

# Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich

*Frieder Wolf*

## 1. Einleitung

Die Bildungsausgaben der Bundesländer weisen eine beträchtliche Variation auf. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt lag 2001<sup>1</sup> zwischen 2,11% in Hessen und 5,19% in Thüringen, die (preisbereinigten) Pro-Kopf-Bildungsausgaben betragen von 491 in Brandenburg bis 857 in Hamburg. Warum variieren die Bildungsausgaben so wie sie variieren, und weshalb ist die Beschäftigung mit diesem Thema von Interesse? Einer Annäherung an eine Antwort auf die erste Frage dient dieser Artikel.<sup>2</sup> Zur zweiten Frage lässt sich sagen: Es geht zum einen um eine Menge Geld, nämlich ca. 60 Mrd. jährlich. Das sind etwa die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen bzw. zwei Drittel der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland und rund 3% des BIP.

Zum anderen handelt es sich bei der Bildungspolitik um das Politikfeld mit den größten – und, wie wir bei der Föderalismuskommission gesehen haben, eifersüchtig verteidigten – Länderkompetenzen. Trotz dieser Prädestination für eine vergleichende Analyse dieses Bereichs der Staatstätigkeit stellt der Untersuchungsgegenstand aus politikwissenschaftlicher Perspektive aber bisher weitestgehend terra incognita dar.

Ein weiterer Grund für eine intensivere Befassung mit den unterschiedlich großen pekuniären Bildungsanstrengungen der Bundesländer könnte die nach dem PISA-Schock sprunghaft angewachsene öffentliche Aufmerksamkeit für bildungspolitische Themen sein. Allerdings sei angemerkt, dass der einschlägigen Literatur zufolge kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung des Bildungswesens und seinen Ergebnissen im Sinne von Erfolgen bei Leistungsmessungen besteht (vgl. u.a. Foders 2001, 62ff. und 93ff. sowie Weiß 1995). Zu guter Letzt mag der intranationale Vergleich zu einer Erklärung für die im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Bildungsausgaben Deutschlands insgesamt (siehe hierzu Schmidt 2002 u. 2004) beitragen.

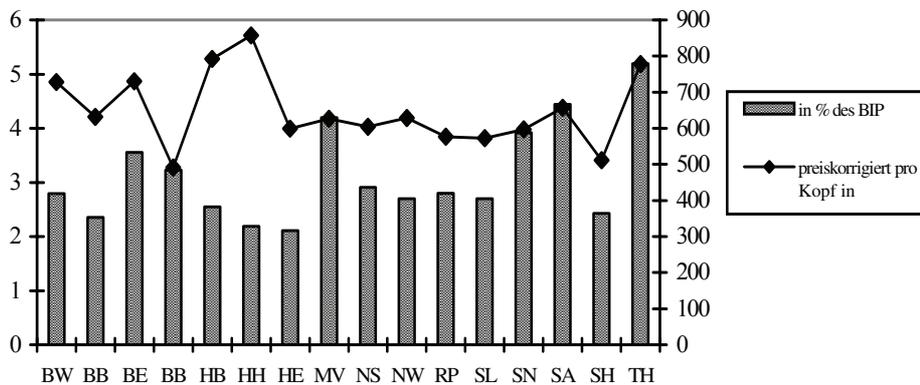
Der vorliegende Beitrag ist im weiteren Verlauf wie folgt aufgebaut: Zunächst werfen wir einen genaueren Blick auf die Variation der Bildungsausgaben der Bundesländer, woran sich einige Bemerkungen zu Theorie- und Methodenfragen anschließen. Daraufhin werden anhand der erklärungskräftigsten bzw. politikwissen-

schaftlich interessantesten Faktoren die Ursachen der Bildungsausgabenvariation dargestellt und zum Schluss in einem Ausblick Prognosen zur Zukunft derselben gewagt.

## 2. Die Variation der Bildungsausgaben

Schaubild 1 zeigt den Querschnittsvergleich für das Jahr 2001 in zwei unterschiedlichen Messgrößen, nämlich als Anteil am BIP, der für die Anstrengungen des jeweiligen Bundeslandes relativ zu seiner wirtschaftlichen Leistungskraft steht, und als (preisbereinigte) Pro-Kopf-Ausgaben, die den absoluten pekuniären Output vergleichbar machen sollen.<sup>3</sup> Bei der Bildungsausgabenquote, deren Durchschnitt bei 3,13% und deren Spannweite bei satten 3,08% liegt, fallen die für die ostdeutschen Länder und Berlin durchweg höheren Werte ins Auge. Die Situation bei den Pro-Kopf-Ausgaben ist bei einem Durchschnitt von 649 und einer Spannweite von 366 uneinheitlicher. Während die Werte beider Messgrößen für die Ost-Länder sehr stark positiv miteinander korrelieren, ergibt sich im Westen kein klarer Zusammenhang zwischen ihnen.

