155,2	36.339,4	36.675,8	36.404,0	36.394,7	
Hochschulen	14.945,7	8.910,6	7.493,3	7.135,6	6.868,4	4.873,9	
Sachausgaben (laufende)	15.779,9	13.115,0	12.459,3	12.580,2	13.009,2	13.100,4	
Zahlungen an andere Bereiche	10.119,5	15.835,8	22.233,8	22.888,4	24.083,9	27.611,3	
Jugendhilfe, Kitas etc.	4.354,3	5.583,9	6.291,9	6.396,1	6.803,2	7.003,2	
Allgemeine + berufliche Schulen	2.532,9	3.175,1	3.926,5	4.150,3	4.395,4	4.652,6	
Hochschulen	504,6	4.647,7	8.600,3	8.725,2	9.272,9	12.275,3	
Laufende Ausgaben: brutto	80.108,1	78.524,7	84.442,5	85.136,6	86.080,7	87.385,6	
Investive Ausgaben	8.627,7	6.973,9	6.488,5	6.025,8	5.969,1	6.422,5	
Gesamtausgaben (brutto)	88.735,8	85.498,6	90.931,0	91.162,3	92.049,7	93.808,1	
Saldo der Finanzbeziehungen zwischen öffentl. Haushalten	-667,7	-1.240,7	-628,7	-853,1	-663,9	-500,5	
Unmittelbare Einnahmen	12.124,5	4.994,3	4.636,5	4.940,8	5.063,6	4.513,4	
Grundmittel (Zuschuss)	75.943,6	79.263,6	85.665,9	85.368,4	86.322,2	88.794,2	
Österreich (Mio. €); Einwohner am 1.1.2009: 8.255.260							
Personalaufwand		7.037,3	7.415,7	7.644,2	8.000,2	8.387,4	8.750,8
Sachaufwand		2.366,9	2.773,5	2.868,7	2.926,7	3.091,4	3.134,8
Transfers an den Privatsektor		963,5	1.146,9	1.174,0	1.248,0	1.344,4	1.407,4
Transfers an priv. Haushalte		588,0	684,6	683,6	700,6	723,5	738,9
Transfers an priv. gemeinn. Einr.		240,8	292,9	282,1	300,9	328,6	359,8
Transfers an Unternehmungen		134,7	169,4	208,3	246,5	292,3	308,8
Transfers an SV-Träger		8,3	5,6	6,0	5,4	5,7	5,7
Sonstiges (Darlehen, vor allem)		97,4	105,5	120,2	109,0	106,1	102,4
Investive Ausgaben		463,0	439,9	458,3	483,5	432,2	506,6
Gesamtausgaben		10.936,4	11.887,0	12.271,4	12.772,7	13.367,3	13.907,7
Schweiz (Mio € anhand Kurs vom 22.1.2010); Einwohner am 1.1..2009: 7.700.202							
Personalausgaben		10.170,6	11.878,8	12.006,0	12.223,2	12.382,9	
Sachausgaben		2.046,3	2.365,4	2.424,8	2.519,5	2.628,8	
Übrige Ausgaben (Transfers...)		1.270,5	1.657,6	2.198,7	1.716,4	1.740,4	
Investive Ausgaben		1.503,8	1.592,0	1.491,9	1.520,9	1.447,4	
Gesamtausgaben		14.991,2	17.493,8	18.121,4	17.980,0	18.199,4	
Nachrichtlich: in CHF		22.081,3	25.767,4	26.691,9	26.483,7	26.806,9	
Fürstentum Liechtenstein (Mio. € anhand Kurs vom 22.1.2010); Einwohner am 1.1.2009: 35.590							
Personalaufwand insgesamt			50,6	51,9	54,0	54,0	55,8
Sachaufwand			11,4	12,2	11,7	10,7	12,6
Übrige laufende Aufwendungen			30,8	31,1	34,3	35,5	35,8
Gesamte laufende Ausgaben			92,8	95,2	100,0	100,3	104,1
Erträge, Rückerstattungen...			4,6	4,4	4,9	5,9	6,0
Laufende Rechnung (netto)			88,3	90,8	95,1	94,4	98,1
Nachrichtlich: CHF			130,0	133,7	140,1	139,0	144,5

Quellen: Amtliche Statistiken (vgl. Literaturverzeichnis), eigene Auswertung

Prozent. Die Differenz entspricht in der Größenordnung den Transferausgaben, die die Schweiz nicht näher spezifiziert. Ähnlich bei Österreich: Der in der nationalen Statistik ausgewiesene Anteil der Personalausgaben an den gesamten laufenden Ausgaben belief sich im Jahr 2000 auf 67,2 Prozent und ging dann auf um die 65 Prozent zurück (2007: 65,3 %). Der moderate Rückgang, der hier sichtbar wird, spiegelt sich tendenziell auch in den OECD-Zahlen. Im Jahr 2006 lag der Personalkostenanteil an den laufenden Ausgaben im Primar- bis Postsekundarbereich bei 76,6 und im Tertiärbereich bei 62,9 Prozent. Mehr als 50 Prozent der Differenz zwischen den OECD-Daten und Finanzstatistikdaten erklärt sich über die Position Transfers an Privathaushalte, dessen von 2000 bis 2007 annähernd stabil blieb.

Österreich, das gleichermaßen Mitglied der europäischen Gemeinschaft wie der OECD ist, hat seine nationale Bildungsfinanzstatistik mittlerweile konform mit den internationalen Konventionen gestaltet. Die Schweiz und Liechtenstein¹³⁰ haben eine vergleichbare Anpassung nicht vollzogen. Wie gestaltet sich die Anpassung der nationalen österreichischen Statistik an die internationalen Konventionen? Zur Abgrenzung von Ausgaben in Tabelle 28 und den Tabellen 29 wie 30 ist zunächst Folgendes festzuhalten:¹³¹

- Österreich berücksichtigt bei den öffentlichen Bildungsausgaben fiktive Sozialbeiträge von Beamten. Diese beliefen sich im Jahr 2006 auf 996,4 Mio. €. Dies entspricht 11,9 Prozent des in Tabelle 28 ausgewiesenen Personalaufwandes.
- Es existiert eine zentrale Liegenschaftsverwaltung. Mietaufwendungen an die Bundesimmobilien Ges.m.b.H (BIG) für Schulgebäude betragen 309,5 Mio. €. Dies erklärt teilweise den gegenüber Deutschland höheren Anteil der Sachausgaben an den gesamten laufenden Ausgaben sein. Nach den OECD-Daten betrug der Anteil 2006 in Deutschland im Primar- bis Postsekundarbereich 18,4 Prozent gegenüber 23,3 Prozent in Österreich. Ebenso dürfte der deutlich geringere Anteil der Ausgaben für Kapitalgüter an den Gesamtausgaben (vgl. Tab. 27) hierin zumindest eine Teilerklärung finden.
- Die bildungsrelevante Familienbeihilfe an volljährige Schüler und Schülerinnen sowie Studierende, deren Bezug an eine bestimmte Studienleistung gebunden ist, betrug im Jahr 2006 427,7 Mio. €. Ebenfalls beinhaltet sind Aufwendungen für Schülerfreifahrten und die Schulbuchaktion mit 451,2 Mio. €.
- Ausgaben, die nach internationaler Konvention nicht zu den Bildungsausgaben zählen, sind auch in der nationalen Bildungsfinanzstatistik nicht enthalten. So sind, anders als in Deutschland, Ausgaben der Arbeitsverwaltung für Weiterbildung und Training von Arbeitslosen nicht enthalten, ebenso fehlen Jugendhilfeausgaben (u.a.).

Die nachfolgende Tabelle 29 zeigt die Umsetzung des ISCED-System mit Zurückrechnung bis ins Jahr 1995. In dem abgebildeten Zeitraum 1995 bis 2006 stiegen die öffentli-

¹³⁰ In Liechtenstein ist eine Anpassung an das ISCED-System, nicht aber die Umsetzung des COFOG-System geplant. So die Auskunft auf eine schriftliche Anfrage der Verfasserin im Januar 2010.

chen Bildungsausgaben nominal um ein knappes Drittel mit überproportionalen Zuwächsen im Elementarbereich und im Tertiärbereich (Schwerpunkt: nicht-universitäre Tertiärausbildungen). Die Differenz zwischen den Daten der Finanzstatistik und der Bildungsfinanzstatistik in internationaler Abgrenzung beträgt mit 4 bis 5 Prozent nur einen Bruchteil der Differenz, um die in Deutschland öffentliche Bildungsausgaben nach Finanzstatistik (Grundmittelkonzept) niedriger ausfallen als öffentliche Bildungsausgaben nach internationaler Abgrenzung. Modul A des nationalen deutschen Bildungsbudgets weist die öffentlichen Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung um fast ein Viertel höher aus als die Finanzstatistik. Beim gesamten Bildungsbudget (Modul A+B) beläuft sich die Differenz sogar auf fast 30 Prozent. Siehe unter Gliederungspunkt 3.2.1 die Tabellen 14 und 15.

Tab. 29: Öffentliche Bildungsausgaben nach ISCED-Gliederung in Österreich 1995 bis 2006 (in Mio €)

Jahr	ISCED 0	ISCED 1	ISCED 2	ISCED 3	ISCED 4	ISCED 5B	ISCED 5A/6	ISCED 9	insg.
	Elementarbereich	Primarbereich Schulstufe 1 - 4	Sekundarbereich I Schulstufe 5 - 8	Sekundarbereich II Schulstufe 9 und höher	Mittlere Speziallehrgänge	Nicht-universitärer Tertiärbereich	Universitärer Tertiärbereich	nicht zuordenbar (n-a.)	
1995	719,7	2.244,7	2.609,9	2.288,1	83,6	190,2	2.233,6	236,0	10.605,8
1996	771,1	2.198,9	2.712,1	2.338,2	76,5	201,3	2.253,7	173,4	10.725,3
1997	795,1	2.235,2	2.667,8	2.371,4	77,8	194,8	2.255,3	146,1	10.743,5
1998	882,6	2.304,5	2.702,1	2.482,1	105,8	189,1	2.290,9	144,3	11.101,5
1999	850,4	2.400,8	2.956,6	2.517,8	91,2	198,2	2.431,0	155,6	11.601,7
2000	880,5	2.297,7	2.959,5	2.608,1	96,4	201,6	2.467,5	143,3	11.654,6
2001	834,8	2.368,9	2.860,8	2.584,5	97,4	176,0	2.730,8	355,5	12.008,6
2002	886,4	2.432,5	2.958,7	2.663,1	92,8	177,9	2.648,2	394,7	12.254,3
2003	926,3	2.560,7	3.181,4	2.990,7	34,7	212,2	2.711,7	-	12.617,7
2004	938,8	2.435,2	3.035,4	3.040,1	44,0	368,0	2.988,7	-	12.850,3
2005	989,2	2.533,5	3.181,4	2.945,4	49,0	373,5	3.265,3	-	13.337,3
2006	1.028,5	2.599,2	3.324,4	3.195,7	48,0	397,5	3.404,7	-	13.998,0
Nominale Ausgabensteigerung 1995 bis 2006									
	42,9%	15,8%	27,4%	39,7%	-42,6%	109,0%	52,4%		32,0%
Vergleich mit der COFOG-Abgrenzung 2006									
	3.349		6.208		44	3.871			13.471
Differenz zwischen COFOG und ISCED-Gliederung									3,9%

Erläuterung: 2005 erfolgte eine Änderung der Berechnung. U.a. ist nun die ISCED-Stufe 9, in der die nicht zuzuordnenden Ausgaben erfasst wurden, entfallen.

Quelle: Statistik Austria 2009: Bildungsausgabenstatistik mit Aktualisierungsstand vom 23.01.2009 und Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG) 2006-2008, ESGV 1995, Staat, konsolidiert (Aktualisierungsstand: 26.3.2009)

¹³¹ Auskunft von der Direktion Volkswirtschaft der Bundesanstalt Statistik Austria (Sabine Martinschitz) im

Die COFOG-Klassifikation wurde in Österreich bislang nach Abteilungen resp. Aufgabebereichen und grob nach Einzelfunktionen auf der zweiten Gliederungsebene umgesetzt. Siehe dazu die entsprechenden Angaben in der Tabelle 29. Tabelle 30 zeigt die Gliederung der Staatsausgaben gemäß COFOG-Klassifikation im Zeitraum 2006 bis 2008. Es wird ersichtlich, dass Bildung zusammen mit Gesundheit und Verteidigung im Gefüge staatliche Ausgaben an Gewicht gewonnen hat. Die allgemeine öffentliche Verwaltung hat dafür einen Prozentpunkt abgegeben und das auch in Österreich dominierende Feld der sozialen Sicherheit blieb konstant. Das COFOG-System weist die staatlichen Bildungsausgaben für das Jahr 2006 um 527 Mio. € niedriger aus als die Erfassung nach der UOE-Klassifikation. Dies ist eine Differenz von nur 3,9 Prozent. Welche Effekte hier wie zum Tragen kommen, bleibt offen. Zu erwarten wäre, dass tertiäre Bildungsausgaben bei COFOG wegen der weitgehenden Ausgliederung der Hochschulforschung niedriger liegen als bei der Erfassung gemäß UOE-Konvention. Dies ist aber nicht der Fall. Die Differenzen liegen stattdessen bei den ISCED-Stufen 0 bis 3. Dies wirft die hier nicht klärbare Frage auf, ob bei der Umsetzung des COFOG-Systems Hochschulforschung so den Einzelaufgabebereichen zugewiesen wurde wie es die Regeln vorsehen.

Tab. 30: Das Bildungswesen im Rahmen der österreichischen Staatsausgaben (COFOG, konsolidiert)

COFOG-Abteilungen	2006	2007	2008
	in % der Staatsausgaben insgesamt		
01. Allgemeine öffentliche Verwaltung	14,3	14,3	13,2
02. Verteidigung	1,6	1,8	2,0
03. Öffentliche Ordnung und Sicherheit	3,0	2,9	3,0
04. Wirtschaftliche Angelegenheiten	10,0	9,5	9,9
05. Umweltschutz	1,0	1,0	0,9
06. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	1,2	1,2	1,2
07. Gesundheitswesen	15,2	15,6	15,8
08. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	2,0	2,0	1,9
09. Bildungswesen	10,6	10,7	10,8
10. Soziale Sicherung	41,0	41,1	41,1
Summe	100,0	100,0	100,0
Staatsausgaben insgesamt, in Mio. €)	127.194	131.824	137.308
Nominales Wachstum der Staatsausgaben		3,64 %	4,16 %
Nachrichtlich			
Bildungsausgaben nach COFOG-Abgrenzung (Mio. €)	13.471	14.105	14.829

Quelle: Statistik Austria 2009: Staatsausgaben nach Aufgabebereichen (COFOG) 2006-2008, ESVG 1995, Staat, konsolidiert (Aktualisierungsstand: 26.3.2009)

4.2.4 Vergleich mit skandinavischen Ländern

4.2.4.1 Überblick

Schauen wir zunächst erneut mit der OECD-Brille auf die öffentlichen Bildungsausgaben der Skandinavien-Gruppe. Nach den Daten, die die OECD mit ihren jährlichen Berichten „Education at a Glance“ liefert, ergibt sich für die öffentliche Bildungsfinanzierung insgesamt und entlang der ISCED-Stufen im Vergleich folgendes Bild:

