

Bildungsfinanzierung in Deutschland: Strukturprobleme und Reformhoffnung

*Gerd Grözinger**

Seitdem das PISA-Fieber Deutschland durchschüttelt, kommt die lange vernachlässigte Bildungsökonomie wieder zu neuen Ehren. Neben anderem wollen Öffentlichkeit und Politik auch wissen, wie es um die monetäre Seite des Bildungssektors steht und welche Veränderungen hier eventuell nötig und möglich sind. Im Folgenden sollen einige international vergleichende Angaben zu Finanzierungsumfang und Ausgabenstruktur vorgestellt werden, ergänzt durch den konkreten Vorschlag der Einführung eines ›Bildungszuschlags‹ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Finanzierungsumfang

Unter Bildung wird ein Konglomerat von Aktivitäten verstanden, die von der pränatalen Förderung durch das Hören klassischer Musik bis zur gerontologisch begründeten Lerntherapie im letzten Lebensstadium reichen kann. In empirischen Untersuchungen, vor allem auch den so nützlichen international orientierten Studien, ist dies jedoch zumindest ein wenig eingeschränkt und es wird dort auf die formale Bildung rekurriert, also auf Schule, Hochschule und Berufsbildung, teilweise noch durch einen vorschulischen Elementarbereich und die Weiterbildung ergänzt.

Was kann für einen solchen engeren Ausgabenkreis als ›angemessener Finanzierungsrahmen‹ gelten? Es ist kein schlechter Ausgangspunkt, zunächst mit dem allgemeinen Anteil aller Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt zu beginnen, der ›international vergleichbar‹ sein sollte; es ist aber auch keine allzu gute Idee, dabei schon stehen zu bleiben, wie gleich gezeigt werden soll. Zunächst deshalb die Frage: wie viel Prozent wird in Deutschland für Bildung ausgegeben und wo liegt die Bundesrepublik damit im internationalen Vergleich?

Ohne Berücksichtigung von Zahlungen für den Lebensunterhalt von Schülern und Studierenden – es ist der OECD hier nicht gelungen, aussagekräftiges Datenmaterial für alle Mitgliedsstaaten zu erhalten (OECD 2004a: 211) – liegt Deutschland für das neueste Berichtsjahr 2001 bei den öffentlichen Ausgaben um immerhin 0,7 Prozent des BIP (OECD 2004a: 244) unter dem OECD-Durchschnitt, hier als einfaches arithmetisches Mittel gemessen. Das ungewichtete Ländermittel statt des auch angegebenen Gesamtwerts für die OECD als Basis zu nehmen, scheint eher angemessen, da sonst die einwohnerstarke USA mit ihren Ausreißerwerten bei den Bildungsausgaben (Angabe bei den Gesamtausgaben beispielsweise 7,3 Prozent) alle Durchschnitte nach oben verzerrt. Ob jedoch nicht vielleicht diese traditionell hohen Auslagen der USA bei der Bildung mit ursächlich sind für das höhere Produktivitätsniveau dort – wofür manches spricht (vgl. Sianesi/Reenen 2003) –,

* Zentrum für Bildungsforschung der Universität Flensburg.

bleibt bei einer solchen vorsichtigen Betrachtungsweise, die nur auf die Aussagefähigkeit von Mittelwerten abhebt, natürlich unberücksichtigt.

Ausgehend von einem Anteil von 4,3 Prozent der staatlichen Bildungsausgaben am BIP wäre rechnerisch eine Steigerung der deutschen Mittel für Schulen und Hochschulen um ein gutes Sechstel (oder bei einem BIP von überschlägig zwei Billionen €: um absolut etwa 14 Milliarden €) notwendig, um wenigstens auf den OECD-Durchschnitt zu kommen. Allerdings ist die Konzentration der Betrachtung auf rein öffentliche Mittel nicht so sinnvoll, wie es auf den ersten Blick vielleicht erscheinen mag. Die Forderung ›Bildung als Staatsaufgabe‹ bedeutet nicht automatisch, dass der Staat auch alles zahlt. Deutschland hat wegen seines dualen Systems traditionell einen hohen Anteil von ›privaten‹, im Sinne von ›nicht-öffentlichen‹ Bildungsaufwendungen zu verzeichnen, und diese können tatsächlich als substitutiv angesehen werden: Man muss nicht notwendigerweise Berufsausbildungen staatlich organisieren, wenn und insofern sie seitens der Wirtschaft auch in ausreichendem Umfang und akzeptabler Qualität angeboten werden. Und einschließlich der nicht-öffentlichen Aufwendungen verringert sich die Differenz Deutschlands mit nun 5,3 Prozent gegenüber dem Ländermittel der OECD in Höhe von 5,6 Prozent des BIP schon erheblich.