Schaubild 1: Die Bildungsausgaben der Bundesländer 2001



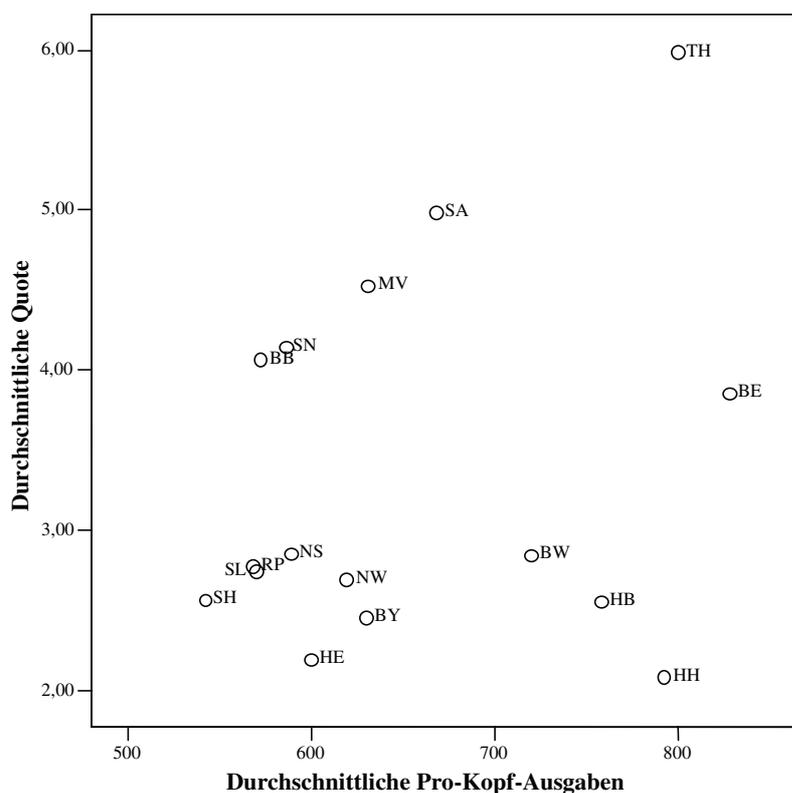
Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Betrachtet man die Veränderung der Bildungsausgaben über die Zeit, so ist gegenüber 1975<sup>4</sup> bei der Bildungsausgabenquote ein umfassender Abwärtstrend um knapp einen halben bis ein Drittel Prozentpunkte zu verzeichnen, und auch gegenüber 1992 überwiegen die negativen Vorzeichen. Lediglich vier Länder (Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) weisen hier ein leichtes Plus auf. Die preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben hingegen sind in beiden Zeiträumen in den meisten Ländern gewachsen. Zu konstatieren ist mithin eine Zunahme des absoluten Outputs bei abnehmender Anstrengung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Weniger eventuellen kurzfristigen Sondereffekten unterworfen als die Werte für einzelne Jahre und damit charakteristischer für die Profile einzelner Länder sind

Mehrperioden-Durchschnitte. Schaubild 2 zeigt die durchschnittlichen Bildungsausgaben der Bundesländer im Zeitraum von 1992 bis 2001 in beiden Messgrößen. Leicht vereinfachend lassen sich in dieser Graphik drei Cluster und zwei Ausreißer identifizieren: In beiden Messgrößen eher unterdurchschnittlich positioniert sind alle westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme Baden-Württembergs, welches mit recht hohen Pro-Kopf-Ausgaben näher bei den westdeutschen Stadtstaaten angesiedelt ist. Berlin steht bei den Pro-Kopf-Ausgaben im stadtstaatentypischen Bereich, hinsichtlich der BIP-Quote näher bei den Ost- als bei den West-Ländern. Wie an einer Kette aufgereiht und dabei jeweils in beiden Messgrößen aufsteigend präsentieren sich die ostdeutschen Länder außer Thüringen, das ebenfalls in beiden Messgrößen weit nach oben von deren Profil abweicht und damit einen besonders interessanten Sonderfall abgibt.

Schaubild 2: Streudiagramm der durchschnittlichen Bildungsausgaben 1992-2001

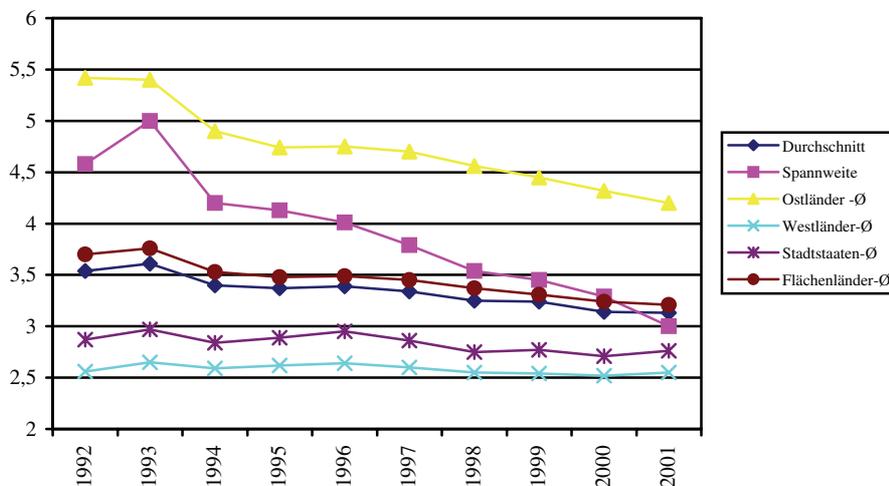


Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Hinter diesen Länder-Durchschnittswerten verbirgt sich eine beträchtliche Variation über die Zeit, die in Schaubild 3 für die Bildungsausgabenquote und unterschiedliche Ländergruppen dargestellt ist. Ersichtlich wird aus dieser Darstellung ein deutlicher Abwärtstrend der durchschnittlichen Bildungsausgabenquote der

Bundesländer und ihrer Spannweite. (Letzteres spricht für eine Konvergenzentwicklung.) Dieser Trend geht vor allem auf das Konto der von einem deutlich überdurchschnittlichen Niveau aus startenden Bildungsausgabenquote der östlichen Bundesländer, im Gegensatz zu denen die westlichen Länder bis Mitte der 1990er Jahre eine leicht ansteigende Tendenz aufweisen, die im Durchschnitt bis 2001 aber wieder durch eine Rückkehr zum ungefähren Ausgangsniveau konterkariert wird.

