

Manfred G. Schmidt

## Lehren aus dem internationalen Vergleich der Bildungsfinanzierung

### Zusammenfassung

Dieses Essay zieht Lehren aus dem Vergleich der öffentlichen und privaten Bildungsfinanzierung in 28 OECD-Staaten. Es erörtert insbesondere Lehren für die Theorie und die Methodologie der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, benennt die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Variation der Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, wendet das Erklärungsmodell auf die Bundesrepublik Deutschland an, leitet aus ihm eine Prognose der zukünftigen Entwicklung der Bildungsausgaben ab und verortet die Verantwortung für die Malaise der Bildungsfinanzen in Deutschland bei den hauptzuständigen Ländern, aber auch beim Bund.

**Schlagworte:** Bildungsfinanzierung, Vergleich (Theorie und Methodologie), Theorie (der Staatstätigkeitsforschung), Bildungsausgaben (öffentliche und private), privat-öffentliche Arbeitsteilung

### Abstract

*Lessons from a Cross National Comparative Study of Public and Private Education Expenditure*

The essay draws lessons from a cross-national comparison of public and private education expenditure in 28 OECD countries. The article focuses attention mainly on lessons for theoretical and methodological issues in comparative public policy research, summarizes the key determinants of the cross-national variation in education expenditure, illustrates the explanatory model in an ex-post explanation of the German case, uses the major explanatory variables for an informed guess of future developments in spending on education expenditure, and blames both the states and the federal government for the poor record of expenditure on education in Germany.

**Key Words:** Education expenditure (public and private), Comparative Politics (theory and methodology), Theory (of Public Policies) Private-Public-Mix

Deutschland gilt normalerweise als das Land, in dem der Staat in großem Umfang für die kollektive und die individuelle Daseinsvorsorge zuständig ist und hierfür umfängliche öffentliche Finanzmittel einsetzt. Im Bildungswesen gehen die Uhren aber offenbar anders. Denn im Staat der Dichter und Denker werden aus öffentlichen Haushalten für das Bildungswesen nur 4,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausgegeben, so die neuesten, für 2005 gültigen Zahlen aus der international vergleichbaren Ausgabenstatistik der OECD<sup>1</sup> (OECD 2008: 240). Gewiss: 4,2 Prozent des Sozialproduktes sind viel Geld: umgerechnet handelt es sich um 94 Milliarden Euro! Doch im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit den 4,2 Prozent weder an der Spitze noch im Mittelfeld, wie noch bis 2000 (Schmidt 2002), sondern mittlerweile auf dem fünftletzten Platz der OECD-Mitgliedstaaten. Im Durchschnitt investieren die OECD-Länder aus öffentlichen Haushalten im Jahr 2005 immerhin 5,0 Prozent des Sozialproduktes für das Bildungswesen. Überdurchschnittlich hoch sind die öffentlichen Bildungsausgabenquoten in Dänemark (6,8

Prozent), in Schweden (6,2 Prozent) oder in Finnland (mit 5,9 Prozent). Aber auch Länder, in denen der Staat ansonsten am kürzeren Zügel geführt wird, investieren in das Bildungswesen aus öffentlichen Kassen erheblich mehr als Deutschland – die USA mit 4,7 Prozent des Sozialproduktes oder die Schweiz mit 5,6 Prozent beispielsweise. Wie kann man diese Unterschiede erklären? Wo liegen ihre Ursachen? Diese Fragen leiteten ein Forschungsprojekt über die öffentlichen und die privaten Bildungsfinanzen in den OECD-Mitgliedstaaten, aus dem im Folgenden einige Lehren wissenschaftlicher und politischer Art gezogen werden.<sup>2</sup>

## 1. Von den Antriebs- und den Bremskräften der Bildungsfinanzen

Warum variiert die öffentliche Bildungsausgabenquote, also der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Sozialprodukt, in den OECD-Ländern so stark? Zu den Ursachen gehören, so kann man modernisierungstheoretisch inspiriert sagen, sozioökonomische Bedarfslagen und Ressourcen. Ein Beispiel: Wirtschaftlich wohlhabende Staaten benötigen ein hohes Maß an Humankapital und tun gut daran, an dessen Produktion durch Bildungsinvestitionen mitzuwirken. Das tun sie auch tatsächlich. Ihr Wohlstand und die damit gegebene Chance der Verfügung über beträchtliche finanzielle Ressourcen erleichtern ihnen das Geschäft. Weil sie sehr wohlhabend sind, kommen etliche dieser Staaten sogar mit nur durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgabenquoten über die Runden. Zu ihnen gehört Deutschland. Seine bescheidene Bildungsausgabenquote ermöglicht immerhin eine – im internationalen Vergleich – etwa durchschnittliche Größe der Bildungsausgaben pro Studierenden bzw. Schüler<sup>3</sup>.

Hinzu kommen nachfrageseitige Größen. Insbesondere die relative Größe der Schüler- und der Studierendenschaft – relativ zur Bevölkerung, insbesondere zur wahlberechtigten Bevölkerung – macht einen Unterschied für die Bildungsfinanzen. Diese Größe ist ihrerseits vor allem von der relativen Größe jüngerer Altersgruppen und ihrer Bildungsbeteiligung abhängig. Sind beide hoch, ist der Druck der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen für die Bildung tendenziell größer. Und in der Tendenz reagieren die staatlichen Leistungserbringer auf diesen Druck. Ist die Nachfrage geringer, etwa infolge fortgeschrittener Alterung der Gesellschaft und durchschnittlicher Bildungsbeteiligung insbesondere im tertiären Bildungssektor, wie in Deutschland, reagiert die Politik entsprechend zurückhaltender.