- **Gesamte öffentliche Bildungsausgaben bezogen auf das BIP (B4.1):** Von 1995 bis 2006 sind öffentliche Bildungsinvestitionen im skandinavischen Durchschnitt¹³² relativ in gleicher Weise zurückgegangen wie in Deutschland. Der Abstand blieb ungefähr konstant. 1995 stellten skandinavische Länder im Schnitt dem Bildungswesen über öffentliche Haushalte 2,67 BIP-Prozentpunkte mehr zur Verfügung als Deutschland. Der Differenz stieg bis 2004 auf 2,88 BIP-Prozentpunkte und ging dann auf 2,62 BIP-Prozentpunkte im Jahr 2006 zurück. Von Konvergenz wie im Verhältnis zu Österreich zeugt dies nicht. Die Differenz zu Deutschland resultiert gleichermaßen aus dem Primar- bis Postsekundarbereich (2006: + 1,6 BIP-Prozentpunkte) und dem Tertiärbereich (+ 0,8 BIP-Prozentpunkte). Würde die öffentliche Hand dem deutschen Bildungssystem in dem Maße Mittel zur Verfügung stellen wie die fünf nordisch-skandinavischen Länder im Durchschnitt, so hätten die Ausgaben im Jahr 2006 um 60,7 Mrd. € höher ausfallen müssen (+ 37,4 Mrd. € bei der Primar- bis Postsekundarbildung, 18,3 Mrd. € mehr bei der Tertiärbildung und 5,1 Mrd. € mehr im sonstigen Bereich).
- **Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben (B4.1):** Skandinavische Länder geben im internationalen Vergleich einen überproportionalen Anteil ihres öffentlichen Gesamthaushaltes für Bildung aus. Dänemark, Island und Norwegen stechen dabei besonders hervor. In diesen drei Ländern lag der Anteil 2006 durchschnittlich bei 16,6 Prozent gegenüber 12,6 Prozent in Schweden wie Finnland und 9,7 Prozent in Deutschland. Im Zeitraum von 1995 bis 2006 wurde der Abstand zu Deutschland nicht geringer, sondern größer. 1995 (ohne Island) betrug er 3,9 Prozentpunkte, im Jahr 2000 4,5 Prozentpunkte und 2006 5,3 Prozentpunkte.
- **Öffentliche Finanzierungsanteile (B3.2):** Die öffentlichen Finanzierungsanteile liegen über dem deutschen Niveau. Verglichen mit 1995 ist der Abstand heute aber geringer. 1995 waren im skandinavischen Durchschnitt nur 1 Prozent der Ausgaben des Primar- bis Postsekundarbereichs privat finanziert gegenüber 19 Prozent in Deutschland. 2006 liegt diese Differenz noch bei 11,3 Prozent. 98,3 Prozent dieser Ausgaben gegenüber 87 Prozent in Deutschland sind öffentlich finanziert. Dabei muss gesehen werden, dass Vergleichbarkeit in der Längsschnittbetrachtung nur eingeschränkt gegeben ist, da private Ausgaben heute vollständiger erfasst werden als in den 90er Jahren. Bei der Tertiärbildung lag der öffentliche Finanzierungsanteil im Skandinavien-Durchschnitt 1995 bei 96 Prozent gegenüber 88,6 Prozent in Deutschland. Bis 2006 erfolgte ein Rückgang auf 94,7 Prozent resp. 85 Prozent in Deutschland.
- **Ausgaben für öffentliche Bildungseinrichtungen und Transfers an den Privatsektor (B4.2):** Beim Indikator B4.2 bieten skandinavische Länder kein einheitliches Bild. 2004 lag im Primar- bis Postsekundarbereich die Spannweite beim Anteil direkter Zahlungen zwischen 86,9 Prozent in Dänemark und 99 Prozent in Island. Deutschland lag mit 95,1 Prozent dazwischen. Auch bei der Finanzierung tertiärer Bildung gab es ein großes Gefälle zwischen einem Anteil direkter Finanzierung von nur 59,2 Prozent in Norwegen und 82,8 Prozent in Finnland. Diese Differenz lichtet sich, wenn bei den direkten institutionellen Zahlungen zwischen Zahlungen an öffentliche und private Einrichtungen unterschieden wird. In

¹³² 1995 wegen fehlender Daten ohne Island

Deutschland gingen 2004 11,1 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben an private Bildungseinrichtungen. Dieser Anteil lag in allen skandinavischen Ländern deutlich niedriger. Im Durchschnitt war er mit 5,5 Prozent nur halb so hoch. Bis 2006 ging der Anteil in Deutschland auf 10,4 Prozent zurück und blieb in den skandinavischen Ländern stabil. Der tertiäre Bereich bietet ein anderes Bild. Nur private Ersatzschulen, nicht aber private Hochschulen haben in Deutschland einen Anspruch auf öffentliche Förderung. Dementsprechend gering sind die darauf verwandten öffentlichen Mittel. 2004 lagen sie bei nur 1,2 Prozent gegenüber durchschnittlich 5 Prozent im skandinavischen Raum. Während der Anteil in Deutschland nicht gestiegen ist, gab es in Skandinavien einen Anstieg auf 6,3 Prozent.

- **Transfers an den Privatsektor (B5.4):** Ausbildungsförderung spielt in skandinavischen Ländern eine große Rolle. Daher sind die Finanzierungsanteile, die auf Ausbildungsförderung entfallen, im internationalen Vergleich und auch gegenüber Deutschland hoch. Im tertiären Bildungsbereich stellten sie 2006 durchschnittlich 27,5 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben (Deutschland: 19,5 %). Im nicht-tertiären Bereich (B5.5) spielt die finanzielle Förderung der Bildungsteilnehmer zwar eine deutlich geringere, aber immer noch beachtliche Rolle. Dänemark setzt (2006) gut 10 Prozent, Norwegen immerhin noch gut 8 Prozent seiner Ausgaben dafür ein verglichen mit 4,7 Prozent in Deutschland und nur 0,8 Prozent in Österreich.

Nominales Ausgabenwachstum im deutsch-skandinavischen Vergleich

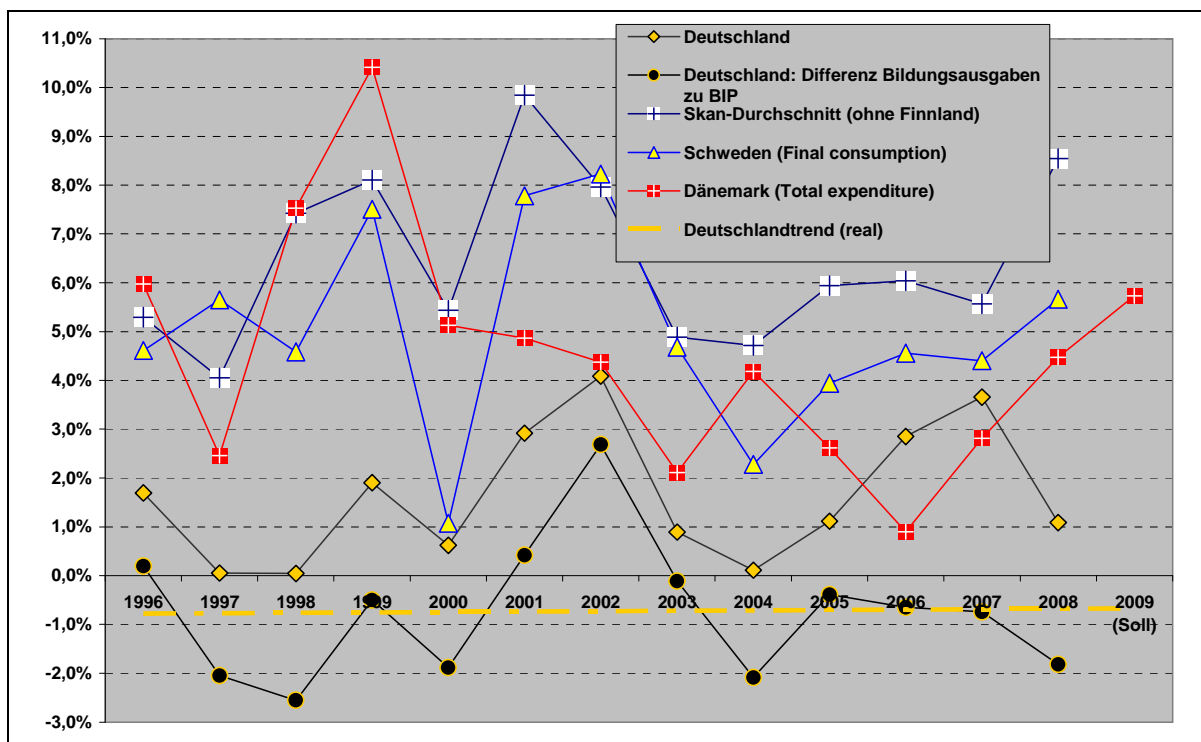
Nominal haben Bund, Länder und Gemeinden die öffentlichen Mittel, die sie dem Bildungssystem zur Verfügung stellen, von 75,9 Mrd. € im Jahr 1995 auf 89,2 Mrd. € im Jahr 2006 erhöht (plus 13,2 Mrd. € resp. plus 17,5 %). Nicht wenige Haushälter erliegen diesbezüglich der Illusion, es werde mehr für Bildung ausgegeben. Dies gilt jedoch in einer Reihe von Jahren noch nicht einmal real, also nach Abzug der Preissteigerungsrate.¹³³

Vergleicht man das nominale Wachstum der Bildungsgrundmittel mit dem nominalen Wirtschaftswachstum, so werden über die öffentlichen Haushalte seit 1997 von Jahr zu Jahr leicht sinkende Anteile der Wirtschaftsleistung für Bildung bereit gestellt. Anhand der Indexentwicklung seit 1995 zeigt Abb. 2.0.-2 im Bildungsfinanzbericht 2009 (S. 25), dass es seit 1995 in keinem einzigen Jahr gelang, die Bildungsgrundmitteln über das Wachstum des BIP hinaus ansteigen zu lassen. Dies jedoch wäre über einen längeren Zeitraum notwendig, um die massive Finanzierungslücke zu den Ländern, die im EU- und OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe öffentliche Bildungsausgaben tätigen, zu vermindern. Mit Ausnahme des Jahres 1996 ist es noch nicht einmal gelungen, die Bildungsgrundmittel auch nur im Gleichklang mit dem BIP wachsen zu lassen. Die Vorstellung, man könne über die systematische Schwächung der öffentlichen Finanzkraft einerseits die Staatsausgaben in Prozent des BIP reduzieren und gleichzeitig die öffentlichen Bildungsausgaben bezogen auf das BIP wachsen lassen, wurde in den letzten 12 Jahre nachhaltig widerlegt. Die Fortsetzung der bisherigen Finanzierungsstrategie, die durch die Aufnahme einer

¹³³ Gemessen an der allgemeinen Preissteigerungsrate (Wachstum der Verbraucherpreise) stiegen die öffentlichen Bildungsausgaben nur in den Jahren 1996, 1999, 2001, 2002 und 2007 real. In den anderen Jahren

Schuldenbremse ins Grundgesetz noch eine Verschärfung erfahren hat, lässt es aussichtslos erscheinen, bei der öffentlichen Bildungsfinanzierung international Anschluss zu finden. Die Klimmzüge, die gemacht werden, um durch methodische Anpassungen der statistischen Erfassung von Bildungsausgaben die trübe Realität in ein schöneres Licht zustellen, sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Abb. 13: Nominales Wachstum der öffentlichen Bildungsausgaben¹⁾ in Relation zum nominalen BIP-Wachstum 1996 bis 2008: Deutschland im Vergleich mit skandinavischen Ländern²⁾



1) Daten der nicht in die VGR integrierten Finanzstatistik in Deutschland und Daten der in die VGR integrierten Finanzstatistik (COFOG-System) in den skandinavischen Ländern; Rechnungsergebnisse bis 2006 in Deutschland und Norwegen; sonst Rechnungsergebnisse bis 2007/2008. In die Berechnung gingen bei Schweden und Norwegen die Daten zu Final Consumption ein, bei Dänemark und Island dagegen die Gesamtausgaben (Total expenditure)

2) Ohne Finnland, da das Datenmaterial (Staatsausgaben nach COFOG-Abteilungen) nur die Jahre ab 2005 abbildet; Island ist erst ab 1998 einbezogen. Ab diesem Zeitpunkt werden Staatsausgaben differenziert nach COFOG-Abteilungen dargestellt.

Quellen: Deutschland: Bildungsfinanzbericht 2008 (Stat BA 2008); Dänemark, Schweden, Island, Norwegen: Public Finance im Rahmen der VGR nach der COFOG-Klassifikation; bei Dänemark zusätzlich Haushaltsansätze für 2009.

Abb. 13 zeigt, dass skandinavische Länder, obwohl sie sich bereits Mitte der 90er Jahre auf einem höheren Niveau der öffentlichen Bildungsfinanzierung bewegten, im Rahmen ihrer Haushaltsplanungen viel höhere Steigerungen einplanten und dann auch realisierten

gab es ein negatives Wachstum. Bei den Bildungsausgaben der Jahre 2007 und 2008 handelt es sich dabei um vorläufige Rechnungsergebnisse. Quelle: Stat. BA, eigene Berechnung

als Deutschland. Im Ergebnis haben sie ihre Spitzenposition gehalten, obwohl auch hier das Wachstum der staatlichen Bildungsausgaben teilweise hinter dem BIP-Wachstum zurückblieb.¹³⁴ In der UOE-Abgrenzung stellten die fünf nordisch-skandinavischen Länder ihren jeweiligen Bildungssystemen 1995 im Durchschnitt 6,8 Prozent des BIP zur Verfügung; 2006 waren es 7,1 Prozent.¹³⁵ Die leichte Steigerung des Durchschnittswertes ist der isländischen Entwicklung geschuldet. Mit nominalen Steigerungen von jahresdurchschnittlich über 10 Prozent steigerte der Klein-Staat die gesamten öffentlichen Ausgaben am BIP von unter 5 Prozent Mitte der 90er Jahre auf Anteile von im Jahr 2006 je nach Abgrenzung zwischen 6,3 Prozent bis 8,3 Prozent.¹³⁶ In der UOE-Meldung wie auch bei den in der eigenen amtlichen Statistik ausgewiesenen öffentlichen Ausgaben wurden 2006 7,55 BIP-Prozentpunkte erreicht. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stiegen die Bildungsausgaben in der Final-Consumption-Betrachtung von 5,16 Prozent (1998) auf 6,29 Prozent im Jahr 2007 (vorläufiges Rechnungsergebnis) und die Gesamtausgaben (Total expenditure) auf 8,3 Prozent.

Innerhalb der skandinavischen Ländergruppe setzt Finnland den geringsten BIP-Anteil ein. Im Schnitt der Jahre 1995 bis 2006 waren es im internationalen Vergleich (UOE-Meldung; Indikator B4.1) 6,34 Prozent. Hintergrund sind die gemessen am OECD-Durchschnitt geringen finnischen Lehrergehälter, die allerdings in der letzten Zeit überdurchschnittliche Steigerungen erfahren haben. Der Anteil der gesamten Bildungsausgaben am BIP sank von 6,8 Prozent im Jahr 1995 auf 6,0 Prozent im Jahr 2000, stieg bis 2006 dann aber wieder leicht auf 6,14 Prozent. Bei der Bewertung des zeitweiligen Rückgangs muss das in dieser Phase außerordentlich starke Wirtschaftswachstum bedacht werden. Von 1996 bis 2000 stieg das BIP jahresdurchschnittlich um 4,8 Prozent gegenüber 2,0 Prozent in Deutschland.¹³⁷ Die Entwicklung der Bildungsausgaben verlief in den Jahren danach leicht überdurchschnittlich, 2007 folgte sie etwa dem BIP-Wachstum. So

¹³⁴ Bezogen auf Staatsausgaben nach COFOG traf dies in Schweden zu für die Jahre 1998, 2000, 2003, 2004 und 2007. Gesehen werden muss dabei, dass das nominale wie reale Wirtschaftswachstum im betrachteten Zeitraum deutlich über dem deutschen Niveau lag.

¹³⁵ Quelle: Eurostat-Daten mit Aktualisierungsstand vom 22.12.2009; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc510>

¹³⁶ Daten nach UOE-Abgrenzung liegen für Mitte der 90er Jahre nicht vor. Bei der Finanzstatistik andererseits gibt es einen Bruch im Jahr 1998. Die Daten davor sind mit denen danach nicht vergleichbar. Die lange Zeitreihe weist für das Jahr 1980 einen Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP von 4,34 Prozent aus. Bis Mitte der 90er Jahre schwankte dieser Anteil in einem Korridor bis etwas über 5 Prozent. 1995 wurden 4,86 und 1998 5,7 Prozent erreicht. Die Umstellung auf die COFOG-Abgrenzung ergab für 1998 den geringeren Anteil von 5,16 Prozent. Quelle: Statistics Iceland. Lange Zeitreihe mit Aktualisierung vom 15. März 2007: http://www.statice.is/?PageID=1269&src=/temp_en/Dialog/varval.asp?ma=THJ05612%26ti=Public+expenditure+on+education+1980%2D1998++%26path=../Database/thjodhagsreikningar/fjarmal_fraedsla/%26lang=1%26units=Million+ISK/percent. Die finanzstatistischen Daten haben ein update vom 11. September 2009 (

¹³⁷ EZB, Statistics Pocket Book, February 2010, Tabelle 11.2, S. 39

gab es beim allgemeinbildenden Schulsystem eine Steigerung um 3,6 Prozent. Überdurchschnittliche Steigerungen verzeichnen tertiäre Ausbildungsprogramme, die berufliche Bildung (plus 4,3 Prozent in 2007) und die öffentliche Förderung von Erwachsenenbildungsprogrammen. Bei der UOE-Meldung finden Aktivitäten im Rahmen der Förderung von Erwachsenenbildung¹³⁸ allerdings nur dort Berücksichtigung, wo formale Bildungsabschlüsse erworben werden.