Schaubild 3: Die durchschnittliche Entwicklung der Bildungsausgabenquote über die Zeit



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Die durchschnittliche Entwicklung der preiskorrigierten Pro-Kopf-Bildungsausgaben weicht von derjenigen der Bildungsausgabenquote ab: Der Gesamtdurchschnitt wächst in den ersten Jahren ebenfalls an, fällt dann aber nicht wie bei der Quote deutlich unter das Ausgangsniveau ab, sondern verbleibt darüber. Die Spannweite nähert sich nach zwischenzeitlichem Rückgang wieder ihrem hohen Ausgangsniveau von fast 400 und beträgt damit fast zwei Drittel des Durchschnittswerts. Die Stadtstaaten weisen auch nach der weiter unten in Abschnitt 3 beschriebenen Korrektur ihrer Werte um den geschätzten Kommunalanteil ihrer Ausgaben ein um knapp ein Drittel über demjenigen der Flächenländer liegendes, sich um die 800 -Schwelle bewegendes Niveau auf. Die ostdeutschen Länder liegen anfangs knapp hinter den westdeutschen, überholen diese dann Mitte der 1990er Jahre, fallen zum Ende des Beobachtungszeitraums aber wieder zurück. Hinsichtlich der Pro-Kopf-Bildungsausgaben zeigt sich im Ost-West-Vergleich also ein weit weniger einheitliches Bild als bei der Bildungsausgabenquote.

Bei einem gesonderten Blick auf die finanzielle Situation des Hochschulsektors ergeben sich einige interessante Unterschiede zur Betrachtung der gesamten Bildungsausgaben: Baden-Württemberg – obgleich oft als der herausragende Hochschulstandort gehandelt – reiht sich ebenso in das Cluster der westlichen Flächenländer ein wie Thüringen in das der östlichen. Die jeweils höheren Gesamtausgaben

kommen also nicht hauptsächlich dem Hochschulbereich zugute. Sehr deutlich aus dem Cluster der Ost-Länder heraus fällt hier Brandenburg, das ganz eindeutig in beiden Messgrößen die rote Laterne der Hochschulausgaben trägt. Damit liegt es antipodisch zu seinem geographischen Zentrum Berlin, das unangefochten mit weitem Abstand an der Spitze dieser Tabelle steht.

### 3. Bemerkungen zu Theorie- und Methodenfragen

Die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung hat sich bisher vor allem der Untersuchung der Sozialpolitik und hier insbesondere der Sozialausgaben gewidmet. Eine Anwendung ihrer Theorien auf die Bildungsausgaben bedarf daher zunächst einer Klärung des Verhältnisses von Bildungs- und Sozialpolitik. Zunächst gilt es festzuhalten, dass die gesellschaftliche Bedeutung und Funktion der Ergebnisse des Bildungssystems beträchtlich ist. Abgesehen von der umstrittenen Frage, ob es ein objektiv-leistungsbezogenes Bewertungssystem ist, nimmt es eine „Schlüsselfunktion bei der Verteilung von Lebenschancen“ (Thränhardt 1990, 179) ein. Solange in Deutschland nichts schärfer zwischen den sozialen Schichten trennt als (schulische und hochschulische) Bildung (vgl. Schneider 1992, 67) ist Bildungspolitik „in beträchtlichem Ausmaß Verteilungspolitik“ (Stern 2000, 32).

Was die Bildungspolitik und ihre Verwirklichung in öffentlichen Bildungsausgaben in ihrem Verteilungsaspekt von den (anderen) Feldern der Sozialpolitik hauptsächlich unterscheidet, ist, dass sie vor allem die Chancen von Individuen in zukünftigen Marktprozesse zu beeinflussen sucht und weniger auf die Kompensation der Ergebnisse vergangener Marktprozesse abzielt. Außerdem ist ihre Zielgruppe eher die junge als die ältere Generation. Aus Letzterem folgt, dass sich die demographische Entwicklung zu einer älteren Bevölkerung gegenteilig auf die Größen der jeweiligen politikfeldspezifischen Nachfragegruppen auswirkt. Die Analyse der Bildungsausgaben kann sich aber der Mehrheitsmeinung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zufolge dennoch an der weitaus fortgeschritteneren Analyse der Sozialausgaben orientieren, da beide Ausgabenblöcke von den selben Faktoren (wenn auch mit teilweise unterschiedlichen Vorzeichen) bestimmt werden (vgl. Castles 1998:185). Auf dieser Grundannahme beruht auch der vorliegende Artikel bzw. die ihm zugrunde liegende Forschungsarbeit.

Ein Vergleich der Politik subnationaler Einheiten wie der Bundesländer weist zudem einige besondere Charakteristika mit Auswirkungen auf das methodische Vorgehen auf: Von Vorteil ist aus statistischer Sicht die hohe Qualität und Einheitlichkeit des Datenmaterials; die Begriffsdefinitionen und Messverfahren der statistischen Ämter sind umfassend harmonisiert. Außerdem ist beim Bundesländervergleich eine Vollerhebung möglich. Auch sind die Untersuchungseinheiten politisch-institutionell sehr homogen, allerdings mit einer wichtigen Ausnahme: Die Stadtstaaten erfüllen wegen ihres Doppelcharakters als Länder und Kommunen die Aufgaben dieser beiden Ebenen. Wird dies nicht berücksichtigt, werden die Ausgaben der Stadtstaaten (die Kommunen leisten ca. ein Sechstel der Bildungsausgaben in Deutschland) im Ländervergleich überschätzt. Da die Gliederungstiefe der statistischen Erfassung eine direkte Aufteilung der Ausgaben der Stadtstaaten in einen

Landes- und Kommunenanteil nicht zulässt, wurden im hier vorgestellten Projekt die Ausgaben der Stadtstaaten um ihren geschätzten Kommunalanteil korrigiert, indem sie mit dem durchschnittlichen Anteil der jeweiligen Landes-Ausgaben an der Summe der Ausgaben von Ländern und Gemeinden in den Flächenländern multipliziert wurden.<sup>5</sup> (Dies gilt selbstverständlich auch für die oben präsentierten Zahlen.)