Um Bildungsfinanzen verstehen und erklären zu können, benötigt man zusätzlich politikzentrierte Hypothesen und Theorien. Zu ihnen gehören die politisch-institutionalistische Theorierichtung und die Parteiendifferenztheorie: die erste erklärt Bildungsinvestitionen überwiegend mit politischen Institutionen, die letztere überwiegend mit der parteipolitischen Färbung der Regierungen.

So ist beispielsweise ein Vetospieler- und Mitregenteneffekt in den Bildungsausgaben der OECD-Länder erkennbar. Staaten mit hoher Vetospieler- und Mitregentendichte, wie Deutschland, neigen eher zu niedrigeren öffentlichen Bildungsausgabenquoten als Staaten mit größerem Manövrierspielraum für die zentralstaatliche Regierung, wie die nordischen Länder.

Überdies machen auch im Bildungswesen Parteien einen beträchtlichen Unterschied. Davon zeugen insbesondere die kurzfristigen und vor allem die langfristigen Effekte der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen. Wie in der Sozialpolitikforschung

treten auch im internationalen Vergleich der Bildungsfinanzen markante Unterschiede vor allem zwischen sozialdemokratischen Regierungen und Regierungen von säkular-konservativen Parteien zutage: Linksregierungen favorisieren in der Tendenz höhere Bildungsausgabenquoten, während säkular-konservative Regierungen meist auch bei den Bildungsausgaben bremsen. Sind Linksparteien lange und stark an der Regierung beteiligt gewesen, wie in Schweden oder Norwegen, sind ihre Spuren auch im Bildungswesen besonders tief. Umgekehrt neigen Regierungen von starken säkular-konservativen, markt-orientierten Parteien überall lieber eher zum schlanken als zum vollschlanken Staat. So auch in der Bildung. Australien und Irland sind Beispiele, abgeschwächt auch Großbritannien und die USA.

Dass überdies das Politik-Erbe von Belang ist, wird jeden für Geschichte sensiblen Beobachter nicht weiter verwundern. Viele politische Größen der Gegenwart sind hauptsächlich ein Produkt vergangener politischer Entscheidungen. Und auch im Bildungswesen gilt Rose und Davies' schöne Faustregel: Politiker sind zuallererst Erben und erst dann Entscheider (*Rose/Davies* 1984). Allerdings kann das Politik-Erbe auf die lange Frist überspielt werden – etwa durch Aufholprozesse, durch „catch-up“ der Spätkommer. So haben beispielsweise in den vergangenen Dekaden jene OECD-Mitgliedstaaten im Bildungswesen beträchtlich aufgeholt, die mit nachholender wirtschaftlicher Entwicklung und nachholender staatlicher Daseinsvorsorge ins Rennen gingen. Griechenland, Portugal und Spanien sind die Paradefälle (*Schmidt* 2007a), aber auch Südkorea zählt zu diesem Kreis (*Kern* 2007).

Wichtig sind auch Bestimmungsfaktoren, die in der bisherigen Forschung nicht unbekannt sind, aber oft unterbelichtet werden, insbesondere Finanzierungsbedingungen und Finanzierungskonflikte zwischen Politikfeldern. Beide prägen auch die Bildungsfinanzen. Zumindest in einigen OECD-Ländern bestätigt sich die schon von *Arnold Heidenheimer* postulierte These, dass eine expansive Bildungspolitik mit hoher sozialer Inklusionskraft ein Ersatz für klassische Sozialpolitik sein kann (*Heidenheimer* 1973). In diese Richtung kann man mit Einschränkungen etwa den Fall USA sowie Südkorea deuten, wobei in beiden Fällen vor allem private Bildungsausgaben in großem Umfang dem Hochschulwesen zugute kommen (*Busemeyer* 2006a, 2006b, *Kern* 2007).

Von großer Bedeutung sind zudem die Finanzierungsgrundlagen der Bildungspolitik und anderer Politikfelder, die mit ihr um knappe öffentliche Ressourcen konkurrieren. Besonders wichtig sind die Konkurrenz mit der Sozialpolitik, die in alle wohlhabenden OECD-Ländern mittlerweile für mindestens die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben verantwortlich ist (*OECD* 2007), und die Finanzierungsbasis der Bildungs- und der Sozialpolitik. Hier schlägt die Stunde des Steuerstaats-Theorems im Sinne der Schumpeter'schen und Goldscheid'schen Finanzsoziologie (*Hickel* 1976). Ein großer Steuerstaat (im Sinne eines überdurchschnittlichen Sozialproduktanteils der steuerfinanzierten Staatseinnahmen) ist eine für die Bildungsfinanzierung besonders günstige Basis: Je größer der Steuerstaat, desto tendenziell größer die öffentliche Bildungsausgabenquote. Umgekehrt gilt: Ist der Anteil der allein aus Steuern finanzierten Staatseinnahmen am Brutto-sozialprodukt relativ gering, sind die Finanzierungsbedingungen für die Bildungspolitik ungünstig und die Bildungsausgabenquoten signifikant niedriger. In diesem Fall konkurrieren die Bildungsetats mit vielen anderen politisch starken steuerfinanzierten Staatsaufgaben besonders heftig um einen relativ kleinen Etat. Das ist von größter Bedeutung auch für den deutschen Fall. Deutschland finanziert seine öffentlichen Bildungsausgaben fast ausschließlich aus steuerfinanzierten Haushalten, und zwar überwiegend aus den Haus-