Erste Aussage ist damit: *Deutschland liegt mit seinen Gesamtbildungsausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt insgesamt, wenn auch nicht allzu weit, unter dem OECD-Durchschnitt.*

Warum kann die Diskussion mit einer solchen Angabe aber noch nicht beendet werden? Vor allem aus zwei Gründen, einmal wegen des demografischen Faktors und zum anderen wegen der Beziehung zwischen Produktivität und Humankapital. Der erste Grund betrifft den Einfluss differentieller Altersverteilungen. Es dürfte unmittelbar einsichtig sein, dass, wenn der Anteil der primär zu bildenden Altersgruppen der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Bevölkerung hoch (niedrig) ist, die damit verbundenen Ausgaben auch relativ höher (niedriger) als in anderen Ländern sein sollten. In Deutschland sind diese Altersanteile etwas unterdurchschnittlich. Bei den Fünf- bis 14jährigen liegt Deutschland mit elf Prozent des BIP um einen Prozentpunkt unter dem OECD-Ländermittel, bei den 15- bis 19jährigen weist Deutschland genau den Durchschnittswert von sechs Prozent auf, und bei den 20- bis 29jährigen sind es in Deutschland zwölf Prozent gegenüber durchschnittlich 14 Prozent des BIP (OECD 2004a: 55). Die Gesamtdifferenz beläuft sich auf drei Prozentpunkte bei knapp einem Drittel Bevölkerungsanteil. Zwar kann man diesen Befund nicht einfach 1:1 in entsprechend weniger benötigte Mittel umrechnen – LehrerInnenpopulationen verändern sich z. B. wegen langfristiger Arbeitsverträge oft langsamer als SchülerInnenzahlen –, aber es deutet doch darauf hin, dass Deutschland wegen der aktuellen demografischen Situation einen geringeren Bedarf an Bildungsausgaben als andere Länder hat. Die ausgemachte Differenz entspricht in etwa der oben festgestellten kleineren Lücke bei den Bildungsgesamtausgaben.

Also Entwarnung? Nicht wirklich, denn eine andere noch zu berücksichtigende Variable betrifft das Produktivitätsniveau eines Landes. Eine (zumindest mehrheitlich geteilte) bildungsökonomische Basisannahme ist, dass eine höhere Wertschöpfung strukturell auch

auf höheren Investitionen in das Humankapital beruht. Eine einfache Korrelation des BIP pro Kopf und des Anteils der Bildungsausgaben am BIP wäre für die OECD-Welt allerdings nur mäßig erfolgreich, d. h. zwar positiv, aber überhaupt nicht signifikant. Dies liegt jedoch auch an zahlreichen Einzelangaben mit Sondersituationen. Zum Beispiel weist das überaus wohlhabende Luxemburg mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen sehr niedrige Bildungsausgaben auf, weil es (zumindest bis vor kurzem) keine Universität zu finanzieren hatte. Es scheint deshalb angemessener, für eine robuste Vergleichsschätzung EU-Länder mit ähnlichen Strukturmerkmalen und mit einem ähnlich hohen BIP pro Kopf als Maßstab zu wählen. Für einen engen Wertebereich von über 25.000 bis unter 27.000 € BIP pro Einwohner z. B. wären das neben Deutschland noch Finnland, Frankreich, Italien, Schweden und das Vereinigte Königreich. Dem deutschen Wert von 5,3 Prozent stehen hier – in gleicher Reihenfolge – 5,8 Prozent, 6,0 Prozent, 5,3 Prozent, 6,5 Prozent, 5,5 Prozent gegenüber (OECD 2004a: 244). Das wäre dann niedriger als bei den meisten anderen Ländern, und zwar im Schnitt um etwa einen halben Prozentpunkt. Dies führt zu dem Schluss:

Zweite Aussage: Auch bei Berücksichtigung der Alterszusammensetzung und des Produktivitätsniveaus liegt Deutschland mit seinen Bildungsausgaben als Anteil am BIP weiter etwas unter dem OECD-Schnitt. Die Lücke kann überschlägig auf ca. zehn Milliarden € jährlich angesetzt werden.