Eine weitere Besonderheit des Bundesländervergleichs im Gegensatz zu einem internationalen Vergleich ist, dass die jeweiligen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nicht unabhängig voneinander verlaufen. Bildungspolitische Debatten beschränken sich nicht immer auf die jeweilige landespolitische Arena, und die Koordinationsmechanismen im unitarischen Föderalismus, beispielsweise via Kultusministerkonferenz (KMK), sowie der bundesstaatliche Finanzausgleich sorgen für homogenisierende Einflüsse.

## 4. Die Ursachen der Bildungsausgabenunterschiede

Warum die Bildungsausgaben zwischen den Ländern und über die Zeit so variieren, wie sie variieren, wird in diesem Abschnitt anhand der erklärungskräftigsten bzw. politikwissenschaftlich interessantesten Erklärungsfaktoren analysiert. Diese sind die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik der Bundesländer einschließlich der Programmkonkurrenz, Parteieneffekte, der fortwirkende Ost-West-Unterschied, länderspezifische Konstellationen und schließlich einige weitere knapp komprimiert besprochene Einflussgrößen. Zuvor aber gilt es datentechnische Komplikationen abzuhandeln, die aus dem unterschiedlichen Beamtenanteil im Bildungswesen der Länder erwachsen.

### 4.1 Statistische Fußangeln

Die statistische Hypothese, wonach die Unterschiede, die wir messen, stärker in der Art der Messung selbst als in der Realität begründet liegen, stellt, sofern sie zutrifft, eine besonders unbequeme (und daher auch oft vernachlässigte) Komplikation sozialwissenschaftlicher Forschung dar. Das diesbezügliche Hauptproblem ist hinsichtlich der Bildungsausgabenstatistik, dass die Pensions- und Beihilfeleistungen für Beamte des Bildungswesens nicht unter der Haushaltsfunktion Bildung, sondern bei der allgemeinen Finanzwirtschaft gebucht werden. Eine bereichsspezifische Differenzierung Letzterer wird von der Finanzpolitik und den statistischen Ämtern leider nicht vorgenommen.

Mit dem Beamtenanteil sinkt damit *ceteris paribus* die Höhe der gemessenen Bildungsausgaben, da die Sozialversicherungsbeiträge für Angestellte im jeweiligen Fachbereich gebucht werden. Führt man sich nun die große Spannweite der Beamtenquote im Schulbereich, in dem der Großteil des Landes-Bildungspersonals arbeitet, von 0,15% in Mecklenburg-Vorpommern bis 95,5% in Hessen vor Augen, so wird deutlich, dass ein Teil der Bildungsausgabenvariation durchaus auf das Konto dieses Messproblems gehen dürfte. Und tatsächlich ist ein mittelstark negativer Einfluss des Beamtenanteils im Schulbereich auf die Bildungsausgabenquote

festzustellen. Zur Illustration der Tatsache, dass die statistische Hypothese allein zwar einen Teil, aber beileibe nicht den Hauptteil der Bildungsausgabenvariation erklärt, kann jedoch der Befund dienen, dass auch bei Ländern mit ähnlich hoher Beamtenquote deutliche Unterschiede in der Bildungsausgabenquote zu verzeichnen sind. Zum Beispiel ist in Sachsen und Thüringen auf niedrigem, Hamburg und Berlin auf mittlerem und Baden-Württemberg und Hessen auf hohem Niveau der Beamtenanteil nahezu identisch, die Bildungsausgaben sind aber wie oben dargestellt jeweils deutlich verschieden.

## 4.2 Finanzierungsbedingungen und Programmkonkurrenz

Die Bundesländer befinden sich in der misslichen Lage, dass sie „keinerlei selbständigen Spielraum, die drei wichtigsten Einkommensarten [nämlich die Einkommens-, Verbrauchs- und Körperschaftsteuern] zu variieren“ (Braun 2002, 345) besitzen. Zudem wird ihre Gestaltungsmacht über die Einnahmenseite ihrer Haushalte durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich eingeschränkt, der die Finanzkraftunterschiede weitestgehend nivelliert, durch die Auswirkungen der diversen Bundeszuweisungen in manchen Fällen gar übernivelliert – „die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [ist] eindeutig das höchste Ziel der Finanzverfassung“ (ibid.).

Für die Bildungsausgaben ergibt sich daraus dreierlei: Zum einen sind die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft (bemessen am BIP pro Kopf) der Bundesländer nicht wie im internationalen Vergleich eindeutig positiv mit den Bildungsausgaben assoziiert, mit der Bildungsausgabenquote sogar klar negativ. Zum anderen besteht (vor allem bezüglich der Bildungsausgabenquote) ein positiver Zusammenhang zwischen dem Finanzausgleichssaldo und den Bildungsausgaben.<sup>6</sup> Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich ärmeren Ländern überdurchschnittliche Bildungsanstrengungen in Relation zur wirtschaftlichen Leistungskraft ermöglicht. Drittens hat sich die durch von den Ländern weder selbst verursachte noch (zumindest kurzfristig) effektiv behebbare Einnahmeausfälle bedingte Krise der Länderhaushalte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre negativ auf die Bildungsausgaben ausgewirkt.<sup>7</sup> Die allgemeine Finanzlage war zu dieser Zeit eine besonders wirkmächtige Einflussgröße.