Öffentliche Bildungs- und Ausbildungsförderung

Während die Ausbildungsförderung in den Alpenrepubliken schwach ausgeprägt ist, hatten wir bei den skandinavischen Ländern gesehen, dass vergleichsweise hohe Anteile öffentlicher Mittel für Ausbildungsförderung eingesetzt werden. Kindergeld und Kinderfreibeträge spielen dabei, anders als in Deutschland, keine Rolle. Derartige Zahlungen enden mit der Volljährigkeit. Die Ausbildungs- und Studienförderung, die nun einsetzt, ist nicht familien-, sondern individuenbasiert. Dies entspricht der Grundausrichtung des skandinavischen Wohlfahrtsmodells.

Auch in Deutschland hat Ausbildungsförderung eine lange Tradition. Geschaffen wurde das Förderinstrument im Jahr 1971. Nach Jahren der Nicht-Anpassung mit stagnierender, real rückläufiger Förderung, erfolgte 2008 mit dem "22. Gesetz zur Änderung des BAföG" eine Erhöhung der Bedarfssätze und Freibeträge seit August 2008 um 10 Prozent.¹³⁹ Der maximale BAföG-Höchstsatz beträgt nun 648 € pro Monat. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten im Jahr 2008 822.000 Personen BAföG-Leistungen, darunter 510.000 Studierende.¹⁴⁰ Vor der Anpassung lag der durchschnittliche Förderbetrag im Jahr 2006 bei 375 € und es erhielten in diesem Jahr ein knappes Drittel der eingeschriebenen Studenten (342.000) eine Förderung nach BAföG. Dafür wurden 1.539 Mio € eingesetzt. Rechnet man das Schüler-BAföG dazu, steigt die Zahl der Geförderten auf 540 Tsd. Schüler und Studierende, deren Lebensunterhalt mit Leistungen in einem Gesamt-

¹³⁸ In Finnland gehört zu den entwickelten Aktivitäten, dass jeder Bürger, jede Bürgerin nach fünf Jahren Erwerbstätigkeit Anspruch auf die öffentliche Förderung einer Weiterbildung hat, sofern das Programm mindestens 8 Wochen dauert. Zum Einsatz kommt die gleiche Förderphilosophie wie bei der Studienförderung. Das bedeutet, sie ist einkommensunabhängig. Es ist ein Betrag (loan) von mtl. 300 € garantiert; bei Weiterbildungen außerhalb von Finnland steigt der Betrag auf 360 € bei Programmen auf sekundärem Niveau und auf 440 € bei tertiären Programmen. Pressemitteilung von KELA (Bildungsfonds) vom 9.1.2009

¹³⁹ Für 2010 ist eine Anhebung der Bedarfssätze zum 1. Oktober um weiter 2 Prozent in Planung. Eingeschlossen werden sollten dabei (Newsletter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 21.01.2010) auch die Bedarfssätze der Berufsausbildungsbeihilfe, die für den Lebensunterhalt bei beruflicher Ausbildung und bei Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen gewährt wird. Die Änderungen bei der Berufsausbildungsbeihilfe erfolgen auf Grund der Verweisung im Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) auf BAföG-Regelungen automatisch. (<http://www.bmas.de/portal/41594/>; 21.1.2010)

¹⁴⁰ Da die Leistungsdauer teilweise weniger als ein Jahr beträgt, liegt die Zahl der im Jahresdurchschnitt Geförderten niedriger. Sie belief sich auf 525.000 Personen (192.000 Schüler, 333.000 Studierende;

umfang von 2.256 Mio. € unterstützt wurde. Insgesamt stiegen die BAföG-Ausgaben (Bund und Länder) 2008 auf 2.332 Mio. € (plus 144 Mio. € oder knapp 6 % gegenüber 2007). Für die Schülerförderung wurden 741 Millionen € (+ 44 Millionen) bereitgestellt und für die Studierendenförderung 1.591 Mio. € (+ 100 Millionen). Der durchschnittliche Fördersatz belief sich bei den geförderten Schülerinnen und Schülern 2008 auf mtl. 321 € pro Person (+ 20 €) und bei den geförderten Studenten auf 398 € pro Person (+ 23 €). 31 Prozent aller Geförderten wohnten bei ihren Eltern, 69 Prozent außerhalb des Elternhauses.

Tab. 31: Studienförderung in skandinavischen Ländern 2008

Mtl. Förderbeträge (€)	Dänemark	Finnland	Island	Norwegen	Schweden
Elternunabhängig	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Studienzuschuss	664,2	461,6	0,0	347,3	225,4
Bezieher (%)	100	69	0,0	52	34
Studiendarlehen	339,9	300,6	826,5	520,9	431,1
Gesamtförderung (€)	1.004,1	762,2	826,5	868,2	656,5
Geförderte (%)	100	82	89	94	71

Erläuterung:

Die Angaben beziehen sich auf die Regelsätze des Jahres 2008 für diejenigen, die nicht mehr bei den Eltern wohnen und keine Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit beziehen. Die DKK-Beträge der Quelle wurden zum Wechselkurs vom 25.11.2009 auf Euro-Beträge umgerechnet.

Quelle: Überblick bei Statens Uddannelsesstøtte (Staatliches Ausbildungsamt von Dänemark: <http://www.sustyrelsen.dk/> Zugriff am 25.11.2009).

Die Studien- und Ausbildungsförderung der skandinavischen Länder hat mit dem deutschen BAföG gemein, dass neben Studierenden auch Auszubildende förderberechtigt sind. Die Gesamtphilosophie ist jedoch eine andere. Als wesentlicher Unterschied kann benannt werden:

- Alle skandinavischen Länder verfolgen mit ihrer Art der Ausbildungsförderung einen emanzipatorischen Anspruch, indem soziale Herkunft und das Einkommen der Eltern für die Anspruchsberechtigung und die Höhe der Förderung keine Rolle spielen. Demgegenüber setzt sich in Deutschland das konservativ-subsidiäre Sozialstaatsmodell, bei dem der Staat erst in Aktion tritt, wenn die eigene Familie für die Gewährung von Unterhaltsleistungen kein ausreichend hohes Einkommen hat, auch bei der Ausbildungsförderung durch.

Mit Ausnahme von Island, das nur ein Studiendarlehen gewährt, setzt sich die Ausbildungsförderung wie auch in Deutschland¹⁴¹ aus einem Zuschuss und einem Darlehen

+ 0,1Prozent gegenüber 2007). Quelle: Pressemitteilung Nr.270 („822.000 BAföG-Empfänger im Jahr 2008) des Stat BA vom 17.07.2009

¹⁴¹ Beispielrechnungen bietet die vom Bundesbildungsministerium verantwortete Webseite: Das-Neue-BAföG.DE: <http://www.das-neue-bafoeg.de/de/190.php> Hier findet sich etwa der Fall einer Psychologiestudentin, die nach der Neuregelung 2009 Anspruch auf eine Förderleistung von mtl. 428 € hat. Diese Leistung setzt sich aus Zuschuss und Darlehen von je 214 € zusammen. (Zugriff am 25.11.2009)

zusammen. Den geringsten Zuschuss gewährt Schweden. Der von Finnland ist doppelt, der von Dänemark fast dreimal so hoch. Während in Schweden und Norwegen die Darlehensfinanzierung dominiert, ist es in Dänemark und Finnland umgekehrt. Die in Deutschland mögliche Maximalförderung ist in der Höhe der von Schweden vergleichbar. Die Förderungen von Dänemark, Finnland, Island und Norwegen sind deutlich höher. Sie sind so bemessen, dass der Student resp. die Studentin auf einem bescheidenen Niveau den eigenen Lebensunterhalt bestreiten kann. Am großzügigsten ist die Förderung in Dänemark. Mit über 1.000 €/mtl liegt sie sogar um 15,7 Prozent über dem norwegischen Niveau. Quasi alle Studenten sind in die Förderung einbezogen. Dies allerdings - abhängig von den konkreten Lebensumständen – mit teilweise niedrigeren Sätzen. 0,8 Prozent des BIP setzt Dänemark für die Ausbildungsförderung von Schülern und Studenten ein. In Deutschland sind es rd. 0,09 Prozent.

Zur aktuellen Situation gibt Tabelle 31 einen Überblick. Nicht dargestellt ist dabei, wie flexibel die Regelungen von den Studierenden genutzt werden können. Generell ist festzustellen, dass die skandinavischen Regelungen flexibler nutzbar sind. In Deutschland gibt es diesbezüglich Fortschritte. Mit der 22. Gesetzesnovelle wurden die BAföG-Leistungen auch dadurch verbessert, dass z.B. die Möglichkeit geschaffen wurde, vollständig im europäischen Ausland durchgeführte Ausbildungsgänge und Praktika außerhalb Europas ohne zusätzlich Voraussetzungen nach dem BAföG zu fördern. Diese Flexibilisierung der Leistungsgewährung bleibt jedoch weit hinter den z.B. dänischen Regeln zurück. In Dänemark ist der Studienzuschuss eine Art Budget, das einem Studierenden für die Regelstudienzeit und 12 Zusatz-Monate zusteht. Ein Studierender kann den Anspruch in einer Phase, wo er oder sie Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit bezieht, reduzieren, um während der Examenszeit dann z.B. eine erhöhte Förderung zu erhalten oder um die Finanzierung von Auslandssemestern auf ein solides Fundament zu stellen. Auch das Plus von 12 Monaten über die Regelstudienzeit hinaus kommt der Lebenswirklichkeit sehr entgegen. So benötigen nicht wenige Studenten 1 bis 2 Semester mehr und/oder sehen sich beim Übergang vom Studium in die Berufstätigkeit mit Friktionen konfrontiert. Gleichmaßen mögliche Verzögerungen des Studienabschlusses wegen Mutterschaft, Krankheit, der Absolvierung von Auslandssemestern usw. wie der danach nicht reibungslose Übergang in Erwerbstätigkeit werden durch die großzügige Förderung abgedeckt.

4.2.4.2 Öffentliche Bildungsausgaben nach Nationalem Bildungsbudget in Deutschland und Gesamtkostenbetrachtung in Schweden

Schweden verfolgt mit seiner Bildungspolitik das Ziel, eine hinsichtlich der Qualität von Bildung und der Bedeutung lebenslangen Lernens führende Wissensnation zu sein. Der Reichstag hat entsprechende Absichtserklärungen beschlossen.¹⁴² Die Budgetplanung orientiert sich daran. In der nationalen Darstellung wird anders als in Deutschland mit der Unterscheidung von Modul A und Modul B nicht zwischen Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung und zusätzlichen Ausgaben in nationaler Abgrenzung unterschieden. Bei *Abbildung 14* wurde dem Rechnung getragen. Den Sockel bildet bei Schweden die Elementarbildung in nationaler Abgrenzung (Kinder ab 1 Jahr), während bei Deutschland die Elementarbildung in internationaler Abgrenzung und die sonstigen Bildungsangebote – sie enthalten neben Krippen und der sonstigen Jugendhilfe weitere Angebote (vgl. oben) - zusammengefasst sind. Es zeigt sich: Nicht nur bei sämtlichen Bildungsangeboten in internationaler Abgrenzung, sondern auch bei den Bildungsausgaben in nationaler Abgrenzung realisiert Schweden deutlich höhere BIP-Anteile. Dies gilt umso mehr als der deutsche Staat sein finanzielles Engagement in diesen Bereichen (% des BIP) trotz des Ausbaus frühkindlicher Betreuung bislang nicht ausgeweitet hat. Die Differenz zwischen den schwedischen Bildungsausgaben in nationaler und internationaler Abgrenzung erklärt sich im Wesentlichen über den Vorschulbereich. Dieser zählt nach schwedischem Recht zum Bildungssystem, wird aber international eingegrenzt auf Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt. Hortbetriebe werden als soziale Aufgabe gesehen. In Schweden haben sie eine erhebliche Bedeutung, da Kommunen verpflichtet sind, für Schulkinder bis 12 Jahren Angebote vorzuhalten. Das Bildungsgesetz sieht „Care-Leistungen“ und „Bildungsangebote“ in engem Zusammenhang. Entsprechend sind die Anforderungen an die Gruppengröße und die Qualifikation der Betreuer formuliert. 2006 waren ca. 74 Prozent der 6- bis 9-Jährigen in die schulnahen Child-Care-Programme eingeschrieben (ca. 300.000 SchülerInnen)¹⁴³

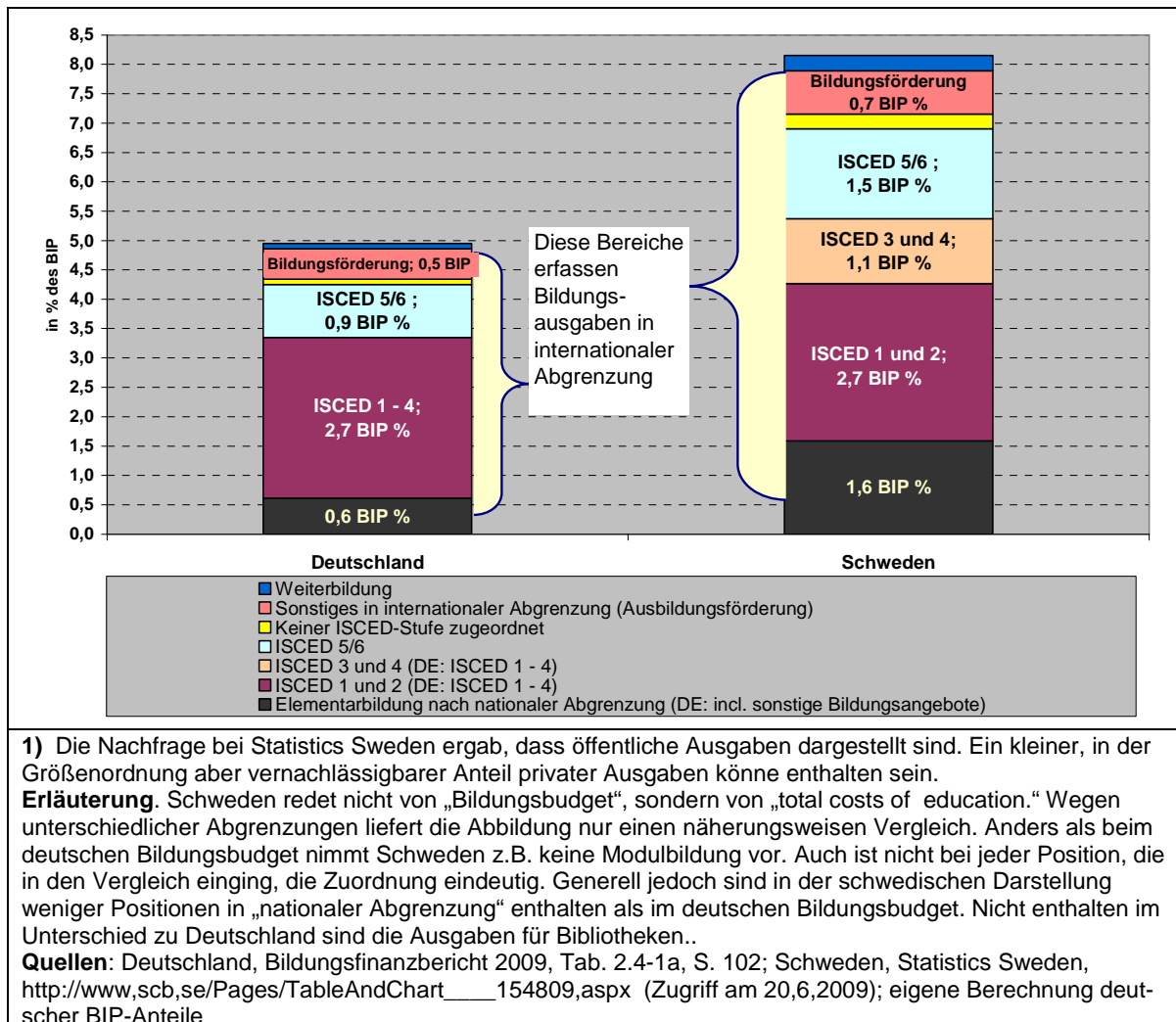
Nach dem OECD-Indikator B4.1 lagen die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Institutionen und Bildungsförderung in Schweden 2006 um 2,44 BIP-Prozentpunkte über dem deutschen Niveau. Die Abbildung zeigt deutlich, dass sich der Abstand nicht vermindert, sondern vergrößert, wenn zusätzlich zu den Ausgaben nach internationaler Abgrenzung frühkindliche Bildung und Betreuung sowie nicht-formale Weiterbildung einbezogen werden. Würde Schweden zusätzlich noch die Bibliotheken erfassen, die nicht Teil von Bil-

¹⁴² Riksdag, Govt. Bill 2000/01:1, Committee Report 2000/01:UbU1, Parliamentary Communication 2000/01:99.