halten der Länder (*Wolf* 2006a). Doch die steuerfinanzierten Haushalte in Deutschlands sind angesichts einer volkswirtschaftlichen Steuerquote von derzeit rund 24 Prozent relativ klein – auch im internationalen Vergleich (*Sachverständigenrat* 2007, *Wagschal* 2005). Die Sozialausgaben aber werden zu rund 60 Prozent aus den Sozialabgaben finanziert (*BMAS* 2007). Nun ist aber die Finanzierung aus Sozialabgaben politisch viel einfacher durchzusetzen und politisch viel leichter zu erhöhen als die Finanzierung durch Steuern und Steuererhöhungen, die unpopulär sind und aufgrund der Finanzverflechtung von Bund und Ländern aufwendige Willensbildung und Konsensbildung in den Regierungsparteien sowie zwischen Bund und Ländern voraussetzen. Dieser Unterschied begünstigt die Sozialpolitik und benachteiligt das Bildungswesen.

Zu den finanzierungspolitischen Determinanten der öffentlichen Bildungsausgaben gehören überdies, so zeigt der OECD-Länder-Vergleich, die privaten Bildungsausgaben. Damit kommt ein Bestimmungsfaktor ins Spiel, der in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bislang randständig geblieben ist: die explizite oder implizite Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten bei der Bewältigung von Aufgaben des Gemeinwesens.<sup>4</sup> In der Tendenz zeigt sich folgender Zusammenhang zwischen den privaten und den öffentlichen Bildungsausgabenquoten in den OECD-Ländern: In etlichen Staaten wird die Position des Bildungswesens durch massives privates Engagement bei der Finanzierung der Ausbildung beträchtlich gestärkt. Das gilt in besonderem Maße für Südkorea und für die USA, und zwar dort hauptsächlich für das Hochschulwesen, sodann insbesondere auch für Kanada und für Australien. In Kanada und Australien belaufen sich die privaten Bildungsausgaben auf 1,5 Prozent des Sozialproduktes, in den USA auf 2,3 und in Südkorea gar auf 2,9 Prozent (*OECD* 2008, S. 240).

Davon können deutsche Finanz- und Bildungsminister nur träumen. Und dennoch kommen auch dem deutschen Bildungswesen private Ausgaben von beachtlicher Höhe zugute. Sie übertreffen mit 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes sogar den Durchschnitt der OECD-Länder. Verantwortlich dafür ist vielerlei – allen voran die Finanzierung des beruflichen Bildungswesens durch die private Wirtschaft (*OECD* 2008, S. 240, *Wolf* 2008a).<sup>5</sup>

Eine besondere Konstellation von Finanzierungspolitiken, so zeigt der OECD-Länder-Vergleich, ist besonders ungünstig für die öffentlichen Investitionen in das Ausbildungswesen, nämlich das Zusammenwirken a) eines hohen Anteils der Bildungsfinanzierung aus Haushalten der Gliedstaaten, b) einer allenfalls mäßig hohen Steuerlastquote sowie c) hoher Sozialabgaben bzw. hoher und steigender Sozialabgaben. Alle drei Bedingungen sind in der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Allein aus diesem Grund gerät die Finanzierung der Bildung hierzulande in eine besonders harte Finanzierungskonkurrenz mit anderen Politikfeldern, insbesondere mit der Sozialpolitik und sodann auch mit den Kosten des Schuldendienstes auf die öffentlichen Schulden, der allein rund drei Prozent des Sozialproduktes oder knapp sechs Prozent aller öffentlichen Haushalte bindet. Und in der Regel zieht die Finanzausstattung des Bildungswesens dabei den Kürzeren.

Dafür sind im Einzelnen viele Ursachen verantwortlich. Das Hauptstichwort aber lautet: schwache politische Unterstützung für Bildung – und starke für die Sozialpolitik. Schwache Unterstützung für die Bildung, weil hinter ihr weit weniger große Wählermassen stehen als hinter der Sozialpolitik. Schwache Unterstützung für die Bildung, weil zusätzlich auch ihre Marktmacht und ihre Organisationsmacht nicht mit der Sozialpolitik mithalten können. Und schwache Unterstützung für die Bildung, weil sie für das Weiterkommen des politischen Führungspersonals weniger attraktiv ist als andere Politikfelder.

## 2. Denationalisierungseffekte und „methodologischer Internationalismus“ oder „methodologischer Nationalismus“?

Auch für die Methodologie des Vergleichs können aus dem Bildungsfinanzen-Projekt Lehren gezogen werden. Die erste Lehre betrifft die Kontroverse über das richtige Vorgehen der Komparatistik in Zeiten verbreiteter „Denationalisierung“. Kann sie nach alter Väter und Mütter Sitte voranschreiten oder ist das hoffnungslos antiquierter „methodologischer Nationalismus“?<sup>6</sup> Die Analyse der Bildungsfinanzen ergibt hierfür ein ganz eindeutiges Bild: Mit Ausnahme von Aufholvorgängen, die als Teil von ländergrenzenübergreifenden Diffusionsprozessen gedeutet werden können, spielen inter- oder transnationale Entwicklungen, etwa Denationalisierungsvorgänge, bei den Bildungsfinanzen keine nennenswerte Rolle.<sup>7</sup> Das ist ein bemerkenswerter Unterschied etwa zur regulativen Politik, die bei entsprechendem Konsens der Bürokratien und Fachbruderschaften Bildungsreformen von größter Reichweite lancieren kann. Man denke nur den Bologna-Prozess, der gegenwärtig insbesondere die deutsche Hochschullandschaft regelrecht umpflügt.<sup>8</sup>

Bei den Bildungsausgaben der OECD-Ländern aber kommen andere, innenpolitisch tief verwurzelte Konstellationen ins Spiel – mithin also Variablen, die sich nur mit Hilfe des „methodologischen Nationalismus“ nachweisen lassen, nicht gegen ihn.