Hinsichtlich der Staatsverschuldung ist die Diagnose nach kurz- und langfristigen Effekten zu unterscheiden: Während hohe Schulden mit geringeren Bildungsausgaben einhergehen, ist die Höhe der Nettokreditaufnahme positiv mit den Bildungsausgaben assoziiert. Kurzfristig mag ‚deficit spending‘ dem Bildungswesen also zu gute kommen, langfristig dämpft die Zinslast seine Ressourcenausstattung.

Eine ebenfalls zum Feld der Finanzierungsbedingungen zählende Einflussgröße, die auch bedeutende Erklärungskraft für die relative Position der Bundesrepublik im internationalen Bildungsausgabenvergleich besitzt (vgl. hierzu Schmidt 2002, 15ff.), ist die Konkurrenz zwischen steuer- und beitragsfinanzierten Staatsaufgaben. Aufgrund der höheren Abgabebereitschaft der Bürger für Rechtsansprüche schaffende Sozialversicherungsbeiträge als für Steuern (und der niedrigeren institutionellen Hürden für die Erhöhung Ersterer) sind steuerfinanzierte Bereiche der Staatstätigkeit in Deutschland tendenziell schwächer positioniert als die beitragsfinanzierte Sozialpolitik.<sup>8</sup> Im Bundesländervergleich allerdings ist hier zu differen-

zieren: Die Bildungsausgabenhöhe leidet generell unter der allgemein diagnostizierten Schwachbrüstigkeit der rein steuerabhängigen Länderfinanzen, die Landes-Sozialpolitik (und die Innere Sicherheit als dritter großer Posten in den Landesportfolios) sind hier aber strukturell in derselben Position. Die Konkurrenzbeziehung zwischen diesen Politikfeldern sind damit auf der Landesebene – wenn auch eventuell durch die Mittelknappheit angeheizt – weniger stark institutionell vorbestimmt und mithin stärker von den Präferenzen der politischen Akteure abhängig. Im Ergebnis lässt sich nachweisen, dass die Bildungsausgaben schwach negativ mit der Höhe der Sozial- und Sicherheitsausgaben der Länder zusammenhängen.<sup>9</sup> Über die Zeit hat diese Wechselbeziehung allerdings an Intensität zugenommen.

### 4.3 Parteieneffekte

Bildungsausgaben an sich werden in der parteipolitischen Diskussion weitaus seltener thematisiert als strukturelle und inhaltliche Aspekte des Bildungswesens. Dennoch bleibt die Frage interessant, inwiefern die Regierungszusammensetzung (operationalisiert über Kabinettsitzanteile) die Bildungsausgaben der Bundesländer beeinflusst, zumal die Bildungspolitik vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung das zur Untersuchung parteipolitischer Prägeeffekte auf das Ausgabeverhalten der Bundesländer prädestinierte Politikfeld ist. Eine kleine Sensation stellt aus der Sicht der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung das Ergebnis dar, dass im Gegensatz zur Situation im internationalen Vergleich und zu ihrem positiven Einfluss auf die Sozialausgaben der Effekt sozialdemokratischer Landesregierungen auf die Bildungsausgaben negativ ist (wenn auch nicht besonders stark).<sup>10</sup> Womöglich hängt dies mit den relativen Präferenzen von Wählern und Funktionsträgern der deutschen Sozialdemokratie für Bildungs- und (sonstige) Sozialpolitik zusammen.<sup>11</sup> Für die FDP hingegen, die schon mit Dahrendorf Bildung als Bürgerrecht thematisiert hat und inzwischen vor allem deren Bedeutung als Investition in die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland betont, ergibt sich ein (wiederum schwacher) positiver Effekt. Dieser ist allerdings bei den Pro-Kopf-Bildungsausgaben nicht signifikant und lässt sich fast vollständig auf ihre Regierungsbeteiligung in drei ostdeutschen Ländern bis 1994 zurückführen. Nahezu spiegelbildlich zur Diagnose bei SPD und FDP fallen die Werte für die jeweiligen Hauptkonkurrenten CDU/CSU und Grüne aus. Über die Zeit geht im Untersuchungszeitraum die Bedeutung der Parteiendifferenz im Vergleich zu anderen Faktoren, vor allem der allgemeinen Finanzsituation, zurück.

Die These von in Wahljahren höheren Staatsausgaben lässt sich insgesamt für die Bildungsausgaben nicht erhärten. In der reinen Längsschnittsbetrachtung für einzelne Länder spielt der Wahljahreseffekt allerdings in manchen Fällen eine Rolle. Ein Beispiel für die wahlpolitische Bedeutung, die Bildungsausgaben erlangen können (das aber auch gegen eine große Parteiendifferenz spricht) ist die Entwicklung in Hessen in den 1990er Jahren: SPD und dann CDU machten 1991 und 1999 mit dem zentralen Versprechen von Lehrerneueinstellungen in größerem Umfang aus der Opposition heraus erfolgreich Wahlkampf; in beiden Fällen wurde ein Gutteil der Stellen nur wenige Jahre später von der jeweiligen Regierung aus finanzpolitischen Gründen wieder gestrichen.

#### 4.4 Ost-West-Unterschiede

Fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung ticken auch im Bildungsbereich die Uhren in Ost- und Westdeutschland noch unterschiedlich. Deutlich wurde und wird dies hinsichtlich der Bildungsausgaben vor allem bei der BIP-Quote. Anfang der 1990er Jahre dominierte der große Nachholbedarf an Investitionen<sup>12</sup> in den neuen Ländern die (damals noch erheblich größeren) Bildungsausgabenunterschiede.