¹⁴³ Angaben nach Ministry of Education, Research and Culture.

ungseinrichtungen sind, ergäbe sich eine weitere Verschlechterung der deutschen Position.

Abb. 14: Öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland (2006) und Schweden (2007)¹⁾ in Prozent des BIP: Deutsches Bildungsbudget und „Total Costs“ in Schweden



4.2.4.3 Stand der Umsetzung des COFOG-Systems bei der Darstellung staatlicher Bildungsausgaben im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Wie oben angesprochen (vgl. unter 2.4.3), ist die Anwendung der COFOG-Klassifikation in den skandinavischen Ländern vergleichsweise weit gediehen. Abstriche sind im Falle von Dänemark bei der Umsetzung zu machen. Diese entspricht auf der zweiten Stufe nicht den Regeln. Genauer eingehen möchte ich abschließend auf den in Norwegen, Schweden und Island realisierten Umsetzungsstand. In allen drei Ländern steht sie in einem engen Zusammenhang mit dem Versuch, innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Produkte und Dienstleistungen staatlicher Stellen nicht nur über die

darauf verwendeten Ausgaben, also über Ressourceninputs, sondern auch über die daraus resultierenden Outputs zu erfassen (für Norwegen vgl. Dam 2008). Unterteilt werden die Outputs, damit das, was als Staatskonsum resp. Final Consumption definiert ist, in Produkte und Dienste, die dem individuellen Konsum der Bürger dienen und solche, die Kollektivkonsum darstellen, weil sie individuell nicht zurechenbar sind.

Beginnen wir mit Norwegen. Das norwegische Bildungssystem ist in den letzten Jahren sowohl im Bereich der Elementarbildung wie bei tertiären Bildungsprogrammen und der lebenslangen Weiterbildung stark ausgebaut worden. Allein von 2005 auf 2008 stieg die Quote der 1 bis 5-jährigen Kinder, die eine Krippe oder einen Kindergarten besuchen von 76 auf 87,1 Prozent (Quelle: KOSTRA 2010). Der Anteil der laufenden Kosten für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen an den Kommunalbudgets erhöhte sich dabei von 8,7 Prozent (2005) auf 11,3 Prozent (2008), während der des Betriebs von Schulen für den Primar- und Sekundarbereich aufgrund rückläufiger Schülerzahlen von 24,1 auf 22,2 Prozent zurückging. Auch die Lehrerfortbildung wurde verstärkt und die Betreuungsrelation leicht verbessert. Die Bemühungen um die Umsetzung des COFOG-Systems, damit der Verknüpfung von Finanzstatistik und VGR konzentrieren sich derzeit auf die zentralstaatliche Ebene. Sie ist verantwortlich für tertiäre Bildungsprogramme und einige übergeordnete Institutionen. Die lokale Ebene ist verantwortlich für den Elementar- bis Sekundarbildungsbereich sowie die schulischen Care-Leistungen, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aber als soziale Dienstleistungen gewertet werden. Entwickelt wurde ein Indikatorsystem zur Erfassung von Ergebnissen und Produktivität der zentralstaatlichen wie auch der lokalen Bildungsausgaben.¹⁴⁴ Generell ist festzustellen, dass Norwegen die COFOG-Klassifikation schon länger für den Bereich des Staatskonsums, also der laufenden Staatsausgaben, verwendet. Im Jahr 2002 gab es eine größere Revision. Aktuell werden innerhalb des COFOG-Rahmens von 10 staatlichen Aufgabenbereichen 68 einzelne Funktionen näher spezifiziert: 53 Funktionen auf der zentralstaatlichen Ebene und 27 auf der lokalen Ebene.¹⁴⁵ Auch bei der Erfassung investiver Ausgaben ist mittlerweile ein relativ hoher Detaillierungsgrad erreicht. Erfasst werden 56 Typen von „fixed assets“. Die Tiefenschärfe, die damit erreicht wurde, liegt zwar deutlich unter der der Finanzstatistik, wird jedoch als ausreichend angesehen. Für die Darstellung mussten

¹⁴⁴ Für die zentralstaatliche Ebene vgl. http://www.ssb.no/emner/04/02/40/uh_statres/ Für die lokale Ebene gibt es vergleichbare Bemühungen im Rahmen des KOSTRA-Systems. KOSTRA ist die norwegische Abkürzung für „Municipality-State-Reporting.“ (http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/20/grs_kostr_en/)

¹⁴⁵ Die nachfolgende Darstellung basiert auf den Darstellungen der amtlichen norwegischen Statistik zu Konzepten und Ergebnissen der Anwendung von ESG 1995 auf die Erfassung staatlicher Aufgabenbereiche

Umdefinitionen und Umschlüsselungen vorgenommen werden. Am stärksten tangierte dies die Bereiche Verteidigung, Gesundheit¹⁴⁶ und wirtschaftliche Angelegenheiten. Innerhalb des COFOG-Systems hat sich mit der Revision des Jahres 2002 die Darstellung der Bildungsdienstleistungen verbessert. Vor der Revision wurden auf zentralstaatlicher Ebene 20 Bildungsprodukte unterschieden, jetzt 27. Die Anzahl der über alle COFOG-Bereiche hinweg erfassten Produkte stieg von 247 auf 300. Entlang der Unterscheidung von Individual- und Kollektivkonsum zählen Bildungsdienstleistungen (Berichtsjahr 2005) zu den individuell zurechenbaren Leistungen. Auf der lokalen Ebene gehören sie zu den großen Ausgabeposten, während auf der zentralstaatlichen Ebene Gesundheitsdienstleistungen dominieren:

“The largest 3-digit COFOG items generating individual consumption from government are hospital services (47,7 billion) and out-patient services (22,5 billion) in central government, and pre-primary and primary education (42,0 billion), hospital services (20,7 billion), sickness and disability (24,1 billion), secondary education (16,3 billion), and family and children (19,3 billion), all in local government, These 7 items add up to 192,6 billion or 76 per cent of individual consumption in government.”

(Quelle: Statistics Norway, *Methodische Erläuterungen*, Ziff. 5,9,12; http://www.ssb.no/english/subjects/09/01/eurinv_en/eurinv07ch10fu.html; Zugriff 5.2.2010)

Tabelle 32 stellt einige wesentliche finanzstatistische Befunde in der Umrechnung auf Euro-Beträge (Wechselkurs vom 8.2.2010) zusammen. Dies in der Untergliederung nach Ausgabearten. Die Beträge dürfen nicht mit Daten auf der Basis von Kaufkraftparitäten verwechselt werden; diese würden geringer ausfallen. Ersichtlich ist, dass die konsolidierten staatlichen Ausgaben im angegebenen 5-Jahreszeitraum um knapp 25 Prozent erhöht wurden. Zwei Drittel der Ausgaben entfallen auf die Kommunen resp. den Lokalregierungs-bereich und knapp drei Viertel der Ausgaben münden in individuell zurechenbare Bildungsdienstleistungen. Dies mit Schwerpunkt bei den Kommunen, da der Kollektivgüteranteil (Lehreraus- und –weiterbildung, Bildungsplanung, Bildungsgesetzgebung, Entwicklung von Lehrmaterialien usw.) überwiegend auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt ist. Daten für zweite Ebene der COFOG-Klassifikation liegen nur für 2005 vor. Von den oben ausgewiesenen 9,6 Mrd. €, die in den Individualkonsum gingen, entfielen 5,3

gemäß der COFOG-Klassifikation. Für den Zentralstaat finden sich konzeptionelle Erläuterungen unter: http://www.ssb.no/english/subjects/09/01/eurinv_en/eurinv07ch10fu.html (Zugriff am 6.2.2010).

¹⁴⁶ Bei Gesundheit z.B. nahm die Bedeutung von Marktproduktion im Zusammenhang mit Arzneimitteln, Krankentransporten und dem Einkauf ärztlicher Leistungen zu.

Tab. 32: Staatliche Bildungsausgaben (COFOG) in Norwegen nach Ebenen und Ausgabenarten: 2003 bis 2008

09. Staatliche Bildungsausgaben	2003	2004	2005	2006	2007 ¹	2008 ¹
Einwohner (1.1. d.J.)	4.552.252	4.577.457	4.606.363	4.640.219	4.681.134	4.737.171
	Mio. € ²	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
A. Ausgaben 09 insgesamt (konsolidiert)³	12.533,95	12.709,09	13.087,04	13.756,11	14.532,75	15.623,93
Dar. Lokalregierung	8.300,72	8.435,73	8.772,83	9.230,54	9.892,91	10.644,55
Individuelle Dienstleistungen			9.570,00			
Ausgaben der Zentralregierung nach Arten						
B. Laufende Ausgaben	4.910,60	4.764,98	5.061,46	5.201,23	5.297,58	5.576,99
Produktion (Personal- und Sachaufwand)	2.845,69	2.970,70	3.136,57	3.338,78	3.479,52	3.726,85
Sachleistungen an Haushalte	4,02	3,05	4,15	4,39	4,51	5,37
Transfers (Geldtransfers an den Privatsektor, vor allem)	1.362,17	1.276,56	1.250,46	1.239,24	1.256,19	1.309,36
Laufende Transfers ⁴	617,12	438,57	612,48	555,77	507,72	477,60
Vermögensübertragungen ⁴	81,59	76,10	57,81	63,05	49,64	57,81
C. Nettozugang nichtfinanzieller Vermögensgüter	0,61	58,91	-34,88	-51,35	-47,56	-36,34
B+C: Gesamtausgaben)	4.911,21	4.823,88	5.026,58	5.149,88	5.250,01	5.540,64
Ausgaben der Lokalregierungen pro Schüler im Primar- und unteren Sekundarbereich						
Laufende Ausgaben pro Schüler (6 bis 15 Jahren) in €			8.261,4	8.770,4	9.236,9	9.914,7
Nachrichtlich: Schüler-Lehrkräfte-Verhältnis in öffentlichen Schulen im Vergleich						
Norwegen: Primar- und Sekundar-I-Bereich (Integrierte Gesamtschulen)			12,3	12,1	12,2	12,1
Deutschland (Primarbereich) ⁵			19,0 (TH 13,8; HE 21,6)	18,9 (TH 13,6; HE 21,6)	18,5 (TH 14,2; HE 21,7)	

Erläuterungen siehe unter: http://www.ssb.no/english/subjects/09/01/eurinv_en/eurinv07ch10fu.html

1) Die Daten für 2007 und 2008 sind vorläufig

2) Die Umrechnung auf € erfolgte anhand des Wechselkurses vom 8.2.2010.

3) In den konsolidierten Daten sind Doppelzählungen aufgrund innerstaatlicher Transferbeziehungen eliminiert

4) Current transfers und capital transfers; wohin sie gingen ist unklar

5) Angaben aus Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Bildungsindikatoren, Ausgabe 2007 (Tab. D2.2, S. 105); Ausgabe 2008 (Tab. D2.2, S. 109), Ausgabe 2009 (Tab. D2.2, S. 46)

Quellen:

Statistical Yearbook of Norway 2009, Table 474 und Table 476 (Staatsausgaben nach Funktionen)

Ausgaben der Zentralregierung nach Funktion und Art: Table 06643: StatRes. Central government. Input.

Expenditure by type and function (<http://www.ssb.no/cgi-bin/statres/toSB.cgi>; Zugriff am 8.2.2010) und National key figures. Municipalities (Update vom 3.7.2009)

Mrd. auf den Elementar- und Primarbereich, 2 Mrd. auf den Sekundarbereich und 1,39 Mrd. auf den Tertiärbereich. Von der Restsumme ging der größte Teil (659 Mio € resp. 5,4 Mrd. NOK) in das nicht zuzuordnende Bildungswesen, also vor allem die Erwachsenen-

bildung. Die Darstellung der Ausgabearten bezieht sich nur auf die Zentralregierung. Es fällt auf, dass die direkten Ausgaben an Bedeutung gewonnen haben und die der Transfers zurückgegangen ist. 2003 betrug die Ausgaben für Produktion 58 Prozent der laufenden Ausgaben, 2008 nach den vorläufigen Zahlen knapp 67 Prozent. Der Nettozugang nicht finanzieller Vermögenswerte war von 2005 bis 2008 negativ, d.h. die Abschreibungen übertrafen die vermögenswirksamen Ausgaben. Hier allerdings muss gesehen werden, dass auf den Gesamtzeitraum 1995 bis 2008 bezogen ein Vermögenszuwachs von 1.901 Mio NOK resp. 231,85 € zu bezeichnen ist.

Dargestellt ist in der Tabelle auch die Entwicklung der laufenden Ausgaben pro Schüler des Primar- und Sekundarbereichs. Diese sind von 2005 bis 2008 um 20 Prozent angestiegen. Trotz der im angegebenen Zeitraum beachtlichen Ausgabensteigerungen in Teilbereichen wie auch bei den Ausgaben pro Bildungsteilnehmer sank der Anteil, den Norwegen dem Bildungswesen bezogen auf das BIP bei Anwendung der COFOG-Klassifikation zur Verfügung stellte, von 5,52 Prozent (2005) auf 5,03 Prozent (2008). Hier gibt es einen Verzerrungseffekt aufgrund der hohen Bedeutung des Exports von Erdöl- und Erdgasprodukten. Die norwegische Statistik weist daher das Bruttoinlandsprodukt auch noch in einer korrigierten Version aus. Bezogen auf das sogenannte „GDP Mainland“ gibt es gleichfalls einen Rückgang auf voraussichtlich noch rd. 7 Prozent im Jahr 2008. Die Produktivität der staatlichen Bildungsausgaben bemisst Norwegen u.a. an den Betreuungsrelationen. 2008 kamen an den öffentlichen Gesamtschulen, die den Primar- und Sekundar-I-Bereich umfassen, 12,1 SchülerInnen auf ein Vollzeitlehrer-Mannjahr. Im deutschen öffentlichen Bildungswesen ist die Betreuungsrelation wesentlich schlechter, wie in Tabelle 32 nachrichtlich dargestellt. Selbst das beste deutsche Bundesland (TH = Thüringen) reicht nicht an das norwegische Niveau heran.

Bei der Bewertung des erreichten Umsetzungsstandes von COFOG muss gesehen werden, dass noch eine Reihe von Problemzonen existieren. Ein bislang nicht zufriedenstellend gelöstes Problem ist die Aufteilung der an Hochschulen angesiedelten Forschungstätigkeit auf die einzelnen COFOG-Abteilungen.