## 3. Mehrebenenproblematik: Inter- und intranationale Wirkungszusammenhänge können konvergieren, aber auch divergieren

Eine zweite methodologische Lehre betrifft den Unterschied zwischen dem internationalen und dem intranationalen Vergleich. Letzterer ist besonders hilfreich im Falle von föderalistischen Ländern. Drei dieser Staaten wurden in dem Bildungsfinanzen-Projekt untersucht: die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz und die USA. Erneut ragen die Eigentümlichkeiten des deutschen Föderalismus heraus. In ihm kommt es zu einer hochgradig nivellierenden Umverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten und zwischen wohlhabenderen und finanzschwächeren Ländern. Diese Umverteilung erzeugt Finanzierungssaldi unterschiedlicher Höhe. Dadurch gewinnen insbesondere finanzschwächere Bundesländer, unter ihnen auch die ostdeutschen Länder, in großem Maße zusätzlichen Budgetspielraum. Mit ihm können sie sich auch eine Ausstattung des Bildungswesens leisten, die sowohl nach Sozialproduktanteil wie nach Pro-Kopf-Ausgaben mit der Finanzausstattung des Ausbildungssektors in reichen Bundesländern ebenbürtig ist oder diese mitunter gar übertrifft.<sup>9</sup>

Der Umverteilungseffekt des Finanzausgleichs ist auch so groß, dass er traditionelle Politikdifferenzen, beispielsweise Unterschiede nach der parteipolitischen Couleur der Regierung, weitgehend überlagern kann. Dieser Effekt ist mitverantwortlich für ein sensationelles Ergebnis des Forschungsprojektes. In ihm wurde nachgewiesen, dass SPD-regierte Bundesländer tendenziell signifikant weniger für Bildung ausgegeben haben als CDU- oder CSU-regierte Gliedstaaten (Wolf 2006a). Ein bemerkenswertes Ergebnis: Die klassische Parteiendifferenzthese, die den Linksparteien unter anderem mehr Bildungsinvestitionen zuschreibt, gilt zwar für den internationalen Vergleich, aber nicht für den innerdeutschen Bundesländervergleich!

Dieses Ergebnis hat auch Konsequenzen für die Methodologie des Vergleichs. Es spricht dafür, die vergleichende Staatstätigkeitsforschung in größerem Maße als bisher durch Mehrebenenanalysen zu ergänzen. Dass dies in der Forschung über die Europäische Union schon angepackt wurde, bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Erwähnung. Aber gemeint ist hier eine Mehrebenenvertiefung in die andere Richtung, nämlich nach innen, hin zu den Gliedstaaten. Besonders eindrücklich lässt sich der Fall an der herkömmlichen Verwendung der Parteiendifferenzthese illustrieren, also an der These, dass unterschiedliche Parteien tiefe Spuren in der Staatstätigkeit der Regierungen hinterlassen. Die bislang im internationalen Vergleich gebräuchliche Vorgehensweise ist diese: Die parteipolitische Couleur wird ausschließlich durch die parteipolitische Zusammensetzung der zentralstaatlichen Regierung gemessen, während die parteipolitische Komposition von Gliedstaaten ignoriert wird. Und zudem wird (meist implizit denn explizit) unterstellt, dass die nationalstaatlichen Politikresultate in ihrer Gesamtheit, beispielsweise gemessen durch die Gesamtheit der öffentlichen Bildungsausgaben, dem Zentralstaat zugerechnet werden können. Doch das ist umso problematischer, je mehr Kompetenzen oder faktischen Gestaltungsspielraum die Gliedstaaten haben und je mehr ihre parteipolitische Zusammensetzung von derjenigen der Zentralregierung abweicht.

Zur Problembewältigung stehen mehrere Möglichkeiten offen. In dem Forschungsprojekt, über das hier berichtet wird, wurden der traditionelle internationale Vergleich durch tiefenscharfe Analysen dreier föderalistischer Staaten und tiefenscharfe Untersuchungen der intranationalen Variation der Bildungsausgaben ergänzt und die Ergebnisse abgeglichen. Vorstellbar ist allerdings auch der direkte Einbau der subnationalen Ebene in die Erklärungsmodelle, beispielsweise durch Berücksichtigung der subnationalen Regierungszusammensetzung in der Messung der gesamtstaatlichen Regierungsfärbung.

#### 4. Fallerklärungen

Die Befunde der Bildungsfinanzen-Studie informieren über die wichtigsten Antriebs- und Bremskräfte der Bildungsausgaben. Das ermöglicht sowohl ex-post-Erklärungen einzelner Fälle der Stichprobe als auch Projektionen der zukünftigen Entwicklung der Bildungsfinanzen. Beides soll hier angetippt werden – anhand der allerwichtigsten Antriebs- und Bremskräfte der öffentlichen Bildungsausgaben gemäß internationalem Vergleich.