Ein weiterer Unterschied, der sich aber in einem langsamen Konvergenzprozess befindet, betrifft die demographische Konstellation: Der Anteil der jüngeren, bildungsrelevantesten Kohorte der 6-24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung lag im Schnitt in den Ost-Ländern 1992 bei knapp 24,5%, in den West-Ländern dagegen bei 21%.<sup>13</sup> 2001 lagen die entsprechenden Werte bei etwas unter 22% bzw. 20,5%, und da der Geburtenrückgang nach der Wende in Ostdeutschland erst seit 1996 zu Buche zu schlagen begonnen hat, wird sich diese Annäherungstendenz noch für einige Jahre fortsetzen (und eventuell sogar über eine Egalisierung hinausgehen). Die aus dem Unterschied im Untersuchungszeitraum resultierenden divergierenden Schülerzahlen sind aber jedenfalls für einen Gutteil der Ost-West-Unterschiede bei den Bildungsausgaben verantwortlich.

Auch die fortbestehende größere Fokussierung auf staatszentrierte Problemlösungsroutinen – man denke nur an die Einstellungsunterschiede zum Thema Kinderbetreuung – führt zu höheren Bildungsausgaben in den ostdeutschen Ländern. In diesem Fall ist wie bei den ebenfalls weiterhin bedeutenden sozioökonomischen Unterschieden, mit denen der Ost-West-Unterschied stark korreliert, keine schnelle Angleichung zu verzeichnen oder abzusehen.

#### 4.5 Länderspezifisches

Die unterschiedlichen Bildungsausgabenprofile der Bundesländer lassen sich nicht alleine mittels Makrodatenanalysen erklären, denn auch länderspezifische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und darin zum Tragen kommende strukturelle, machtpolitische und personale Faktoren spielen eine bedeutende Rolle. Aus Platzgründen kann hier nur auf ein Bundesland näher eingegangen werden, und es bietet sich an, den Spitzenreiter näher zu beleuchten: Thüringen ist das einzige ostdeutsche Bundesland, das nach der Wiedervereinigung die Institution der Horte an Schulen aufrecht erhalten hat. Diese Betreuungseinrichtungen sind den Schulen angegliedert, und ihr Personal wird sowohl vom Land bezahlt als auch (vom Land und dem Statistischen Bundesamt) im Bildungshaushalt verbucht. Etwa zehn Prozent der überdurchschnittlichen Ausgaben Thüringens werden durch diesen Sachverhalt erklärt, eine Korrektur hierfür entspräche in Schaubild 2 einer Verschiebung des Punktes TH um knapp einen Zentimeter nach links unten. Des Weiteren wurde in den Experteninterviews einhellig auf das besonders ambitionierte thüringische Schulgesetz aus der Wendezeit verwiesen, das der finanziellen Ausstattung des Schulwesens starke Priorität gab. Außerdem weist Thüringen bundesweit die höchste Sonderschülerquote auf (und hat den relativ kostenintensiven Sonderschulbereich besonders gut ausgestattet), was vermutlich weniger am regionalen Begaunungsprofil als an politischer Schwerpunktsetzung liegt.

Da zahlreiche Interviewpartner in ganz Deutschland auf die Bedeutung des Standings der jeweiligen Ressortminister im Kabinett und beim Regierungschef für die Haushaltsverhandlungen hinwiesen, sollte zudem nicht außer Acht gelassen werden, dass mit dem jetzigen Ministerpräsidenten Althaus einer der eher wenigen Politiker, die in Deutschland auf der Bildungspolitik eine große Karriere aufgebaut haben, von 1992 bis 1999 Kultusminister des Landes war.

#### 4.6 Sonstige Faktoren

Neben den bisher vorgestellten Größen gibt es eine Reihe weiterer in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung standardmäßig analysierter Faktoren, deren Einfluss auf die Bildungsausgaben der Bundesländer hier kurz zusammengefasst werden soll.

Zunächst ist dabei das Politikererbe zu nennen: Politische Entscheider finden in der Regel bei ihrer Amtsübernahme weitreichende (z.B., aber nicht nur gesetzlich festgelegte) Verpflichtungen vor, die sie kurz- und mittelfristig in ihrem Handeln binden.<sup>14</sup> Für die Bildungsausgaben der Länder gilt dies in besonderem Maße, da sie zu einem verhältnismäßig hohen Anteil aus Personalkosten bestehen und die Beschäftigungsverhältnisse meist unkündbar sind. Ihre jährlichen Veränderungsraten sind daher (auch im Vergleich zu anderen Politikfeldern) gering.

Die für die Einbindung in die Außenwirtschaft (oder auch internationale Wettbewerbsfähigkeit) stehenden Variablen Exportquote und ausländische Direktinvestitionen haben in der Betrachtung aller Länder einen geringen, gegen Ende der Untersuchungsperiode aber stark ansteigenden Einfluss.<sup>15</sup> Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ist also in jüngster Zeit zu einer immer wichtigeren Bestimmungsgröße der Bildungsausgaben geworden.

Die Summe der Mitglieder beider großer Kirchen ist nicht sehr stark, aber eindeutig negativ mit der Höhe der Bildungsausgaben assoziiert, was für eine Präferenz für mehr staatliche und damit die öffentlichen Ausgaben erhöhende Maßnahmen in säkularisierteren (Teil-)Gesellschaften spricht.