Ausgabenstruktur

Neben der relativen Ausgabenhöhe sollte auch noch die Ausgabenstruktur betrachtet werden, wo Abweichungen vom internationalen Durchschnitt auf sonst unerkannt bleibende Problemlagen verweisen. Die OECD gibt als passenden Indikator hierzu bereichsspezifische Relationen an. Im Zähler stehen dabei die Bildungsausgaben pro SchülerIn/StudentIn, im Nenner das BIP pro Kopf. Das neutralisiert unterschiedliche Wohlfahrtsniveaus und umgeht wegen der Dimensionslosigkeit des Indikators noch dazu das Problem, sich sonst mit den immer etwas ungenauen Kaufkraftparitäten-Berechnungen auseinander setzen zu müssen. Allerdings hat dieser Indikator auch ein Manko. Die Ausgaben pro Person erlauben keinen Schluss auf einen eventuell nötigen Ausbau. Das ist im Pflichtschulbereich unproblematisch, weil dort die Personenzahl extern vorgegeben ist. Wenn aber – bei höherwertigen Abschlüssen – auch noch die Anzahl der AbsolventInnen (z. B. in Deutschland im Tertiärbereich) gesteigert werden soll, muss dies zusätzlich bedacht werden.

Im Folgenden wird es aus Platzgründen nur um allgemeinbildende Schulen und Hochschulen gehen. Damit bleiben zwei durchaus bedeutende Bereiche ausgeklammert: die Kindertagesstätten und die berufliche Bildung. Bezüglich der ersten gilt, dass Kindergärten und ähnliche Einrichtungen gesetzlich nicht dem Bildungs-, sondern dem Sozialbereich zugeordnet sind, was u. a. eine kommunale Verantwortlichkeit nach sich zieht. Vermutlich wird sich das aus guten Gründen auf Dauer nicht halten lassen, aber die neuerdings häufiger erhobene Forderung, ihren Besuch ähnlich wie bei den Schulen gänzlich kostenfrei zu stellen – so z. B. Nagel/Jaich (2004) – brächte so gravierende Veränderungen mit sich,

dass dies nicht nebenbei mit abgehandelt werden kann. Ähnliches gilt auch für das duale Ausbildungssystem, wo seit langem erhebliche Defizite bekannt sind, ohne dass sich die Politik ernsthaft ihrer Behebung widmete (vgl. Roitsch 2004).

Die genannte Relation der OECD-Bildungsausgaben pro SchülerIn/StudentIn – bezogen auf das BIP pro Kopf – ist trotzdem kein einfacher Indikator, bei dem umstandslos mit Durchschnittsangaben gearbeitet werden kann. Denn es liegt hier noch ein Trend verborgen. In allen drei relevanten Bildungsdimensionen – Primar-, Sekundar-, Tertiärbereich – steigt der Wert nämlich mit zunehmenden BIP pro Kopf (OECD 2004a: 222). Offensichtlich lassen es sich reichere Gesellschaften auch relativ mehr kosten, die nächste Generation auszubilden, sei es durch kleinere Klassen, intensiver geschulte und deshalb höher bezahlte Lehrkräfte oder bessere Schulgebäude und umfangreichere Sachausstattungen. Man kann dies als einen von der Politik umgesetzten bildungsökonomischen Erfahrungswert interpretieren, dass mit zunehmendem Produktivitätsstandard weitere Zuwächse stärker von Investitionen in das Humankapital denn in das Sachkapital abhängig sind.