Besonders günstige Bedingungen für eine hohe Bildungsausgabenquote aus öffentlichen Mitteln (und für ihre tendenzielle Zunahme) sind überall dort zu erwarten, wo vor allem die folgenden Bedingungen mehr oder minder stark erfüllt werden (*Schmidt/Busemeyer/Nikolai/Wolf* 2006):

- ein catch-up-Vorgang,
- ein hoher demographischer Nachfragedruck, insbesondere aufgrund einer relativ jungen Gesellschaft,
- eine hohe Bildungsbeteiligung der jüngeren Bevölkerung,
- eine linksgeneigte Machtressourcenverteilung,
- ein frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat mit einer hohen Frauenerwerbsquote,
- sozialdemokratisch dominierte zentralstaatliche Regierungen,
- generell die Vorherrschaft staatszentrierter Problemlösungsroutinen,
- eine geringe Vetospielerdichte für die Regierungen,

- ein relativ großer Steuerstaat in dem oben definierten Sinne,
- eine relativ geringe Finanzierungskonkurrenz mit anderen Staatsaufgaben,
- eine niedrige private Bildungsausgabenquote
- und länderspezifische Konstellationen, beispielsweise der Finanzierungssaldo, der sich aus einem stark nivellierenden horizontalen und vertikalen Finanzausgleich für schwächere Gliedstaaten oder Regionen ergibt.

Besonders ungünstige Bedingungen für eine hohe Bildungsausgabenquote aus öffentlichen Mitteln sind demgegenüber überall dort zu erwarten, wo insbesondere

- kein catch-up-Prozess am Wirken ist,
- der demographische Nachfragedruck gering ist,
- eine niedrige Bildungsbeteiligung der 5- bis 29-Jährigen hinzukommt,
- ferner eine zu säkular-konservativen Strömungen geneigte Machtressourcenverteilung,
- hohe Gender-Ungleichheit,
- säkular-konservative zentralstaatliche Regierungen,
- Vorherrschaft marktzentrierter Problemlösungsroutinen,
- hohe Vetospielerdichte,
- ein relativ kleiner Steuerstaat und somit geringer budget-politischer Spielraum zur Finanzierung der Bildung,
- eine hohe Finanzierungskonkurrenz mit anderen Staatsaufgaben,
- eine hohe private Bildungsausgabenquote und
- weitere länderspezifische Konstellationen.

Mit diesem Erklärungsmodell kann auch die Position einzelner Staaten der Stichprobe plausibel erklärt werden. Bei den Bundesstaaten ist dabei zudem die subnationale Ebene zu bedenken. Die Malaise der deutschen Bildungsfinanzierung beispielsweise liegt im Wesentlichen darin, dass die Zahl und das Gewicht der Bremskräfte gegen die öffentliche Finanzierung des Ausbildungswesens groß, und die Zahl und das Gewicht der Hauptantriebskräfte zugunsten der staatsfinanzierten Bildungsausgaben vergleichsweise gering sind. Das ist der generelle Befund, der im Einzelnen viele Ursachen hat. So konnte die Bundesrepublik aufgrund der niedrigen Bildungsausgabenquote in den 1950er Jahren eine Zeit lang von einem Aufholprozess profitieren, der von der politischen Entscheidung der beiden Sozialstaatsparteien, das Bildungswesen auszubauen, angetrieben wurde. Die damit eingeleitete spektakuläre Expansion währte aber in finanzieller Hinsicht nur bis Mitte der 1970er Jahre (*Klemm 2003, Wehler 2008*, S. 193f., 373ff., 380ff.). Seither stagnieren oder schrumpfen die öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Im internationalen Vergleich ist dieser Trend nicht einzigartig, aber auffällig (*Schmidt 2007a*). Zu Lasten der öffentlichen Bildungsausgaben wirkte zudem ein demographischer Vorgang: Die Alterung der Gesellschaft ist in Deutschland schon recht weit vorangeschritten – auch im internationalen Vergleich. Ihre Kehrseite sind die relativ schmalen bildungsrelevanten Altersgruppen. Zudem ist die Bildungsbeteiligung insbesondere im Tertiärsektor des Bildungswesens aus vielerlei Gründen nicht sonderlich stark. Beides dämpft die öffentliche Bildungsfinanzierung. Hinzu kommen eine hohe Vetospielerdichte und sodann die außerordentlich harte Finanzierungskonkurrenz insbesondere mit der Sozialpolitik und den Zinszahlungen auf die Staatsschuld, sowie die ungünstigen Finanzierungsbedingungen infolge eines vergleichsweise schwachen Steuerstaates (gemessen an der volkswirtschaft-

lichen Steuerlastquote und der relativen Größenordnung des Sozialabgabenstaates). Nicht zuletzt spielt eine Rolle, dass die private Bildungsausgabenquote in Deutschland mit 0,9 Prozent des Sozialproduktes im internationalen Vergleich betrachtet von beträchtlicher Höhe ist. Sie kann einen Teil der defizitären öffentlichen Bildungsfinanzierung kompensieren – tut dies aber größtenteils nur im industriewirtschaftlichen Sektor, aber nur am Rande im Hochschulwesen, im Unterschied zu Amerika oder Südkorea. Auch hier zeigt die deutsche Bildungspolitik eine eigentümliche industriegesellschaftliche Schieflage – und gibt zu erkennen, dass sie noch nicht ausreichend auf die Strukturen einer Wissensgesellschaft eingestellt ist.