Die Aufspaltung von Forschungsausgaben auf einerseits Grundlagenforschung und dann angewandte Forschung und Entwicklung wurde auch von der isländischen Statistik bislang nicht gelöst. In der nachfolgenden Tabelle 33 fehlt deshalb unter 2) die entsprechende Funktion 09.7 (Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich des Bildungswesens). Auch Island wendet das COFOG-System schon länger an. Relative Vergleichbarkeit gibt es mittlerweile für den Zeitraum von 1998 bis 2008. Er ist in der Unterteilung nach Ausgabezwecken dargestellt, wobei die COFOG-Klassifikation zur An-

wendung kommt. Die isländische Statistik unterscheidet zwischen öffentlichen Bildungsausgaben und staatlichen Bildungsausgaben. Die öffentlichen Ausgaben führen in der Summation zu einem BIP-Anteil, der dem OECD-Indikator B4.1 entspricht. Allerdings sind Hilfsdienste entgegen der UOE-Meldung nicht den ISCED-Stufen zugeordnet, sondern bilden wie bei COFOG eine eigene Rubrik. Anders als bei der Schweiz, Liechtenstein, Dänemark, Norwegen und Schweden habe ich nur für die Bildungsausgaben insgesamt, nicht aber in der Feingliederung eine stichtagsbezogene Umrechnung auf Euro vorgenommen. Aus zwei Gründen wäre dies nicht sinnvoll. Erstens hat die isländische Krone im Zuge der Finanzkrise und auch schon davor mehr als die Hälfte ihres Außenwertes eingebüßt. Zweitens ist auch der Binnenwert gesunken. Die Preissteigerungsrate lag während der betrachteten Zeitspanne um das Vielfache über den Werten der anderen hier näher betrachteten Länder. Allein vom Januar 2001 bis Januar 2008 stieg der Verbraucherpreisindex in Island um 35,58 Prozent gegenüber 6,57 Prozent in der Schweiz, 12,23 Prozent in Norwegen, 12,74 Prozent in Deutschland, 13,14 Prozent in Schweden und 13,99 Prozent in Österreich.¹⁴⁷ Die Zahlen machen deutlich, dass abgesehen von der Schweiz die anderen hier näher betrachteten Länder bei der Preisentwicklung so dicht beieinander liegen, dass Zeitreihenvergleiche auf Basis laufender Preise zwischen Deutschland, Österreich, Schweden und Norwegen keine ins Gewicht fallende Verzerrung beinhalten. Dies gilt auch für den Zeitraum von 2003 bis 2008, der in den Tabellen 32 (Norwegen) und 34 (Schweden) zur Darstellung kommt. In diesem Zeitraum verbuchte Schweden eine Preissteigerung von 7,6 Prozent, Deutschland von 9,6 Prozent und Norwegen von 5,9 Prozent.

Obwohl eine Umrechnung auf Euro verzerrte Vergangenheitswerte ergibt, habe ich mit dem Kurs vom 8. März 2010 für die Bildungsgesamtausgaben in den verschiedenen Abgrenzungen eine Darstellung in Euro eingebaut. Für das Jahr 2008 und auch noch für das 2007 besitzen die Zahlen eine gewisse Aussagekraft. Island hatte am 1.1.2007 307,7 Tsd. Einwohner, damit weniger als 0,4 Prozent der deutschen Einwohnerzahl. Wählt man als Bezugspunkt ein Land wie Bremen mit Anfang 2007 664 Tsd. Einwohner, so hätte Bremen bei Zugrundlegung der isländischen Pro-Kopf-Bildungsausgaben gemäß des Währungsauswertes der ISK vom 8. März 2010 zwischen einem Drittel (Staatskonsum) und rd. 55 Prozent (Öffentl. Bildungsausgaben) mehr ausgeben müssen. Statt der 767,5 Mio. € nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen wäre dies über eine Mrd. € gewesen.

¹⁴⁷ Verbraucherpreisindex (VPI) resp. Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) innerhalb der EU. Quelle: <http://de.global-rates.com/wirtschaftsstatistiken/inflation/verbraucherpreisen/hvpi/deutschland.aspx> (Zugriff: 7.3.2010)

Tab. 33a: Öffentliche Bildungsausgaben in Island nach COFOG-Klassifikation 1998 bis 2008: Brutto- und Nettogesamtausgaben

	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Öffentliche Bildungsausgaben							
Angaben in Mio. ISK (netto)	37.942	45.635	62.341	69.493	88.193	96.315	111.846
€ mit Kurs vom 8.3.2010	216,4	260,3	355,6	396,4	503,0	549,3	637,9
Anteil am BIP (%)	6,45	6,67	7,64	7,48	7,55	7,40	7,58
1. Öffentliche Bildungsausgaben nach Einzelbereichen							
ISCED 0 und 1	16.204	20.104	26.621	28.538	37.772	41.798	48.461
Dar. ISCED 0	2.513	3.214	4.044	4.388	7220,00	8.777	11.091
Dar. ISCED 1	13.692	16,89	22,577	24.150	30,552	33,022	37.370
ISCED 2: Sekundarstufe	13.217	14.816	21.330	24.032	29.473	31.203	34.635
Dar. Sekundarstufe I	5.412	6.726	9.855	10.576	13.340	14.382	16.324
Dar. Sekundarstufe II	7.805	8.090	11.474	13.457	16.132	16.821	18.311
ISCED 3: Postsekundar	62	99	239	145	173	172	252
ISCED 5/6: Tertiärbildung	6.595	8.255	11.263	12.885	15.855	18.186	22.857
Nicht zuzuordnen Bildungswesen	496	564	664	780	988	1.268	1.995
Hilfsdienste	307	639	795	847	1.093	1.275	1.473
Sonstige Bildung	1.061	1.158	1.429	2.266	2.839	2.413	2.173
2. Gesamte staatliche Bildungsausgaben nach VGR (COFOG)							
09 Bildung gesamt (brutto)	43.369	51.250	67.663	76.134	96.968	106.094	123.628
€ mit Kurs vom 8.3.2010	247,4	292,3	385,9	434,2	553,1	605,1	705,1
Netto (incl. Investitionen): ISK	37.943	45.635	62.342	69.494	88.244	96.316	111.846
Gesamtausgaben am BIP	7,37	7,5	8,29	8,2	8,3	8,15	8,37
Bruttoausgaben nach Einzelfunktionen							
0911 Elementarbildung	4.586	5.085	5.299	5.912	8.730	10.385	12.676
0912 Primarbildung	14.818	17.923	23.631	25.424	32.324	34.983	39.585
0921 Sekundarbildung I	5.911	7.186	10.333	11.155	14.133	15.261	17.302
0922 Sekundarbildung II	8.104	8.504	11.762	13.735	16.625	17.158	18.468
0930 Postsekundäre Bildung	62	99	240	147	174	172	256
0940 Tertiäre Bildung	7.959	9.938	13.289	15.522	19.711	22.752	29.088
0950: Nicht zuzuordnendes Bildungswesen	542	598	740	862	1.051	1.306	2.141
0960: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	308	678	913	986	1.346	1.600	1.876
0980 Sonstige Bildung.	1.078	1.238	1.457	2.390	2.875	2.477	2.236
Wachstum der gesamten staatlichen Bildungsausgaben (% gegenüber dem Vorjahr)							
Bruttoausgaben		8,7%	13,2%	9,5%	13,3%	9,4%	16,5%
Nettoausgaben (incl. Invest.)		9,2%	15,9%	9,4%	13,2%	9,2%	16,1%
Dar. 0911 Elementar		6,3%	-7,4%	5,3%	28,2%	19,0%	22,1%
Dar. 0940 Tertiäre Bildung		11,6%	15,4%	10,3%	9,3%	15,4%	27,8%
Dar. 0960 Hilfsleistungen		72,1%	33,3%	0,8%	16,8%	18,9%	17,3%

Tab. 33b: Öffentliche Bildungsausgaben in Island nach COFOG-Klassifikation 1998 bis 2008: Staatskonsum (Final Consumption)

	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Staatliche Bildungsausgaben (Final Consumption) nach VGR (COFOG)							
09 Bildung in Mio. ISK	30.358	36.717	52.048	58.008	73.598	81.376	94.650
€ mit Kurs vom 8.3.2010	173,2	209,4	296,9	330,9	419,8	464,1	539,9
Anteil am BIP	5,16	5,37	6,37	6,24	6,3	6,29	
Öffentliche Bildungsausgaben nach Einzelbereichen							
0911 Elementarbildung	2.077	2.718	3.508	3.830	6.270	7.730	9.949
0912 Primarbildung	10.791	13.586	19.221	21.085	26.525	28.973	33.316
0921 Sekundarbildung I	4.342	5.482	8.453	9.307	11.741	12.677	14.612
0922 Sekundarbildung II	6.336	6.756	10.122	11.505	13.878	15.390	15.913
0930 Postsekundäre Bildung	59	96	237	143	170	166	254
0940 Tertiäre Bildung	5.193	6.249	8.290	9.723	12.188	13.208	17.003
0950: Nicht zuzuordnendes Bildungswesen	460	457	545	519	668	632	957
0960: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	165	316	329	350	591	720	958
0980 Sonstige Bildung.	936	1.058	1.345	1.547	1.567	1.881	1.688
Wachstum der staatlichen Bildungsausgaben (% gegenüber dem Vorjahr)							
Bildungsausgaben insgesamt		9,4%	20,5%	3,7%	12,1%	10,6%	16,3%
Dar. 0911 Elementarbildung		14,7%	0,5%	3,6%	40,7%	23,3%	28,7%
Dar. 0912 Primarbildung		12,7%	29,2%	2,2%	11,1%	9,2%	15,0%
Dar. 0921 Sekundarbildung I		12,7%	30,6%	2,3%	11,8%	8,0%	15,3%
Dar. 0922 Sekundarbildung II		1,3%	8,7%	4,7%	9,9%	10,9%	3,4%
0940 Tertiäre Bildung		8,2%	21,7%	7,0%	7,8%	8,4%	28,7%
0960: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen		75,8%	13,5%	0,8%	37,0%	21,7%	33,2%
Nachrichtlich							
Wachstum Verbraucherpreise			9,0%	2,2%	4,1%	7,4%	6,9%
0820 Kulturelle DL	3.188,2	4.195,2	6.239,5	7.855,9	9.262,9	10.464,5	12.059,1
Wachstum kulturelle DL		18,9%	11,9%	6,5%	14,2%	13,0%	15,2%

Erläuterung: Angaben für 2007 und 2008 vorläufig; update der Daten war der 11. September 2009

Quelle: Statistics Iceland, National Accounts 2009 (<http://www.statice.is/>)

Public Expenditure on Education: Matrix THJo5611

General Government Total Expenditure according to COFOG: Matrix THJ0514220;

General Government Final Consumption classified according to COFOG: Matrix: THJ0515:

Allerdings, die isländische Krone hat im Binnenverhältnis nicht soviel an Wert eingebüßt wie im Außenverhältnis, so dass der Vergleich hinkt. Aussagekräftiger sind die aus der Tabelle ersichtlichen nominellen Steigerungsraten und die relativen Gewichte der verschiedenen Bildungsbereiche. Vergleicht man die im Schnitt zweistelligen nominalen Ausgabensteigerungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr mit dem nachrichtlich (vgl. Tab.

33b) aufgeführten Wachstum der Verbraucherpreise, wird deutlich, dass ein kräftiges reales Wachstum der öffentlichen Bildungsausgaben realisiert wurde. Es lag in etlichen Jahren über dem BIP-Wachstum, so dass der Anteil der Bildungsausgaben am BIP in allen Abgrenzungen im Jahr 2008 um rd. einen Prozentpunkt über dem Niveau von 1998 lag. Geht man einige Jahre weiter zurück und wählt Mitte der 90er Jahre als Ausgangspunkt, ergibt sich eine Steigerung um mehr als 2 BIP-Prozentpunkte.¹⁴⁸ Die Tabellen 33a und 33b verdeutlichen, dass überproportionale Ausgabensteigerungen im Elementarbildungsbereich, bei der Tertiärbildung und im Rahmen des Ausbaus von Hilfsdiensten realisiert wurden. Diese Ausweitungen gingen nicht zu Lasten bildungsrelevanter Ausgaben in anderen COFOG-Abteilungen. Nachrichtlich sind diesbezüglich in der Tabelle die kulturellen Dienstleistungen aufgeführt. Auch in den anderen skandinavischen Ländern partizipieren bildungsrelevante Kulturausgaben vom realen Ausgabenwachstum.

Vergleichbar weit wie in Finnland (vgl. Tabelle 9) ist die Arbeit an der Verknüpfung der Finanzstatistik mit der VGR in Schweden gediehen. Anders als in Norwegen und Island ist hier auch eine Umschlüsselung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf die verschiedenen COFOG-Abteilungen erfolgt. Allerdings sind die Daten noch nicht voll konsolidiert. Die abschließende Tabelle 34 stellt die Entwicklung des Staatskonsums bei den Bildungsausgaben im Zeitraum von 2003 bis 2008 in der Umrechnung auf Euro-Beträge (Mio. €) dar. Die Gesamtausgaben (Total expenditure) liegen um 15 Prozent (2001) bis 9 Prozent über den Staatskonsumausgaben. In Island (vgl. oben) liegen sie (netto, incl. Investitionen) demgegenüber im Schnitt der Jahre 1998 bis 2008 um ein Fünftel über den Staatskonsumausgaben. Die Hintergründe sind unklar. Aus der Tabelle ergibt sich, dass das Wachstum der laufenden staatlichen Bildungsausgaben im Zeitraum 2003 bis 2008 etwas hinter dem BIP-Wachstum zurückblieb. Während das BIP in laufenden Preisen um 12,6 Prozent zulegte, waren es bei den staatlichen Bildungsausgaben nur 12,2 Prozent. Dieser Rückgang geht auf das Konto der Elementar- und Primarbildung sowie der tertiären Bildung. Die anderen Bereiche sind weitestgehend stabil geblieben. Gleiches gilt für die kulturellen Dienstleistungen. Auch die hier eingesetzten Mittel wuchsen im Gleichklang mit dem BIP-Wachstum. Bei Bezugnahme auf die Veränderung der Verbraucherpreise ergibt sich ein reales Wachstum der staatlichen Bildungsausgaben von im Jahresdurchschnitt rd. einem Prozentpunkt. Die Zahlen sprechen für eine Konsolidierung der staatlichen schwedischen Bildungsausgaben auf einem im internationalen Vergleich hohen Ni-

¹⁴⁸ Quelle: Iceland Statistics, National Accounts Nr. 12/2008 v. 2.12.2008 und Aktualisierung von 2009.

veau. Der BIP-Anteil staatlicher Bildungsgesamtausgaben lag im Jahr 2003 um 3,1 Prozentpunkte und im Jahr 2008 um 3 Prozentpunkte über dem deutschen Niveau.¹⁴⁹

Tab. 34: Staatliche Bildungskonsumausgaben in Schweden nach COFOG-Klassifikation 2003 bis 2008 (Final Consumption)¹⁾

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BIP laufende Preise (Mio. €): Kurs vom 1.3.2010	258.104,7	269.373,8	280.688,1	287.305,6	314.414,6	323.959,1
G090: Abteilung Bildung	16.864,2	17.248,2	17.928,1	18.745,0	19.570,5	20.678,4
Bildungsausgaben nach Einzelfunktionen (€ zum Kurs 1.3.2010)						
G0901: Elementar- und Primarbildung	10.450,4	10.730,8	11.273,0	11.645,0	12.005,2	12.761,8
G0902: Sekundarbildung	3.390,4	3.475,4	3.616,3	3.944,7	4.258,6	4.458,5
G0903: Post-Sekundar	40,5	44,3	53,5	63,5	74,3	82,2
G0904: Tertiäre Bildung	2.537,1	2.570,3	2.554,8	2.619,4	2.666,3	2.802,4
G0905: Nicht zuzuordnendes Bildungswesen	253,3	260,9	250,6	281,0	360,4	359,8
G0906: Hilfsdienste	48,0	26,6	42,6	47,4	60,8	49,7
G0907: Bildungsforschung	2,1	4,2	4,9	4,9	5,7	10,3
G0908: Sonstige Bildung	142,4	135,7	132,4	139,1	139,2	153,7
Nachrichtlich: Bibliotheken, Museen.. (Funktion aus Abteilung Kultur)						
G0820: Kulturelle Dienste	1.210,1	1.238,5	1.313,4	1.454,7	1.453,6	1.485,8
Anteil am BIP						
G090: Abteilung Bildung	6,53	6,40	6,39	6,52	6,22	6,38
G0901: Elementar- und Primarbildung	4,05	3,98	4,02	4,05	3,82	3,94
G0902: Sekundarbildung	1,31	1,29	1,29	1,37	1,35	1,38
G0903: Post-Sekundar	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03
G0904: Tertiäre Bildung	0,98	0,95	0,91	0,91	0,85	0,87
G0905: Nicht zuzuordnendes Bildungswesen	0,10	0,10	0,09	0,10	0,11	0,11
G0906: Hilfsdienste	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
G0907: Bildungsforschung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
G0908: Sonstige Bildung	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05
nachrichtlich						
G0820: Kulturelle Dienste	0,47	0,46	0,47	0,51	0,46	0,46

1) „Final consumption expenditure“; Die Gesamtausgaben (Total expenditure) liegen um gut 12 Prozent höher

Quellen: BIP zu laufenden Preisen anhand VGR 2009; COFOG-Daten anhand von Datei mit den Meldedaten an Eurostat (ESA95 Questionnaire 1100_S13 - Expenditure of General Government by function, update vom 5.3.2009), erhalten von Statistics Sweden (Birgitta Magnusson Wärmark) am 26. Februar 2010; eigene Umrechnung auf € und BIP-Anteile

¹⁴⁹ 2003 erreichten die staatlichen Gesamtausgaben in Schweden einen Anteil am BIP von 7,26 Prozent. Die beispielhafte Darstellung für Deutschland im Jahr 2003 (vgl. Tab. 9) ergab einen Anteil von 4,19 Prozent. 2008 investierte der deutsche Staat nur 3,9 Prozent des BIP in Bildung, der schwedische dagegen 6,9 Prozent. (Quelle: Eurostat 2010)

5. EINIGE SCHLUSSBEMERKUNGEN

Wenn die empirische Analyse Realitäten zutage fördert, die dem eigenen Selbstbild widersprechen, ist es verführerisch, weil einfacher, die Methodik zu schelten und ihre Revision zu fordern, als in der Realität selbst die Dinge zum Besseren zu wenden. Die Grundhaltung relevanter Teile der deutschen politischen Klasse gegenüber dem Befund, dass der deutsche Staat bei Bildung im EU- wie OECD-Vergleich zu den Niedrig-Investitionsländern gehört, lässt sich so auf den Punkt bringen. Nun muss, wer die Methodik schilt, nicht falsch liegen. Wenn jedoch die Vornahme sachlich begründbarer methodischer Modifikationen an dem Befund „Niedrig-Investitionsland“ gar nichts ändert, dann können die Einwände der Vergangenheit allzu stichhaltig nicht gewesen sein.