Eine Variable mit positivem Einfluss auf die Höhe der Bildungsausgaben ist die Frauenerwerbsquote. Sowohl eine damit in Zusammenhang stehende höhere Nachfrage nach Kinderbetreuung durch Bildungseinrichtungen als auch eine höhere Nachfrage nach Bildung von Frauen kommen als Erklärung dafür in Frage. Die allgemeine Bildungsnachfrage, bemessen am Anteil der Schüler und Studierenden an der Bevölkerung, erhöht zu guter Letzt *ceteris paribus* die Bildungsausgaben.<sup>16</sup>

### 5. Ausblick

Wie sieht vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse und unter Berücksichtigung aktueller Ereignisse wie dem Verfassungsgerichtsurteil zum Verbot von Studiengebühren die Zukunft der Bildungsausgaben der Bundesländer aus?

Extrapoliert man die wichtigsten erklärenden Größen in die Zukunft, so ist insgesamt eine weiter stagnierende Entwicklung der Bildungsausgabenquote und ein – wenn überhaupt – nur leichter Zuwachs bei den Pro-Kopf-Ausgaben zu erwarten.

Insbesondere die auf die Länderhaushalte zurollende Pensionslastwelle spricht gegen eine Trendumkehr. Hinsichtlich der Folgen dieser Konstellation für das Bildungswesen als Ganzes lässt sich mit den Worten des ersten von der KMK in Auftrag gegebenen Bildungsberichts sagen, dass die „Entwicklung der öffentlichen Haushalte und das – im internationalen Vergleich – geringe Gewicht der öffentlichen Bildungsausgaben [...] die Umsetzung intendierter Reformen des Bildungssystems [gefährdet].“ (Avenarius et al. 2003 : 18)

Etwas reformerischen Spielraum könnte allenfalls der für die kommenden Jahre vorhergesagte Rückgang der Schülerzahlen schaffen. Die Variation der Bildungsausgaben zwischen den Ländern wird dagegen vermutlich andauern, solange die ihnen zugrunde liegenden Unterschiede in den erklärenden Größen fort bestehen, wobei die asymmetrische Verteilung des Schülerrückgangs eine Annäherung der Bildungsausgabenquoten der Ost-Länder an die niedrigeren West-Werte zur Folge haben könnte.

Sollte das Verfassungsgerichtsurteil vom 26. Januar 2005 (AZ: 2 BvF 1/03) zum Verbot von Studiengebühren dazu führen, dass solche Gebühren in einigen Bundesländern eingeführt werden, so ist auf mittlere Frist mit einem die daraus resultierende Zunahme der privaten Bildungsausgaben<sup>17</sup> zumindest zum Teil konterkarierenden Absinken der öffentlichen Bildungsausgaben in den entsprechenden Ländern zu rechnen, da die haushaltspolitische Konstellation nicht darauf hin deutet, dass entsprechende Begehrlichkeiten der Landes-Finanzpolitiker (und sonstigen Fachressorts) dauerhaft von den Bildungspolitikern in Schach gehalten werden können.

## Amerkungen

- 1 2001 ist das gegenwartsnächste Jahr, für das die entsprechenden Daten vorliegen.
- 2 Präsentiert werden darin Zwischenergebnisse aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt unter der Leitung von Professor Manfred G. Schmidt am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg. Die Ergebnisse basieren auf statistischen Analysen von Aggregatdaten, Auswertungen von Dokumenten und Sekundärliteratur sowie Experteninterviews mit derzeitigen und ehemaligen bildungs- und finanzpolitischen Akteuren aus Landesregierungen, Parlamenten und Ministerialverwaltungen. Die alleinige Verantwortung für den Inhalt trägt der Verfasser.
- 3 In den deskriptiven Teilen des vorliegenden Beitrags werden beide Messgrößen gleich intensiv betrachtet. Bei den Analysen der Bestimmungsgründe steht die Bildungsausgabenquote (der Anteil am BIP) im Mittelpunkt, es wird aber auf abweichende Ergebnisse hinsichtlich der Pro-Kopf-Ausgaben verwiesen.
- 4 Der Beginn des Untersuchungszeitraums für das hier vorgestellte Projekt ist – wiederum aus Gründen der Datenverfügbarkeit – 1975. Für alle sechzehn Bundesländer des wiedervereinigten Deutschland liegen allerdings erst ab 1992 vergleichbare Daten vor. Aus Platzgründen und weil die Situation in der Bundesrepublik vor 1990 nicht unmittelbar mit der nach 1990 vergleichbar ist beziehen sich die hier vorgestellten Analysen hauptsächlich auf die Jahre seit 1992.
- 5 Für Hamburg und Bremen wurden dabei nur die westlichen Flächenländer zugrunde gelegt, für Berlin alle Flächenländer.
- 6 Besonders deutlich wird diese Tendenz seit der gleichberechtigten Einbeziehung der Ost-Länder in die Finanzausgleichsmechanismen 1995.