## 5. Prognose zukünftiger öffentlicher Bildungsfinanzen

Schlussendlich eignen sich die im Forschungsprojekt herausgearbeiteten Erklärungsmodelle auch zur Vorhersage der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben. Ihre Zukunft ist eher in düsteren Farben zu zeichnen.

Nimmt man alle Antriebs- und Bremskräfte der Bildungsfinanzen zusammen, hängt ihre weitere Entwicklung von einem komplexen Zusammenspiel vieler Wirkfaktoren ab. Bleibt alles Übrige gleich, so wird aber allein die Alterung der Gesellschaft und die damit einhergehende tendenziell abnehmende Nachfrage nach Bildungsleistungen die Politik noch mehr als bisher in Versuchung führen, die Bildungsetats herunterzufahren. Dass die Politik eine solche Weichenstellung gut überstehen kann, zeigt sich an zweierlei: erstens an den wahlpolitisch ziemlich folgenlosen Ergebnissen der seit Mitte der 1970er Jahre im Trend schrumpfenden Bildungsausgabenquoten, und zweitens am Vergleich der Bildungspolitik mit ihrem politisch viel einflussreicheren Nachbarn, der Sozialpolitik. Hinter der Sozialpolitik steht eine Wohlfahrtsstaatsklientel, die in Deutschland mittlerweile mehr als die Hälfte der Wählerschaft ausmacht.<sup>10</sup> Dagegen ist das Heer der Bürger, die als Lehrende, Lernende oder als Verwalter mit dem Bildungswesen verknüpft sind, um ein Vielfaches geringer. Zählt man beispielsweise die wahlberechtigten Lehrpersonen und Lernenden im deutschen Bildungswesen zusammen, so kommt man im Hochschulsektor auf eine Größenordnung von knapp zwei Millionen. Das entspricht einem Wähleranteil von 3,2 Prozent – gemessen an den 61,9 Millionen Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl von 2005. Dieser Wähleranteil steigt auf 4,5 Prozent, wenn man die hauptberuflichen Lehrpersonen der allgemeinbildenden Schulen und der beruflichen Schulen sowie der Schulen des Gesundheitswesens hinzufügt. Noch etwas größer würde der Anteil, wenn die Wahlberechtigten aus dem großen Kreis der Teilnehmer an der beruflichen Bildung, deren Schar nur um wenig geringfügiger als die Schar der Studierenden ist, addiert würden.<sup>11</sup> Aber selbst dann bleibt der Unterschied zur Sozialstaatsklientel sehr groß.

Zudem wäre es nicht verwunderlich, wenn die Politik in zunehmendem Ausmaß mit der Überlegung liebäugelt, dass die privaten Bildungsausgaben die Lücken der öffentlichen Bildungsbudgets zumindest teilweise füllen könnten. Beispielsweise durch Einführung oder Erhöhung von Studiengebühren oder sonstige Mobilisierung privater Ressourcen für die Finanzierung des Ausbildungswesens, etwa durch steuerliche Förderung von Stiftung und Spenden zugunsten der Bildung. Das mag im günstigsten Fall die gesamten Bildungsausgaben, also die Summe der öffentlichen und der privaten Ausgaben, erhöhen. Es könnte aber auch dazu führen, dass zunehmende private Bildungsausgaben zum Anlass von und Vorwand für Kürzung öffentlicher Bildungsausgaben werden. Weniger



wahrscheinlich ist, dass die Beteuerung der Politik, mehr für die Bildung tun zu wollen, realisiert wird. Insoweit bekräftigen die Analyse der Bildungsfinanzen und ihre Projektion auch einen uralten Lehrsatz sozialwissenschaftlicher Forschung: Beurteile einen Individual- oder Kollektivakteur nicht nur nach dem, was er sagt, sondern auch nach dem, was er ist, tut oder unterlässt!

## 6. Lehren

Insgesamt sieben Lehren aus dem Forschungsprojekt Bildungsfinanzen sind im Rahmen dieses Essays besonders berichtenswert:

Erstens: Die Variation der öffentlichen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich kann insgesamt in beachtlichem Umfang erklärt werden. Hierfür eignen sich besonders Hypothesen und Theorien, die in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung entwickelt wurden – teils von Soziologen, seltener von Ökonomen, hauptsächlich von Politikwissenschaftlern, und zwar überwiegend aus dem Umkreis einer um Kollektivakteure und sozioökonomische Theoreme angereicherten historisch-institutionalistischen Theorieschule.

Zweitens: Zudem erweisen sich Kombinationen unterschiedlicher Hypothesen bzw. Theorien als hilfreich. Und interessanterweise eignen sich zur Erklärung der Bildungsausgaben nicht nur bildungspolitisch spezifische Theoriewerkzeuge, sondern auch ein beträchtlicher Teil der Theorien der Staatstätigkeitsforschung aus angrenzenden, insbesondere wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern.

Drittens: Allerdings müssen bei der Erklärung der Bildungsfinanzen auch neue Variablen bedacht werden. Die öffentlichen Bildungsfinanzen kann nur richtig verstehen und erklären, wer zusätzlich die privaten Bildungsausgaben berücksichtigt – und auf dieser Basis die Arbeitsteilung zwischen staatlicher und privater Bildungsinvestitionen erfasst. Überdies sind ältere, prinzipiell bekannte, aber oft unterbelichtete Variablen aufzuwerten: insbesondere die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik und ihre Finanzierungs Konkurrenz mit anderen Politikfeldern.