Wenn also im Folgenden Deutschland mit dem Durchschnitt verglichen wird, ist das eine zu vorsichtige Schätzung. Gemessen am BIP pro Kopf und unter Berücksichtigung dieses Trends liegt der Erwartungswert für Deutschland eigentlich etwas höher. Allerdings befindet sich der dabei entstehende Fehler noch im akzeptablen Bereich. Denn seit der deutschen Vereinigung liegt das Pro-Kopf-Einkommen zwar noch etwas über dem OECD-Durchschnitt, aber der Abstand dazu ist nicht mehr sehr groß.

Wie sieht es nun, ohne diesen genannten Trendeinfluss zu berücksichtigen, mit den Detailwerten im Schulbereich aus? Im Primarbereich ist Deutschland eindeutig unterfinanziert: Hier ergibt die Relation Ausgaben/SchülerIn zum BIP pro Kopf der Bevölkerung einen Wert von 17 gegenüber international 20, und ähnlich sieht es auch im Sekundarbereich I mit einem deutschen Wert von 21 gegenüber dem internationalen Wert von 23 aus. Ganz anders dagegen zeigt sich das Bild beim Sekundarbereich II: Das ist die Dimension, in der Deutschland den OECD-Durchschnitt deutlich hinter sich lässt, und zwar mit 36 gegenüber 28 Punkten. Dies ergibt für Deutschland nach der Schweiz zusammen mit Korea den zweithöchsten Wert (OECD 2004a: 229).

Dritte Aussage deshalb: *In Deutschland sind der Primar- und der Sekundarbereich I mit den relativen Ausgaben pro SchülerIn unterfinanziert, die Oberschulen dagegen erscheinen finanziell ausgesprochen üppig bedacht.*

Verteilungspolitisch ist diese Ungleichgewichtung sicher ein Skandal (und in Bezug auf die innere Kohärenz der Gesellschaft langfristig wohl auch keine gute Politik). Trotzdem darf man die Frage stellen, ob es sich hier vielleicht um einen der in der Ökonomie beliebten Trade-offs zwischen Gleichheit und Effizienz handelt? Kann also diese Konzentration der Mittel auf einige Wenige und dann hoch zu fördernde ertragreicher als eine Breitenförderung sein? Viel ist darüber nicht bekannt, aber die Empirie deutet eher in die entgegengesetzte Richtung. Die OECD verweist etwa auf eine Studie, in der der allgemeine Durchschnittswert der (PISA-)Lesekompetenz besser als der Anteil der Besten darin internationale Produktivitätsdifferenzen vorhersagen konnte (OECD 2004a: 202).

Im Tertiärbereich A (das ist der eigentliche Hochschulsektor im engeren Sinne) schließlich scheint es zunächst keinen Grund zur Klage zu geben, da der deutsche und der OECD-Wert fast identisch sind. Jedoch liegt dies vor allem auch daran, dass Deutschland zu den Staaten gehört, in denen noch sehr viel Forschung an den Hochschulen und weniger in spezialisierten Einrichtungen betrieben wird. Dies herausgerechnet und nur den reinen Lehranteil betrachtet, ändert sich das Bild dramatisch: Nun hat die Bundesrepublik im gesamten Tertiärbereich – die einzig publizierte Dimension – nur noch 25 gegenüber 34 Punkten (OECD 2004a: 229). Unter den 19 Ländern, die hier Angaben geliefert haben, ist das nach Griechenland der zweitniedrigste Wert.

Vierte Aussage: Bei den Ausgaben für Lehre allein und berechnet pro StudentIn sind Deutschlands Hochschulen im internationalen Vergleich stark unterfinanziert.