Bei der Erfassung von Bildungsausgaben im Rahmen internationaler Berichterstattung gab es in der zurückliegenden Dekade manche Modifikation, die nicht zuletzt aufgrund deutschen Drängens zustande kam. So wurden Kindergeldzahlungen an volljährige Bildungsteilnehmer resp. deren Familien zunächst nicht berücksichtigt. Kaum waren sie berücksichtigt, hat Deutschland seine Erfassungsmethodik geändert und im Bildungsfinanzbericht 2009 für das Berichtsjahr 2006 mit 7,4 Mrd. € einen gegenüber 2005 um 3,8 Mrd. € höheren Schätzbetrag ausgewiesen. Es mag sein, dass der neue Schätzbetrag (Steigerung um mehr als 100 %) der Realität näher kommt als die Schätzung nach altem Verfahren. Dies entzieht sich meiner Beurteilung. Entscheidend ist, dass sich die internationale Position von Deutschland durch die Berücksichtigung von Kindergeld und Kinderfreibetrag nicht verbessert hat. Zum einen existieren vergleichbare Fördersysteme auch in anderen Ländern. Zum anderen wird dies dort, wo derartige Systeme nicht existieren, teilweise aufgefangen durch Ausgabensteigerungen an anderer Stelle.

Auch der Hinweis auf Erfassungslücken besitzt nur noch geringe Relevanz. Erfassungslücken gibt es vorrangig bei den privaten Bildungsausgaben. Wie gezeigt, sind diese Lücken in anderen OECD-Ländern tendenziell größer als in Deutschland. Gerne wurde in der Vergangenheit vorgetragen, dass der in Deutschland geringere Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand im deutschen Kontext, der durch ein starkes finanzielles Engagement der Privatwirtschaft bei der dualen Ausbildung geprägt sei, interpretiert werden müsse. Das ist einerseits richtig, andererseits jedoch hat der Finanzierungsbeitrag der privaten Wirtschaft viel an Glanz eingebüßt. Die BIBB-Erhebung von 2007 ergab sogar, dass der diesbezügliche Beitrag in der Vergangenheit erheblich zu hoch ausgewiesen wurde. Die der deutschen Bildungsfinanzstatistik unterliegende Annahme, dass mit den Ausbildungsvergütungen die produktiven Leistungen der Auszubildenden abgegolten werden,

hat im Lichte der neuen Erhebungsergebnisse keinen Bestand mehr. Die produktiven Leistungen sind höher als die Ausbildungsvergütungen.

Wenn Erfassungslücken geschlossen sind und erkennbar auch der Einbezug von Institutionen, die international nicht zum Bildungssystem zählen wie die sonstige Jugendhilfe oder Bibliotheken und Museen an dem Unterfinanzierungsbefund nichts ändern, ja ihn sogar noch verstärken würde, bleibt als letzter methodischer Rettungsanker die Zurechnung von allerhand Kostenpositionen, die in einem Ausgabenkonzept gar nichts zu suchen haben. Die aus Teilen der Politik, Wirtschaft wie Forschung vorgetragene Behauptung, das internationale Regelwerk und selbst noch das nationale deutsche Bildungsbudget unterschätze die tatsächlichen öffentlichen Bildungsausgaben, stützt sich dann auf eine Methodik, die den Referenzrahmen von Bildung als öffentlich zu finanzierender und zu erbringender Aufgabe sprengt. Gearbeitet wird dann mit einem Ausgabenbegriff, der sich nicht auf direkte öffentliche Ausgaben beschränkt, sondern zusätzlich die Erfassung steuerlicher Mindereinnahmen reklamiert und eine Umdefinition von privat geleisteten Ausgaben (Studiengebühren) zu öffentlichen Finanzierungsmitteln vornimmt. Öffentliche Bildungsausgaben werden zu Bildungsaufwendungen, die sich zusammensetzen aus den direkten, über allgemeine Deckungsmittel finanzierten Ausgaben (einschließlich gewisser kalkulatorischer Positionen), aus indirekten Subventionen, die über den Verzicht auf die Erhebung allgemeiner Deckungsmittel „finanziert“ werden und aus privat gezahlten Gebühren, die bislang dem Privatsektor zugerechnet und daher in Abzug gebracht werden. Der Ansatz läuft auf einen Ausgabenbegriff hinaus, der der öffentlichen Finanzwirtschaft fremd und für allerhand Manipulationen offen ist. Ausgaben und Mindereinnahmen, öffentlicher und privater Sektor werden vermischt. Hinter der Forderung nach Berücksichtigung von Steuersubventionen steht die These, dass die UOE-Konventionen Länder, die öffentliche Zwecke über den direkten Einsatz öffentlicher Mittel anstreben, begünstigen gegenüber Ländern, die wie Deutschland häufig den Weg über steuerliche Subventionen gehen. Selbst wenn man direkte Geldausgaben dem an einen bestimmten Bildungszweck gebundenen Verzicht auf die Erhebung von Steuern gleichstellen wollte, sieht sich ein derartig erweiterter Ausgabenansatz mit einem kaum lösbaeren Nachweisproblem konfrontiert. Bei direkten Bildungsausgaben, solchen die der Finanzierung von Bildungsinstitutionen dienen wie auch solchen, die der Förderung von Bildungsteilnehmern in den Institutionen dienen, ist die Zweckerfüllung unmittelbar gegeben. Bei Steuersubventionen ist dies nicht der Fall. Notwendig wäre der Aufbau einer Kontrollbürokratie, die überprüft, ob die Mehreinnahmen von Haushalten, Organisationen ohne Erwerbszweck und von Unternehmen, die aus der Inanspruchnahme von Steuersubventionen herrühren, tatsächlich für Bil-

dungszwecke eingesetzt werden. Da dies weder beabsichtigt ist noch praktikabel wäre, ist die Forderung nicht sachpolitisch, sondern darstellungspolitisch motiviert. Die eigentlich notwendige Erhöhung des Staatskonsums mit Finanzierung über eine Erhöhung der Steuer- und Abgabenquote soll unter allen Umständen vermieden werden. „Rettung“ wird stattdessen in methodischen Änderungen und kosmetischen Maßnahmen gesucht, die die deutschen Bildungsausgaben höher dastehen lassen als sie es sind. Nach der Bildungsbudgetrechnung des Stat. BA beliefen sich die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben 2006 (Module A und B) auf 144,8 Mrd. € resp. 6,2 Prozent des BIP. Eingerechnet sind dabei 9,5 Mrd. € für Forschung und Entwicklung an Hochschulen, die aufgrund der Doppelerfassung bei einem konsolidierten Bildungsbudget herauszurechnen sind. Sollten sich die Finanzministervorstellungen auch nur teilweise durchsetzen, könnte das Ziel, 7 Prozent des BIP für öffentliche und private Bildungsausgaben und 3 Prozent für Forschung einzusetzen weitgehend allein durch eine Änderung der Methodik, damit ohne reale Erhöhung der Geldmittel für umgesetzt erklärt werden.

Relevanz hätte ein solches Verfahren nur für nationale Darstellungspolitik. Im internationalen Vergleich würde Deutschland nichts gewinnen. Schon gar nicht würde sich bei einem solchen Verfahren die Qualität der Leistungserstellung durch bessere Betreuungsrelationen, mehr Hilfsleistungen, vollwertige Ganztagschulen etc. verbessern.¹⁵⁰ Die Güte statistischer Systeme bemisst sich aber nicht an ihrer Marketingfunktion, um die es den Finanzministern primär geht. Entscheidend ist, dass verschiedene Systeme auf gleiche Fragen nicht weit auseinander liegende Antworten liefern. Die nationalen Systeme von Bildungsbudget und Finanzstatistik (Grundmittelkonzept) erfüllen dieses Kriterium schon heute nicht. Im Jahr 2006 lagen die Mittel, die die öffentliche Hand dem Bildungssystem zur Verfügung stellt nach den Angaben im Bildungsbudget um fast 30 Prozent (Modul A+B) resp. um fast ein Viertel (+ 23,3 %; Modul A) über den Angaben der Finanzstatistik (Grundmittelkonzept). Mit einer gewissen Einschränkung bei Schweden, das „Total Costs of Education“ publiziert, die deutlich über den Ausgabenvolumina nach den internationalen Rechensystemen liegen, konnten bei den anderen näher untersuchten Ländern keine Abweichungen ähnlicher Größenordnung registriert werden. Die Ergebnisse, die die international harmonisierten Systeme (UOE und COFOG) liefern, liegen durchweg - dies gilt auch für Deutschland und Schweden - dichter beieinander.

¹⁵⁰ Die in der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP von Ende 2009 enthaltene Forderung nach qualitativen Verbesserungen („Von den Ländern erwarten wir, dass sie die Betreuungsrelationen in Schulen und Kindertagesstätten weiter verbessern, den vorgesehenen Unterricht garantieren, einheitliche Bildungs- und Leistungsstandards und eine problemlose gegenseitige Anerkennung von Schul- und Bildungsabschlüssen gewährleisten sowie die Weiterbildung des pädagogischen Personals ausbauen.“, a.a.O., S. 52f) bliebe Makulatur.

6. LITERATUR UND QUELLEN

Sekundärliteratur und Primärquellen

- [BiBB 2009] Bundesinstitut für Berufsbildung 2009: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Bonn
- [BLK 1974] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1974): Bildungsgesamtplan Band I und II, Stuttgart: Klett-Cotta Verlag
- [BLK 2000 – Heft 79] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2000: Vorschläge zur Verbesserung der Bildungsfinanzstatistiken für die nationale und internationale Berichterstattung, BLK-Bericht, Bonn (Heft 79)
- [BLK 2002a - Heft 102-II] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002b: BLK-Bildungsfinanzbericht 2000/2001 – Übergang zum neuen Funktionenplan -, Band II – Materialien -, Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur in den Jahren 2000, Bonn (17. Juni 2002)
- [BLK 2002b - Heft 103] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002c: Vergleichende internationale Bildungsstatistik – Sachstand und Vorschläge zur Verbesserung, BLK, Bonn
- [BLK 2003a - Heft 108-I] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2003a: Bildungsfinanzbericht 2001/2002, Die aktuelle Entwicklung, Bonn
- [BLK 2003b - Heft 108-II] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2003b: Bildungsfinanzbericht 2001/2002, Bericht, Bonn
- [BLK 2004a - Heft 116-I] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: BLK-Bildungsfinanzbericht 2002/2003 - Die aktuelle Entwicklung, Bonn
- [BLK 2004b - Heft 116-II] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: BLK-Bildungsfinanzbericht 2002/2003 - Bericht (mit Tabellenteil A und B), Bonn
- [BLK 2005a- Heft 128] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Bildungsfinanzstatistik – Sachstand und Vorschläge zur Verbesserung, Bonn
- [BLK 2005b- Heft 131-I] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: BLK-Bildungsfinanzbericht 2003/2004 - Die aktuelle Entwicklung, Bonn
- [BLK 2005c- Heft 131-II Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung]: BLK-Bildungsfinanzbericht 2003/2004 - Bericht und Tabellen, Bonn
- [BLK 2006a – Heft 137-I] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006a: BLK Bildungsfinanzbericht 2004/2005, Die aktuelle Entwicklung, Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 137-1; Bonn (Oktober 2006)
- [BLK 2006b- Heft 137-II] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006b: BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005 - Bericht, Bonn, (incl. Tabellenteil A: und B)
- [BLK 2006c- Heft 137-III] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006c: BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005 - Private und öffentliche Bildungsfinanzierung in Deutschland, Bonn
- [BLK 2006d- Heft 137-IV] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006d: BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005 - Ausgabearten in der Bildungsfinanzstatistik: Unmittelbare Ausgaben, Grundmittel und Nettoausgaben, Bonn
- [BLK 2006e - Heft 137-V] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006e: BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005 -- Indirekte Bildungsförderung durch den Fiskus (Beitrag Stat BA; Bearbeiter: Wilhelm, Rainer), Bonn
- [BLK 2006f – JB 2005] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2006d: Jahresbericht 2005, Bonn

- [BMBF 2003] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (März 2003): Schlussbericht. Lebenslagen von Mädchen und Frauen im Zusammenhang mit Bildung, Wissenschaft, Arbeit und Einkommen, Bonn und Berlin
- [BMBF 2004] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2004): Berufsbildungsbericht 2004, Bonn und Berlin
- [BMBF 2006] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2006): Berufsbildungsbericht 2006, Bonn und Berlin
- [BMBF 2007] Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2007): Berufsbildungsbericht 2007, Bonn und Berlin
- [Eurostat 2007 COFOG-Manual]: Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, Luxembourg
- [ISCED 1997] International Standard Classification of Education, November 1997: (www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm; Zugriff 14.12.2009)
- [UOE 2007] UNESCO/OECD/EUROSTAT 2007: UOE data collection on educational systems, Manual: Concepts, definitions, classifications, Montreal, Paris, Luxembourg
- Allmendinger, Jutta (2009): Der Sozialstaat braucht zwei Beine, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 45/2009 v. 2. November 2009: S. 3 – 5
- Banscherus, Ulf/Gulbins, Annerose/Himpele, Klemens/Staack, Sonja (2009): Der Bologna-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die europäischen Ziele und ihre Umsetzung in Deutschland, Expertise im Auftrag der Max-Träger-Stiftung, Frankfurt
- Baumann, Thomas (2008): Bildungsausgaben in Deutschland. Ziele, Konzepte und Ergebnisse des nationalen Bildungsbudgets im Vergleich zur internationalen Bildungsberichterstattung, in: wirtschaft und Statistik, 11/2008, S. 993 - 1000
- Baumert, Jürgen. et al. (Hg.) (2001): Pisa 2000 - Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen
- Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (AGBAföG v. 22.02.2007, GVBl. Nr. 6/2007, S. 78
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Bearbeiter: Rauner, Felix); Bielefeld
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2009): Berufsausbildung 2015. Eine Entwicklungsperspektive für das duale System, Gütersloh
- Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112), zuletzt geändert am 23. März 2005 (BGBl. I S. 931)
- Berufsbildungsgesetz 2005 (Artikel 1 des Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung - BerBi-RefG). Zusammenstellung der Begründungen zu den Einzelschriften des Berufsbildungsgesetzes: http://www.bmbf.de/pub/begruendung_BBIG_einzelschriften.pdf
- Berufsbildungsreformgesetz 2005 - BerBiRefG) Gegenüberstellung der Regelungen des Regierungsentwurfs (BT-Drs. 15/3980) und der vom Bundestag beschlossenen Änderungen (BT-Drs. 15/4752): http://www.bmbf.de/pub/Synoptische_Uebersicht_-Berufsbildungsreformgesetz.pdf; http://www.bmbf.de/pub/die_reform_beruflichen_bildung.pdf
- BiBB (Bundesinstitut für Berufsbildung), GPC-Newsletter, fortlaufend (GPC = Good Practice Center)
- BIBB REPORT, Heft 8/2009: Betriebliche Berufsausbildung: Eine lohnende Investition für die Betriebe. Ergebnisse der BIBB-Kosten- und Nutzenerhebung 2007
- BMF (2008): Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen: Langfristige Trends und aktuelle Entwicklungen, in: Monatsbericht des BMF – Juli 2008: S. 83 – 89
- Bos, Wilfried/Landes, Eva-Maria/Prenzel, Manfred (2003): Erste Ergebnisse aus IGLU, Münster (u.a.)
- Bundesamt für Statistik der Schweiz, Öffentliche Finanzen der Schweiz, verschiedene Jahrgänge
- Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) vom 26. August 1971 (BGBl. I S. 1409), in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.