Viertens ist eine Lehre für die Komparatistik zu ziehen: Mit dem sogenannten „methodologischen Nationalismus“ kommt man bei der Erklärung der Bildungsfinanzen ziemlich weit – und ohne ihn bleibt man stecken.

Fünftens ist eine weitere Lehre für die Methodologie des Vergleichs berichtenswert: Diese bedarf der Öffnung hin zu einem Mehrebenenansatz, der insbesondere im Falle von föderalistischen Staaten die subnationale Ebene genauer als bislang üblich berücksichtigt, und zwar auf Seiten der abhängigen Variablen ebenso wie auf Seiten der Determinanten.

Sechstens lässt sich für die Zukunft der Bildungsfinanzen in Deutschland auf der Basis der bislang wirkenden Antriebs- und Bremskräfte dies vorhersagen: Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Sozialprodukt wird höchstwahrscheinlich nicht steigen, sondern weiter sinken – im auffälligen Gegensatz zu dem gegenläufigen Eindruck, den die Politik weckt.

Insgesamt zeigen die Befunde des Forschungsprojektes Bildungsfinanzen, dass die Finanzierung des deutschen Bildungswesens – jedenfalls nach seinem Sozialproduktanteil zu urteilen – noch nicht einmal mehr Mittelmaß ist, wie noch in den 1990er Jahren bis 2000. Die Malaise der Bildungsfinanzierung in Deutschland, insbesondere die der öffentlichen Bildungsausgaben, wirft ein schlechtes Licht auf den deutschen Föderalismus insgesamt sowie auf die bildungspolitisch hauptzuständigen Länder im Besonderen. Aber auch der Bund ist mitverantwortlich. Er hat sich zu allem Überflus mit der Föderalismusreform 2006 aus der Bildungsfinanzierung weit zurückgezogen (Heun 2008) und lässt damit die in der Bildungspolitik finanziell größtenteils überforderten Länder noch mehr vor sich hinwursteln als zuvor.

## Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben zu den Bildungsfinanzen basieren auf OECD 2008.
- 2 Bei diesem Projekt wurden die öffentlichen und die privaten Bildungsausgaben in 28 OECD-Mitgliedstaaten, einschließlich der alten wie auch die neuen Demokratien, mit dem Ziel untersucht, die Gründe für die Variation der Bildungsausgaben im Quer- und Längsschnitt möglichst weitgehend zu erklären, und zwar unter Zuhilfenahme von Hypothesen und Theorien aus der Bildungspolitikforschung, der Staatstätigkeitsforschung zum Wohlfahrtsstaat und zu länderspezifischen Besonderheiten. Projektmitarbeiter waren Marius Busemeyer, Rita Nikolai, Frieder Wolf und der Verfasser des vorliegenden Beitrages. Die Hauptpublikationen aus diesem Vorhaben sind insbesondere –in alphabetischer Reihenfolge – Busemeyer 2006a, 2006b, 2007a, 2007b; Nikolai 2006, 2007; Schmidt 2004, 2007a, 2007b; Schmidt/Busemeyer/Nikolai/Wolf 2006; Wolf 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b.
- 3 Berechnungsbasis: OECD 2008, S. 218.
- 4 Vgl. hierzu aber neuerdings insbesondere Wolf (2008a, 2008b) und WolffMahnner (2008). Dort findet sich auch Aufschlussreiches über die Determinanten der privaten Bildungsausgaben. Hierzu auch Schmidt (2004) und anhand der Hochschulfinanzen im internationalen Vergleich Schmidt (2007b). Die Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten – oder die „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ (Schuppert 2008) – ist nicht auf die Bildungspolitik beschränkt, sondern findet sich in Zeiten des „Gewährleistungsstaates“ auch in vielen anderen Feldern.
- 5 Am hohen Stellenwert der beruflichen Bildung für die Wirtschaft und die Sozialordnung insgesamt setzt die „Varieties-of-Capitalism“-Literatur an, die Deutschland dem Typus der „koordinierten Marktwirtschaft“ zuordnet und scharf von der „unkoordinierten Marktwirtschaft“ überwiegend angloamerikanischer Prägung unterscheidet. Vgl. Hall/Soskice (2001), Iversen (2005) und Iversen/Stephens (2008).
- 6 Die griffige Formel ist sprachlich missglückt und anfällig für Irreführung. Gemeint ist eine nationalstaatszentrierte Methodologie des Vergleichs. Die aber hat herzlich wenig mit Nationalismus zu tun. Und dass die nationalstaatszentrierte Methodologie des Vergleichs obendrein internationale Wirkfaktoren enthalten kann (und muss), hat der mittlerweile schon zum Klassiker gewordene Cameron (1978) demonstriert.
- 7 Mit ähnlicher Tendenz auch die Beiträge in Castles (2007).
- 8 Vgl. etwa Jakobi/Martens (2007), Martens/Wolf 2006.
- 9 Vgl. hierzu die Maßstäbe setzende Studie von Wolf (2006a).
- 10 Geschätzt auf der Basis der Daten zu den Sozialleistungsempfängern der wichtigsten Programme in BMAS (2007).
- 11 Zahlen nach Statistisches Bundesamt Deutschland, Kennzahlen aus dem Bildungsbereich, abgerufen über [www.destatis.de](http://www.destatis.de) am 24.10.2007. Demnach betrug die Zahl der hauptberuflichen Lehrkräfte und Lehrpersonen an den allgemeinbildenden Schulen, den beruflichen Schulen und den Schulen des Gesundheitswesens 797.465 (2005/6). Das wissenschaftliche und künstlerische Personal an Hochschulen betrug 2005 240.186 und die Zahl der deutschen Studierenden lag bei etwa 1.740.000 (geschätzt auf der Basis der Gesamtstudierendenzahl abzüglich der 12 Prozent der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen). Die Zahl der Auszubildenden in der beruflichen Bildung betrug 2006 1.570.615.

## Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), 2007: Statistisches Taschenbuch 2007. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn: BMAS.
- Busemeyer, Marius R., 2006a: Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze, Wiesbaden: DUV Verlag.
- Busemeyer, Marius R., 2006b: Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 47, S. 393-418.
- Busemeyer, Marius R., 2007a: Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980-2001, in: Journal of European Public Policy, 14, S. 582-610.
- Busemeyer, Marius R., 2007b: Bildungspolitik in den USA. Eine historisch-institutionalistische Perspektive auf das Verhältnis von öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53, S. 57-78.
- Cameron, David R., 1978: The Expansion of the Public Economy, in: American Political Science Review 72, S. 1243-1261.
- Castles, Francis G. (Hrsg.), 2007: The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization, Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar.
- Hall, Peter A./Sokice, David (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press.
- Hega, Gunther M./Hokenmaier, Karl G., 2002: The Welfare State and Education: A Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Societies, in: Politikfeldanalyse /German Policy Studies, 2 (1), S. 1-29.
- Heidenheimer, Arnold J., 1973: The Politics of Public Education, Health and Welfare in the USA and Western Europe: How Growth and Reform Potentials have Differed, in: British Journal of Political Science, 3, S. 315-340.
- Heun, Werner, 2008: Artikel 91b, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, S. 409-418.
- Hickel, Rudolf (Hrsg.), 1976: Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter. Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin/Mayer, Peter (Hrsg.), 2007: Transforming the Golden-Age Nation State, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Iversen, Torben, 2005: Capitalism, democracy and welfare, Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben/Stephens, John D., 2008: Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation, in: Comparative Political Studies, 41, S. 600-637.
- Jakobi, Anja P./Martens, Kerstin, 2007: Diffusion durch internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD, in: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.), Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38. Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247-270.
- Kern, Thomas, 2007: Das südkoreanische Bildungssystem – Teil 1, in: Kreklau, Carsten/Siegers, Josef (Hrsg.), Handbuch der Aus- und Weiterbildung – 180. Erg.-Lfg, S. 1-21.
- Klemm, Klaus, 2003: Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, in: Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl-Ulrich/Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 215-250.
- Martens, Kerstin/ Wolf, Klaus Dieter, 2006: Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 13 (2), S. 145-176.
- Martens, Kerstin/Rusconi, Alessandra/Leuze, Kathrin (Hrsg.), 2007: New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nikolai, Rita, 2006: Die Bildungsausgaben der Schweiz im intranationalen und internationalen Vergleich, Berlin: dissertation.de – Verlag im Internet.

- Nikolai, Rita*, 2007: Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53, S. 7-30.
- OECD*, 2007: Social Expenditure Data Base 2007, Paris: OECD.
- OECD*, 2008: Education at a Glance 2008. OECD Indicators, Paris: OECD.
- Rose, Richard/Davies, Phillip L.*, 1994: Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain, New Haven: Princeton University Press.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2007: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Schmidt, Manfred G.*, 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 43, S. 3-19.
- Schmidt, Manfred G.*, 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften, 2, S. 7-31.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007a: Testing the retrenchment hypothesis: educational spending, 1960-2002, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation, Cheltenham, UK – Northampton, MS: Edward Elgar, S. 159-183.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007b: Warum nicht einmal Mittelmaß? Die Finanzierung der deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 56, S. 465-480.
- Schmidt, Manfred G./Busemeyer, Marius/Nikolai, Rita/Wolf, Frieder*, 2006: Bildungsausgaben im inter- und intranationalen Vergleich. Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten. Bericht über ein durch eine Sachbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt. Heidelberg (unveröff. Manuskript).
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Was ist und wie misst man den Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat, 47, S. 325-358.
- Wagschal, Uwe*, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden, Münster: LIT Verlag.
- Wehler, Hans-Ulrich* 2008: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band. Bundesrepublik Deutschland und DDR 1949-1990, München: C.H.Beck.
- Wolf, Frieder*, 2006a: Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?, Münster: LIT Verlag.
- Wolf, Frieder*, 2006b: Bildungspolitik. Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung, in: *Schmidt, Manfred G./Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 221-242.
- Wolf, Frieder*, 2007: Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53, S. 31-56.
- Wolf, Frieder*, 2008a (i.E.): The Division of Labour in Education Funding: A Cross-National Comparison of Public and Private Education Expenditure in 28 OECD Countries, in: Acta Politica, 43.
- Wolf, Frieder*, 2008b: Bildungsfinanzierung in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, Frieder/Mahner, Sebastian*, 2008: Tropfen auf den heißen Stein oder folgenschwerer Paradigmenwechsel? Studiengebühren und private Hochschulausgaben in Deutschland, in: Die Hochschule, 17, S. 41-58.

*Anschrift des Autor:* Prof. Dr. Manfred G. Schmidt, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstraße 6, 69117 Heidelberg  
E-mail: manfred.schmidt@urz.uni-heidelberg.de