Die Unterausstattung der deutschen Hochschulen ist ein unerwarteter Befund. Denn wenn die politischen Führungsschichten eines Landes sich entschließen, ihre Oberschulen besonders gut zu bedienen, und ein Großteil der AbiturientInnen hinterher studiert, warum werden dann die Universitäten finanziell so kurz gehalten? Die Antwort: Weil hier ein zusätzliches Störelement hereinkommt, das das Motiv der Eliten-Selbstbedienung konterkariert. Und das ist die schlecht organisierte Föderalsituation Deutschlands. Es ist das einzige Land, in dem die (finanziell kostspieligen) Hochschulen nicht entweder Aufgabe der zentralen Ebene sind oder zwischen Landes- und Nicht-Landeskindern (etwa durch gestaffelte Studiengebühren wie in den USA oder kantonale Ausgleichszahlungen wie in der Schweiz) preislich diskriminiert werden kann. Ergo versuchen alle deutschen Länder-Finanzminister mehr oder minder gleichzeitig, diese zunehmend als belastend empfundene Aufgabe für die durchaus regional mobile Gruppe der Studierenden durch Einsparungen und damit implizit auf Kosten ihrer Nachbarländer zu lösen. Das ergibt in der Summe ein klassisches Föderalismusversagen. Unabhängig von allen andere Fragen wäre deshalb bei den Hochschulen ein Länder-Ausgleich nach Schweizer Vorbild das gebotene Mittel, dem entgegen zu wirken (vgl. Grözinger 1998).

Finanzierungserweiterung

Es sollten zwei Erfordernisse deutlich geworden sein: eine Erhöhung der Mittel für den Bildungsbereich in Deutschland insgesamt und darin wieder eine stärkere Förderung der Primar- und ersten Sekundarstufe einerseits und der Tertiärausbildung andererseits. Die Forderung nach mehr Geld für die Bildung stößt sich natürlich hart mit einer anderen politischen Wetterfront, dem Ruf fast aller relevanten Parteien nach weiteren Steuersenkungen. Kann sich Deutschland überhaupt höhere Steuern leisten oder ist nur eine – im Einzelnen dann immer sehr schwierige – Umschichtung innerhalb der staatlichen Ausgaben möglich?

Die (weiter auf einer deskriptiven Ebene mögliche) Antwort ist hier ziemlich eindeutig. Es kann nämlich als ein populäres, aber falsches Vorurteil gelten, dass Deutschland im internationalen Vergleich bei der Gesamtabgabenbelastung – hier werden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sinnvollerweise zusammen gefasst, da bei manchen Staaten die

soziale Sicherung eher über Steuern, bei anderen dagegen über Beiträge finanziert wird – und zum BIP in Relation gesetzt, einen besonders hohen Wert aufweist. Die OECD ermittelt in ihren jährlichen ›Revenue Statistics‹ solche Angaben nach einheitlichen Regeln. Und für das zuletzt ausgezählte Jahr 2002 hat Deutschland eine Gesamtabgabenquote von nur 36 Prozent. Die zu diesem Zeitpunkt bestehende Gruppe der EU 15 weist dagegen einen Durchschnittswert von nicht weniger als 40,6 Prozent auf, und auch bei der jetzt seitens der OECD neu definierten Mitgliederkategorie der EU 19 (also einschließlich Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn) waren es noch 39,3 Prozent (OECD 2004b: 19).

Fünfte Aussage: Deutschlands Abgabenbelastung liegt erheblich unter dem Durchschnitt der Europäischen Union, so dass genügend Spielraum für die Generierung neuer Einnahmen zur Verbesserung der Bildungsfinanzierung gegeben ist.

Diese Differenz zum EU-Mittel ist kein Einmalergebnis eines Ausnahmejahres, sondern lässt sich seit nun schon vielen Jahren beobachten. Gut 4,5 Prozent Abgabenmindereinnahmen von Deutschland zum Durchschnitt der langjährigen EU-Länder entspricht über 90 Milliarden €. Das impliziert einen großen möglichen Handlungsraum für die Politik. Nun ist der objektiv gegebene Rahmen für mögliche Steuererhöhungen nicht identisch mit dem politisch möglichen. Wie sieht es mit der Bereitschaft der Wahlbürger zu höheren Abgaben aus, wenn diese der Bildung zufließen?

Das ›Bildungsbarometer‹, eine neue Umfrageeinrichtung des Zentrums für Empirische Pädagogische Forschung an der Universität Landau, der ZEIT und von 3Sat, hat dazu kürzlich Daten erhoben und veröffentlicht. Über 90 Prozent der Befragten waren dafür, die öffentlichen Ausgaben für Bildung zu erhöhen (Arbinger et al. 2004: 22). Bekannt ist allerdings aus Umfragen die Ambiguität, einerseits mehr Ausgaben für präferierte staatliche Programme zu befürworten, andererseits aber weder Kürzungen bei anderen Budgets noch höhere Steuern zu akzeptieren. Deshalb ist dort aner kennenswerterweise auch nach der Finanzierungsdimension gefragt worden.