- Juni 1983 (BGBl. I S. 645, ber. 1680), zuletzt geändert durch Art. 2a des Gesetzes vom 20.12.2008 (BGBl. I S. 2846)
- Bundesministerium der Finanzen, Monatsberichte, fortlaufend
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2007): Berufsbildungsbericht 2007, Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2008): Grund- und Strukturdaten 2007/2008, Berlin.
- Bundesstatistikgesetz der Schweiz vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01) ; Verordnung vom 30. 6. 1993 (SR 431.012.1).
- Castles, Francis G. (1989): Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations, in: European Journal of Political Research, 17: pp. 431 – 448
- Castles, Francis G. (1998): Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation, Cheltenham-Northampton
- Dam, Karolina Wojdak/Sorensen, Knut (2008): Measurement of Non-market Services in Norway with examples from education, Statistics Norway 18/2008, Oslo
- Deutsche Bundesbank (2003): Zur Entwicklung und Bedeutung der Bildungsausgaben in Deutschland, Monatsbericht Oktober 2003: S. 57 - 70
- Deutscher Bildungsrat (1973): Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart
- Deutscher Bildungsserver: <http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=353>
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (2010): Wachstum nur mit starken Städten und Gemeinden. Bilanz 2009 und Ausblick 2010, Berlin u. Burgwedel
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2002): Zahlenspiegel. Tageseinrichtungen für Kinder, München
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2005): DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005, München
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2008): Zahlenspiegel 2007 – Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik, München
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen
- Die Linkspartei.PDS Fraktion im Landtag. Magdeburg 2005; Ausweisung einer Bildungsquote im Landeshaushalt, Antr Linkspartei.PDS 28.06.2006 LTST-Drs 5/105
- Dohmen, Dieter (2007): Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen. Was können wir für die deutsche Diskussion lernen? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Jg. 55, H. 1: S. 37-63
- Dohmen, Dieter/Cleuvers, Birgitt A. (Hg.) (2003): Finanzierung von Weiterbildung und lebenslanges Lernen Dokumentation der Konferenz des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie am 8. und 9. April 2002 in Köln. (Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, 02), Bielefeld
- Dohmen, Dieter/Hoi, Michael 2004: Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, Studie zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands Nr. 3-2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln (Forschungsinstitut für Bildung und Sozialökonomie: FiBS Forum Nr. 20)
- Economic Policy Committee, Report on “Quality of Public Finances Issues”, May 2007, in: Deroose, Servaas/Kastrop, Christian (2008): The Quality of Public Finances. Findings of Economic Policy Committee-Working-Group (2004 – 2007), European Commission, Brussels, S. 23 - 37
- Edding, Friedrich et. al (1974): Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung, Göttingen
- EU-Kinderbetreuungsnetzwerk 1996 (Netzwerk Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer der Europäischen Kommission): Qualitätsziele in Einrichtungen für kleine Kinder. Vorschläge für ein zehnjähriges Aktionsprogramm. Ohne Ort: Selbstverlag, Januar 1996
- Europäische Zentralbank (2009): Die Staatsausgaben in der Europäischen Union in der Gliederung nach Aufgabenbereichen, Monatsbericht April 2009: S. 101 - 110

- European Commission (2003): Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europa - Iceland 2003, Brussels
- European Commission (2006): National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reform (Eurydice) – Island (November 2006)
- European Commission (2009): Progress towards the Lisbon objectives in education and training: Indicators and benchmarks 2009, Commission Staff Working Document, Brussels 23.11.2009, SEC (2009) 1616 finanl
- European Commission and the Economic Policy Committee (2009): The 2009 Aging Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008 – 2060), European Economy 2/2009
- European Commission/Eurostat (2005): A guide to education expenditure statistics, 2005 edition, Luxembourg
- Eurostat (2007): Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, Luxembourg (zit als Eurostat-COFOG-Manual 2007)
- Eurostat (2009): Government finance statistics, Summary Tables, Data 1996 – 2008, Luxembourg
- Eurostat, Guide to Educational Expenditure Statistics: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY>
- Eurydice – Das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa:
http://194.78.211.243/accueil_menu/de/frameset_menu.html
- Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bielefeld
- Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2004a): Finanzierung Lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld
- Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2004b): Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft. 28. Juli 2004: http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf (Zugriff am 29.04.2005)
- Federighi, Paolo/Nuissl, Ekkehard (Hg.) (2004): Weiterbildung in Europa: Begriffe und Konzepte (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung): http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2000/federighi00_01.pdf
- Fraktion der PDS im Landtag von Sachsen-Anhalt (2005): Bildung als Investition. Die Neuausrichtung der Haushaltspolitik Sachsen-Anhalts auf die Finanzierung von Bildungsinvestition, Reihe Finanzen, Magdeburg (Verfasser: Dr. Petra Weiher (Mdl); Wulf Gallert (Mdl), Dr. Angelika Klein (Mdl); Marianna Mainka (Wiss. Mitarbeiterin)
- Gallert, Wulf (2005): Sachsen-Anhalt 2020 : Innovation und soziale Gestaltung für ein zukunftsfähiges Sachsen-Anhalt / Hg.: Die Linkspartei.PDS Fraktion im Landtag, Magdeburg
- Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) Bundesstatistikgesetz vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, (565)), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246)
- GEW (2008): Privatisierungsreport 7: Kindertagesstätten, Frankfurt (Autor: Holland-Letz, Matthias)
- Giegold, Sven/Hickel, Rudolf et al. (2005): Konzept für eine Solidarische Einfachsteuer (SES). Gerechte Steuern – Öffentliche Finanzen stärken, in: Truger, Achim (Hg.): Können wir uns mehr Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten? Marburg: S. 177 – 205
- Government of Sweden (2009): Economic and Budget Guidelines, PROP.2009/10:1, Stockholm (Verfasserin: Marit Dozzi)
- Hahlen, Johann (2004): Statement bei der Pressekonferenz „Kindertagesbetreuung in Deutschland am 16. März 2004 in Berlin: http://www.destatis.de/presse/deutsch/-pk/2004/kindertages_stat_hahlen.htm (Zugriff: 10.3.2007)
- Hega, Gunther M (1999): Consensus Democracy? Swiss Education Policy Between Federalism and Subsidiarity, New York
- Heintze, Cornelia (1988): Berufliche Erstausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zu Erstellung und Finanzierung beruflicher Bildungsgüter unter besonderer Berücksichtigung des Beitrages der öffentlichen Hand, 3. Bände, Dissertation, Hannover

- Heintze, Cornelia (1996): Kameralistik oder Doppik?, in: Pohl, Wolfgang, Schiller-Dickhut, Reiner (Hg.): Politik mit leeren Kassen, Bielefeld: S. 114 – 126.
- Heintze, Cornelia (2007a): Nur ein Trick? – die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber für Quantität und Qualität von Beschäftigung im skandinavisch-deutschen Vergleich, in: Intervention, Jg. 4 (2007), H. 1, S. 40 – 57
- Heintze, Cornelia (2007b): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: Berliner Debatte Initial 18 (2007), H. 3: S. 79–94.
- Heintze, Cornelia (2007c): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext - ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3. August 2007: http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-918-4-1.pdf (Zugriff: 22.5.2008).
- Heintze, Cornelia (2008): Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft – Deutschlands magersüchtiger Staat und die skandinavische Alternative, Heft 120 der Pankower Vorträge, Berlin im Juni 2008 (Online-Publikation unter: http://www.axelroost.de/article/2622.cornelia_heintze_-_der_aufhaltbare_abstieg_in_die_polarisierte_ungleichheitsgesellschaft.html)
- Heintze, Cornelia (2009a): Staatliche Infrastruktur für professionelle soziale Dienstleistungen. Ein deutsch-skandinavischer Vergleich, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 5/2009: S. 26 - 37
- Heintze, Cornelia (2009b): Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell, in: WSI Mitteilungen 5/2009: S. 268 – 274
- HM Treasury (2008): Re-directing Public Expenditure – The UK Experience, in Deroose, Servaas/Kastrop, Christian (2008): the Quality of Public Finances. Findings of Economic Policy Committee-Working-Group (2004 – 2007), European Commission, Brussels: S.487 - 504
- Institut der Deutschen Wirtschaft (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland, Köln
- Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht April 2008
- Katz, Alfred (2006): Bundesstaatliche Finanzbeziehungen und Haushaltspolitik der Länder unter Einbeziehung der Föderalismusreformdiskussion, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hg.) (2006): S. 50 – 86
- Kern, Petra (2007): Bibliotheken und Integration von Migranten in Dänemark, in: Bibliotheksdienst 41. Jg., H.2, S. 121 - 135
- Klemm, Klaus, Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2005
- König, Thomas (1999): Regieren im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13/99 v. 26. März 1999: S. 24 – 35
- König, Karsten/Pasternack, Peer (2008): elementar+professionell. Die Akademisierung der elementarpädagogischen Ausbildung in Deutschland, hrsg. vom Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg, Wittenberg
- Kopenhagen-Prozess:
http://www.minedu.fi/vet2006http://ec.europa.eu/education/news/what/index_en.html
- Kruppe, Thomas (2008): Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. (IAB Discussion Paper, 17/2008), Nürnberg
- Kühnlein, Gertrud/Klein, Birgit (2003): Bildungsgutscheine - mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? * Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung, Dortmund
- Lilienthal, Rikke (2005): Impact of public expenditure to boost innovation, in: Deroose, Servaas/Kastrop, Christian (2008): the Quality of Public Finances. Findings of Economic Policy Committee-Working-Group (2004 – 2007), European Commission, Brussels
- Münchmeier, Richard (2002) (Hg.): Bildung und Lebenskompetenz, Opladen

- OECD (2002): UOE 2002 - Data collections on education systems. Definitions, Explanations and Instructions, Paris
- OECD (2004a): Lernen für eine Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/18/10/34022484.pdf>, Paris
- OECD (2004b): Education at a Glance. http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2825_-495609_33712011_1_1_1_1,00.html
- OECD (2004c): Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris
- OECD (2005): Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren, Paris
- OECD (2006a): Education at a Glance – OECD indicators 2006, Paris: http://www.oecd.org/document/37/0,2340,en_-2825_293564_-37387877_1_1_1_1,00.html
- OECD (2006b): Starting Strong II. Early Childhood Education and Care, Paris
- OECD (2006c): Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgchancen – Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/2/57/36665235.pdf>
- OECD (2007a): Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life, Paris
- OECD (2007b): Education at a glance, OECD Indicators 2007, Paris
- OECD (2007c), The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003. http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf
- OECD (2008): Education at a Glance, OECD Indicators 2008, Paris
- OECD (2009a): Education at a glance, OECD Indicators 2009, Paris (http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_37455_1_119687_1_1_37455,00.html)
- OECD (2009b): Education at a glance 2009, Annex 3: Sources, Methods and Technical Notes, Chapter B: Financial investment in education, EAG 2009, Paris (zit als OECD 2009, Annex 3 – B)
- OECD (2009c): Education at a glance 2009, Annex 3: Sources, Methods and Technical Notes, Chapter C: Access to Education, Participation and Progression, EAG 2009, Paris (zit als OECD 2009, Annex 3 – C)
- OECD (2009d): Education at a glance 2009, Annex 3: Sources, Methods and Technical Notes, Chapter D: The learning environment and organisation of schools EAG 2009, Paris (zit als OECD 2009, Annex 3 – D)
- Prenzel, Manfred/Baumert, Jürgen/Blum, Werner/Lehmann, Rainer/Leutner, Detlev/Neubrand, Michael/Pekrun, Reinhard/Rolff, Hans-Günter/Rost, Jürgen/Schiefele, Ulrich (Hg.): Pisa-Konsortium Deutschland. PISA 2003. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Zusammenfassung: http://pisa.ipn.uni-kiel.de/Ergebnisse_PISA_2003.pdf (Zugriff am 07.02.2005)
- Rehm, Hans (2006): Statistiken der öffentlichen Finanzen aussagekräftiger und aktueller, in: Wirtschaft und Statistik, H. 3: S. 279 - 302
- Schilling, Matthias (2008): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: DJI (2008), S. 219 - 232
- Schmidt, Manfred G. (2002): Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43: S. 3 – 19
- Schmidt, Manfred G. (2003): Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B21-22: S. 6 – 11
- Schmidt, P. (2003): A short guide to educational expenditure statistics, EUROSTAT working paper, Population and social conditions 3/2002E/N 24
- Schmidt, P. (2003): A short guide to educational expenditure statistics, Eurostat working paper, Population and social conditions 3/2002E/N 24
- Schröder, Dieter (1971): Wachstum und Gesellschaftspolitik, PROGNOSE-Studie Nr. 4, Stuttgart (u.a.)

- Stache, Dietrich, Forster, Thomas et al. (2007): Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen – Datenbasis zur Beurteilung der Qualität von Staatsausgaben, in: *Wirtschaft und Statistik*, H. 12 (Dezember 2007): S. 1180 -1197
- Statistical Yearbook of Norway 2009: <http://www.ssb.no/english/yearbook/stikkad.html>
- Statistics Denmark: <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024> (Zugang über Passwort)
- Statistics Finland: http://www.stat.fi/index_en.html;
<http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/081008142735AS?OpenDocument> (KELA)
- Statistics Iceland: <http://www.statice.is/?PageID=437>
- Statistics Norway (2009): National Accounts 1970 bis 2008, Official Statistics D 426, Oslo und Kongsvinger
- Statistics Sweden: http://www.scb.se/default_____2154.aspx
- Statistik Austria: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html
- Statistik Schweiz (Bundesamt für Statistik): <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html>
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2007): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2008): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2009): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2003): Rechnungsergebnisse für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2000, Fachserie 14, Reihe 3.4, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2004a): Kindertagesbetreuung in Deutschland: Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 – 2002 (Presseexemplar)
- Statistisches Bundesamt (2004b): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002, Wiesbaden (April 2004)
- Statistisches Bundesamt (2004c): Fachserie 11/Reihe 1, Bildung und Kultur. Allgemein Bildende Schulen, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2004e): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Fachserie 13, Reihe 6.3.1, Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2006): Im Fokus: Ausgaben je Schüler/-in in 2004, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2007): Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2004/2005, Wiesbaden (Verfasser: Baumann, Thomas/Wilhelm, Raine)
- Statistisches Bundesamt (2008): Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005, Fachserie 14 Reihe 3.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008a): Bildungsfinanzbericht 2008 mit Anlagen, Wiesbaden (Zit. als Bildungsfinanzbericht 2008)
- Statistisches Bundesamt (2008b): Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Fachserie 14 Reihe 3.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009a): Bildungsausgaben - Ausgaben je Schüler/-in, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009b): Bildungsfinanzbericht 2009 mit Anlagen, Wiesbaden (Zit. als Bildungsfinanzbericht 2009)
- Statistisches Bundesamt (2009c): Bildung und Kultur – Private Schulen, Schuljahr 2008/2009, Fachserie 11 Reihe 1.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009d): Bildung und Kultur – Berufliche Bildung 2008, Fachserie 11 Reihe 3, Wiesbaden 2009
- Statistisches Bundesamt (2009e): Bildung und Kultur – Finanzen der Hochschulen 2007, Fachserie 11 Reihe 4.5, Wiesbaden 2009
- Statistiska Centralbyran (2005): *Statistisk Årsbok för Sverige 2006*, Örebro und Stockholm

- Statistiska Centralbyran (2008): Statistisk Årsbok för Sverige 2009, Örebro und Stockholm
- Tschernoff, Eleonor (2007): Music Schools in Europa. A European study on the organisation of music schools and the preparation of students for professional music training at higher education level, (hg. Vom europäischen Musikschulverband "Association Européenne des Conservatoires – AEC), ohne Ort
- Ulrich, Joachim-Gerd (2006): Übergänge in das duale System der beruflichen Bildung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2006): Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland, Bonn
- UNESCO (Hg.) (1998a): Technical reference manual: SISEE – Statistical information system on expenditure in education (Verfasser: Gérard Lassibille and Bernard Rasera, Institute for Education Economics Research – IREDU in co-operation with the Division of Statistics of UNESCO), Paris
- UNESCO (Hg.) (1998b): Administration manual: SISEE – Statistical information system on expenditure in education (Verfasser: Gilles Galodé, Institute for Education Economics Research – IREDU in co-operation with the Division of Statistics of UNESCO), Paris
- Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1995 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der europäischen Gemeinschaft, Anhand B
- Working Group on quality of Public Finance 82004): A Survey on the feasibility of an enlarges dataset on the quality of public finances – First results, Berlin 15 Octobre 2004

Verzeichnis der kontaktierten nationalen Ansprechpartner

Land	Bezeichnung	Kontaktdaten
Deutschland	Bildungsfinanzstatistik: UOE-Meldung	Statistisches Bundesamt Deutschland Gruppe VI B - Referat "Bildungs- und Kulturfinanzen" Thomas Baumann Gustav-Stresemann-Ring 1, 65180 Wiesbaden, GERMANY Service-Tel.: ++49 (0)611.75.4135 E-Mail: bildungsausgaben@destatis.de
	Staatliche Bildungsausgaben in der VGR (COFOG)	Statistisches Bundesamt Deutschland Gruppe IIIB - Nationaleinkommen, Staatssektor, Außenwirtschaft Pascal Schmidt (Referatsleiter) Tel. +49 611 75-2384; Fax +49 611 75-3952 E-Mail: pascal.schmidt@destatis.de ; http://www.destatis.de
Dänemark	Bildungsfinanzstatistik: UOE-Meldung	Statistics Denmark Martin Rune Rasmussen; Specialkonsulent; Offentlige Finanser Tel: 39 17 35 29 E-Mail: mra@dst.dk
Finnland	Bildungsfinanzstatistik (UOE-Meldung) Staatliche Bildungsausgaben in der VGR (COFOG)	Statistics Finland (FI-00022 Statistics Finland) P.O.Box 4B Mika Tuononen Senior Statistician, Education Statistics Tel. +358 9 1734 3504; Fax +358 9 1734 2990 E-Mail: mika.tuononen@stat.fi ; http://tilastokeskus.fi/til/
Fürstentum Liechtenstein	Bildungsfinanzstatistik	Amt für Statistik Franziska Frick Äulestrasse 51; 9490 Vaduz ; Liechtenstein Telefon: +423 / 236 64 67; Fax: +423 / 236 69 31 E-Mail: franziska.frick@as.llv.li ; Home: www.as.llv.li
Norwegen	Staatliche Bildungsausgaben in der VGR (COFOG)	Statistics Norway (Division for public finance) Asmund Rygh E-Mail: Asmund.Rygh@ssb.no ; http://www.ssb.no/nr_en/
Österreich	Bildungsfinanzstatistik	Sabine Martinschitz Bundesanstalt Statistik Austria; Direktion Volkswirtschaft Bildungsfinanzstatistik Guglgasse 13, 1110 Wien Tel.: +43 (1) 71128-7727; Fax: +43 (1) 7146252 E-Mail: sabine.martinschitz@statistik.gv.at
Schweden	Nationales Bildungsbudget; Bildungsfinanzstatistik (UOE-Meldung)	Mats Björnsson Utbildningsdepartementet, SAM; (Bost 08 -345840) Tel 08 - 405 15 15, Mob 0708 81 29 74, OBS. Arbetar deltid och delvis i bostaden. Nås där bäst på samt mobil: 0708 812974 E-Mail: bjornssonmats@gmail.com Statistics Sweden Kenny Petersson Unit for Education and Jobs SE-701 89 ÖREBRO, SWEDEN Phone: +46 19 17 65 62 E-Mail: kenny.petersson@scb.se
Schweden	Staatliche Bildungsausgaben in der VGR (COFOG)	Birgitta Magnusson Wärmark; Senior Advisor; National Accounts Tel.: +46850694551; Fax.: +46705842700 E-Mail: nrinfo@scb.se
Schweiz	Öffentliche Bildungsausgaben am BIP	Bundesamt für Statistik, Öffentliche Bildungsausgaben Katrin Mühleemann, Tel.: 032 713 67 32, katrin.muehleemann@bfs.admin.ch

Anhang

Tab A-1: Offizielles deutsches Bildungs- und Forschungsbudget für die Jahre 1995, 2006 und 2007 – Durchführungsrechnung in Absolutbeträgen (Mrd. €)

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

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

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

Quelle: Stat Bundesamt 2009b: Bildungsfinanzbericht 2009, S. 100

Tab. A-2: Offizielles deutsches Bildungs- und Forschungsbudget für die Jahre 1995, 2006 und 2007 – Durchführungsrechnung in BIP-Anteilen

Bereich	1995	2006	2007	
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung¹⁾	5,6	5,6	5,4
A30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft	5,1	4,8	4,7
A31	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,5	0,5	0,5
A32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,4	3,1	3,0
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	2,5	2,2	2,1
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,3	0,4	0,4
	<i>Duales System⁴⁾</i>	0,5	0,5	0,4
A33	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	1,1	1,1	1,1
	<i>Darunter: Forschung und Entwicklung an Hochschulen</i>	0,4	0,4	0,4
A34	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	0,1	0,1
A40/50	Übrige Ausgaben in internationaler Abgrenzung	0,5	0,7	0,7
B	Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung	1,2	0,7	0,7
B10	Betriebliche Weiterbildung ⁷⁾	0,5	0,3	0,3
B20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote	0,4	0,3	0,3
B30	Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung ⁸⁾	0,3	0,0	0,0
A + B	Bildungsbudget insgesamt	6,7	6,2	6,1
C	Forschung und Entwicklung⁹⁾	2,2	2,5	2,5
C10	Wirtschaft	1,5	1,8	1,8
C20	Staatliche Forschungseinrichtungen	0,1	0,1	0,0
C30	Private Forschungseinrichtungen ohne Erwerbszweck	0,3	0,3	0,3
C40	Hochschulen (zusätzlich in ISCED 5/6 enthalten)	0,4	0,4	0,4
D	Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur	0,2	0,2	0,2
D10	Wissenschaftliche Museen und Bibliotheken, Fachinformationszentren (ohne Forschung und Entwicklung)	0,0	0,0	/
D20	Nichtwissenschaftliche Museen und Bibliotheken	0,1	0,1	/
D30	Ausgaben der außeruniversitären Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung (ohne Forschung und Entwicklung)	0,1	0,1	/
A + B + C + D	Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft¹⁰⁾ (konsolidiert um Forschung und Entwicklung an Hochschulen)	8,8	8,5	8,4

Quelle: Stat Bundesamt 2009b: Bildungsfinanzbericht 2009, S. 101

Tab. A-3: Offizielles deutsches Bildungsbudget für das Jahr 2006 - Finanzierungsstruktur (Final Funds) in Mrd. Euro

Bereich	Öffentlicher Bereich				Privater Bereich	Ausland	Volkswirtschaft insgesamt	
	Bund	Länder	Gemeinden	insgesamt				
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung¹⁾	10,9	72,5	24,2	107,5	21,1	0,4	129,0
A10	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft	2,5	62,6	17,2	82,4	4,9	0,4	87,7
A11	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	0,9	2,9	3,7	1,2	0,0	4,9
A12	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	0,1	42,0	13,8	55,9	1,0	0,0	56,9
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	36,2	10,4	46,6	0,8	0,0	47,4
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,0	5,5	1,5	7,0	0,1	0,0	7,1
	<i>Duales System⁴⁾</i>	0,1	0,3	0,2	0,6	0,0	0,0	0,6
A13	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	2,4	17,7	0,4	20,5	2,8	0,4	23,7
A14	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	2,0	0,2	2,2	0,0	0,0	2,2
A20	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft	3,2	4,1	5,8	13,2	11,0	0,0	24,2
A21	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	0,5	4,6	5,1	2,2	0,0	7,3
A22	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,2	3,4	1,2	7,8	8,0	0,0	15,8
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	2,8	0,2	3,0	0,4	0,0	3,4
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,8	0,6	1,0	2,3	0,1	0,0	2,4
	<i>Duales System⁴⁾</i>	2,5	0,0	0,0	2,5	7,5	0,0	10,0
A23	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	0,0	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	1,1
A24	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft	5,8	66,7	23,0	95,5	15,9	0,4	111,9
A31	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	1,4	7,5	8,8	3,4	0,0	12,2
A32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,3	45,3	15,0	63,7	8,9	0,0	72,6
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	39,0	10,6	49,6	1,2	0,0	50,8
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,8	6,1	2,5	9,3	0,2	0,0	9,5
	<i>Duales System⁴⁾</i>	2,6	0,3	0,2	3,1	7,5	0,0	10,6
A33	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	2,4	18,0	0,4	20,8	3,6	0,4	24,8
	<i>Darunter: Forschung und Entwicklung an Hochschulen</i>	1,8	5,8	0,0	7,6	1,4	0,4	9,5
A34	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	2,0	0,2	2,2	0,0	0,0	2,2
A40	Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter und -dienste außerhalb von Bildungseinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0	5,1
A50	Ausgaben für die Förderung von Bildungsteilnehmenden in ISCED-Bildungsgängen	5,1	5,8	1,1	12,0	0,0	0,0	12,0
B	Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung	2,6	1,3	3,5	7,4	8,3	0,0	15,8
B10	Betriebliche Weiterbildung ⁷⁾	0,3	0,5	0,3	1,1	6,8	0,0	8,0
B20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote	1,4	0,8	3,2	5,4	1,5	0,0	6,9
B30	Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung ⁸⁾	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9
A + B	Bildungsbudget insgesamt	13,4	73,8	27,7	114,9	29,4	0,4	144,8

Dargestellt ist, wer die Ausgaben tätigt. Der Zahlungsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften ist nicht berücksichtigt.

Quelle: Stat Bundesamt 2009: Bildungsfinanzbericht 2009, S. 102

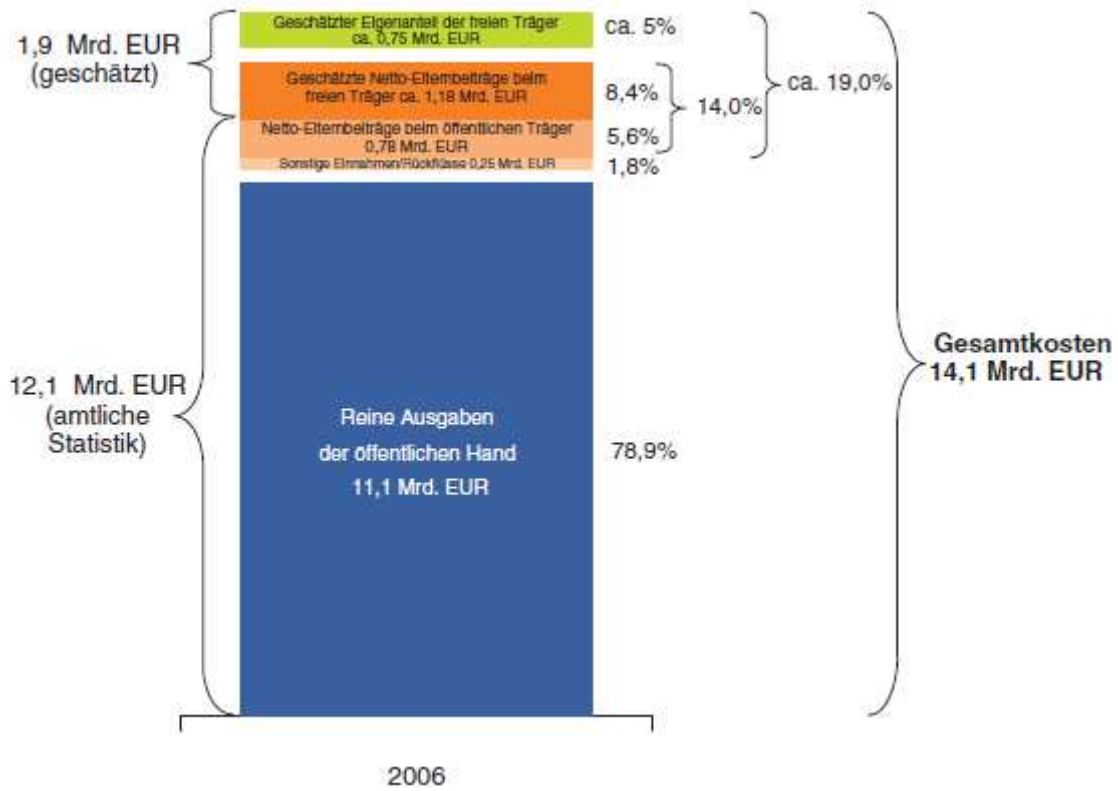
Tab. A-4: Offizielles deutsches Bildungsbudget für das Jahr 2006 - Finanzierungsstruktur (Initial Funds) in % des BIP

Bereich	Öffentlicher Bereich				Privater Bereich	Ausland	Volkswirtschaft insgesamt	
	Bund	Länder	Gemeinden	insgesamt				
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung¹⁾	12,8	75,7	19,0	107,5	21,1	0,4	129,0
A10	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft	4,5	65,8	12,0	82,4	4,9	0,4	87,7
A11	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	2,6	1,2	3,7	1,2	0,0	4,9
A12	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	1,2	44,3	10,5	55,9	1,0	0,0	56,9
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	1,0	38,1	7,5	46,6	0,8	0,0	47,4
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,1	5,8	1,0	7,0	0,1	0,0	7,1
	<i>Duales System⁴⁾</i>	0,1	0,3	0,2	0,6	0,0	0,0	0,6
A13	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	3,3	16,9	0,3	20,5	2,8	0,4	23,7
A14	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	2,0	0,2	2,2	0,0	0,0	2,2
A20	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft	3,2	4,1	5,8	13,2	11,0	0,0	24,2
A21	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	0,5	4,6	5,1	2,2	0,0	7,3
A22	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,2	3,4	1,2	7,8	8,0	0,0	15,8
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	0,0	2,8	0,2	3,0	0,4	0,0	3,4
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,8	0,6	1,0	2,3	0,1	0,0	2,4
	<i>Duales System⁴⁾</i>	2,5	0,0	0,0	2,5	7,5	0,0	10,0
A23	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	0,0	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	1,1
A24	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft	7,8	69,9	17,9	95,5	15,9	0,4	111,9
A31	ISCED 0 - Elementarbereich ²⁾	0,0	3,1	5,8	8,8	3,4	0,0	12,2
A32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	4,4	47,6	11,6	63,7	8,9	0,0	72,6
	<i>Darunter: Allgemein bildende Bildungsgänge</i>	1,0	40,9	7,7	49,6	1,2	0,0	50,8
	<i>Berufliche Bildungsgänge³⁾</i>	0,9	6,4	2,0	9,3	0,2	0,0	9,5
	<i>Duales System⁴⁾</i>	2,6	0,3	0,2	3,1	7,5	0,0	10,6
A33	ISCED 5/6 - Tertiärbereich ⁵⁾	3,3	17,2	0,3	20,8	3,6	0,4	24,8
	<i>Darunter: Forschung und Entwicklung an Hochschulen</i>	1,8	5,8	0,0	7,6	1,4	0,4	9,5
A34	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) ⁶⁾	0,1	2,0	0,2	2,2	0,0	0,0	2,2
A40	Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter und -dienste außerhalb von Bildungseinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0	5,1
A50	Ausgaben für die Förderung von Bildungsteilnehmenden in ISCED-Bildungsgängen	5,1	5,8	1,1	12,0	0,0	0,0	12,0
B	Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung	2,6	1,3	3,5	7,4	8,3	0,0	15,8
B10	Betriebliche Weiterbildung ⁷⁾	0,3	0,5	0,3	1,1	6,8	0,0	8,0
B20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote	1,4	0,8	3,2	5,4	1,5	0,0	6,9
B30	Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung ⁸⁾	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9
A + B	Bildungsbudget insgesamt	15,4	77,0	22,5	114,9	29,4	0,4	144,8

Dargestellt ist, wer die Ausgaben finanziert. Der Zahlungsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften ist berücksichtigt

Quelle: Stat Bundesamt 2009: Bildungsfinanzbericht 2009, S. 103

Abb. A-1: Kosten der Kindertagesbetreuung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) nach Kostenträgern 2006 in Deutschland



Quelle: Schilling 2008, Abb. 9.1, S. 222