Es wurde u.a. erhoben, ob und um wie viel man bereit wäre, persönlich zu einer Art ›Bildungssteuer‹ beizutragen. Zwar machte etwa ein Drittel der Befragten hierzu gar keine Angaben, aber die verbleibenden wollten immerhin durchschnittlich knapp 40 € monatlich zusätzlich dafür zahlen: die mit niedrigen Schulabschlüssen etwas weniger, die anderen etwas mehr (Arbinger et al. 2004: 23).

Bei 36 Millionen Erwerbstätigen und einem Finanzierungsbedarf von gut zehn Milliarden € müsste jede/r Erwerbstätige durchschnittlich etwa 300 € im Jahr mehr an Steuern für Bildung zahlen. Eine Bereitschaft in dieser Höhe scheint gegeben. Noch dazu, wo am 1. Januar 2005 wieder einmal eine Senkung der Einkommensteuer erfolgt ist, die den Einkommenssteuersatz von 16 Prozent auf 15 Prozent, den Spitzensteuersatz sogar von 45 Prozent auf 42 Prozent ermäßigt. Man sollte diese allokativ wie verteilungspolitisch recht verfehlte Entscheidung schnellstens korrigieren, was allerdings angesichts der Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag schwierig bis unmöglich erscheint.

Ein realistischer Vorschlag ist dagegen, einen ›Bildungszuschlag‹ einführen. Das Vorbild dazu, der bereits bestehende Solidaritätszuschlag zur Finanzierung der Kosten der deut-

schen Wiedervereinigung, ist ein Zuschlag von 5,5 Prozent zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und erbringt aktuell jährliche Einnahmen von gut zehn Milliarden € (Bundesministerium der Finanzen 2004: 15). Einen zweiten Zuschlag in gleicher Höhe einzuführen, hat mehrere politische Vorteile. Als Zuschlag, der nur technisch an bestehende Steuerarten angekoppelt ist, ist er erstens nicht im Bundesrat zustimmungspflichtig. Zweitens ist der Zuschlag implizit progressiv, also verteilungspolitisch angemessener als etwa eine Mehrwertsteuererhöhung. Seine Erträge fließen drittens ausschließlich dem Bund und nicht den stets klammen Ländern zu. Der Bund kann die Erträge deshalb strikt für den Ausbau von Bildungseinrichtungen reservieren und den Ländern zielgenaue Zuschussprogramme offerieren, wenn diese etwa ihre Primarschulen besser ausstatten, ihre Hauptschulen reformieren oder ihre Hochschulen ausbauen.

Sechste Aussage: *Ein Bildungszuschlag dürfte die politisch am einfachsten umzusetzende und besonders zielgenau einzusetzende Einnahmequelle zur Verbesserung der defizitären Bildungsfinanzierung in Deutschland darstellen.*

Literatur

- Arbinger, Roland/Jäger-Flor, Doris/Jäger, Reinhold S./Lissmann, Urban/Mengelkamp, Christoph (2004): Bildungsbarometer 1/2004. Ergebnisse der ersten repräsentativen Befragung, Landau
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Finanzwirtschaftliche Lage, in: Monatsbericht, Nr. 2, S. 11–19
- Grözinger, Gerd (1998): Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehlentwicklung, in: Weizsäcker, Robert K. von (Hg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin, S. 187–231
- Nagel, Bernhard/Jaich, Roman (2004): Bildungsfinanzierung in Deutschland. Analyse und Gestaltungsvorschläge, Baden-Baden
- OECD (2004a): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2004, Paris
- OECD (2004b): Revenue Statistics 1965–2003, Paris: OECD
- Roitsch, Jutta (2004), Lehrstück Ausbildungsabgabe, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 49, H. 7, S. 862–870
- Sianesi, Barbara/Reenen, John Van (2003): The Returns to Education: Macroeconomics, in: Journal of Economic Surveys, Jg. 17, H. 2, S. 157–200