- 7 Symptomatisch für die Lage Mitte der 1990er Jahre ist vielleicht folgende Anekdote aus Niedersachsen: Bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 1995 wollten der damalige Ministerpräsident Schröder und sein Finanzminister je 2500 Lehrer- und Polizistenstellen streichen, was die jeweiligen Fachminister in der Kabinettsklausur unter Rücktrittsdrohung ablehnten. Als daraufhin nach einem wütenden Abgang des Ministerpräsidenten auch ein Schlichtungsversuch seiner Mitarbeiter Steinmeier und Zypries scheiterte, weil der Innen- und der Kultusminister auch nicht je 1250 Stellen streichen wollten und ihre Rücktrittsdrohung aufrecht erhielten, verzichtete Schröder auf eine Abstimmung über den Haushalt im Kabinett und setzte ihn (inklusive der halbierten Stellenstreichungen) per Richtlinienkompetenz durch. Während er dafür eine gute Presse bekam, stimmten die beiden Minister in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse im Landtag für den Haushalt, verteidigten sich aber innerhalb ihrer Häuser mit dem Argument, dass sie ihm als Minister im Kabinett ja nicht zugestimmt hatten.
- 8 Das entsprechende Konkurrenzverhältnis um öffentliche Mittel ist im deutschen Kontext aufgrund der mäßigen Abgabenbereitschaft der Bürger, die Staatstätigkeit in skandinavischem Ausmaß verunmöglicht, besonders virulent. Leibfried zufolge ist bezüglich der Schwerpunktsetzung zwischen Bildungs- und (sonstiger) Sozialpolitik die angelsächsische Position „Bildungs- statt Sozialstaat“, die skandinavische „Bildungs- und Sozialstaat“ und die deutsche „Sozial- statt Bildungsstaat“, wobei letzterer Pfad eine nicht zukunftsfähige Sackgasse sei (Leibfried 2003, 12). Die normative Frage der Gewichtung der Investitionen in die betreffenden Bereiche kann und soll hier aber weder im Zentrum stehen noch beantwortet werden.
- 9 Eine Ausnahme bilden hier allerdings die Sozialausgaben in der Pro-Kopf-Messgröße, für die keine eindeutige Tendenz besteht.
- 10 Hinsichtlich der Pro-Kopf-Ausgaben ist diese Tendenz deutlicher ausgeprägt als bezüglich des BIP-Anteils.
- 11 Eine bereichsspezifische Betrachtung der Ausgaben für den beruflichen Bildungssektor, die im Rahmen des vorliegenden Beitrags noch nicht möglich ist, könnte allerdings deutlich positiv mit sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung assoziiert sein, da die klassische Wählerklientel der SPD, die gut ausgebildete Facharbeiterschaft, davon klar profitiert.
- 12 Die DDR wendete – sofern man den offiziellen Statistiken trauen möchte, was insbesondere hinsichtlich des BIP sicher hinterfragt werden kann – Ende der 1980er Jahre insgesamt knapp 2 Prozent ihres BIP für das Bildungswesen auf.
- 13 Selbstverständlich sind demographische Unterschiede nicht nur im Ost-West-Vergleich gegeben und relevant, hier schlagen sie aber am weitaus stärksten zu Buche. Im nicht nach Ost und West differenzierenden Vergleich aller Länder wirken sie sich im Übrigen stärker auf die Pro-Kopf-Ausgaben als auf die Bildungsausgabenquote aus.
- 14 Auch greifen Reformen oft erst Jahre nach ihrer Verabschiedung voll, sodass die Ergebnisse der Gegenwart in vergangenen Entscheidungen wurzeln.
- 15 Besonders hoch ist die Korrelation der Exporte mit den Pro-Kopf-Bildungsausgaben im Vergleich der westdeutschen Länder in den Jahren 2000 und 2001.
- 16 Bezüglich des Zusammenhangs von Studierendenzahlen und Bildungsausgabenquote wird dies erst in der multivariaten Analyse, also durch Korrektur für die übrigen Faktoren, ersichtlich. Das liegt vor allem daran, dass die Studierendenzahlen in den ostdeutschen Ländern geringer sind.
- 17 Grob überschlagen wären dies bei 1000 Studiengebühren im Jahr, die (da vermutlich zunächst nicht alle Länder Gebühren einführen werden und Ausnahmen für Einkommensschwächere gelten dürften) von der Hälfte der Studierenden bezahlt werden müssten, ca. eine Milliarde Euro, also etwa 0,05% des BIP oder durchschnittlich ca. 12,5 pro Kopf. Die Unterschiede zwischen den Ländern könnten sich dadurch also um maximal das Doppelte dieser Werte vergrößern.

## Literatur

- Avenarius, Hermann et al. 2003: Bildungsbericht für Deutschland : Erste Befunde, Opladen: Leske + Budrich.
- Braun, Dietmar 2002: Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) 2002: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32, Opladen: Westdeutscher Verlag, 333-362.
- Castles, Francis G. 1998: Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation, Cheltenham (Mass.): Edward Elgar.
- Foders, Federico 2001: Bildungspolitik für den Standort D, Heidelberg: Springer.
- Geißler, Rainer 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands, 3. Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Heidenheimer, Arnold J. 1997, Disparate Ladders. Why School and University Policies Differ in Germany, Japan, and Switzerland, New Brunswick-London: Transaction Books.
- Hetmeier, Heinz-Werner 2000: Bildungsausgaben im Vergleich, in: Zeitschrift für Pädagogik 46:1, 19-38.
- Hetmeier, Heinz-Werner/Weiß, Manfred 2001: Bildungsausgaben, in: Böttcher, Wolfgang/Klemm, Klaus/Rauschenbach, Thomas (Hg.) 2001: Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich, Weinheim-München: Beltz, 39-55.
- Klemm, Klaus 2003: Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, in: Cortina, Kai S. et al. (Hg.) 2003: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Reinbek: Rowohlt, 214-251.
- Leibfried, Stephan 2003: Umspecken? Bildungspolitik im Sozialstaats-Umbau, in: Erziehung und Wissenschaft Nr. 6/2003, 12.
- Sayer, Andrew 1992: Method in Social Science. A Realist Approach, 2. Auflage, London: Routledge.
- Schmidt, Manfred G. 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43:1, 3-19.
- Schmidt, Manfred G. 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften 2:1, 7-31.
- Schneider, Reinhart 1992: Bildungspolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1992: Die westlichen Länder (Lexikon der Politik, Bd. 3), München: C.H. Beck, 59-69.
- Stern, Jutta 2000: Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Thränhardt, Dietrich 1990: Bildungspolitik, in: Beyme, Klaus von/Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1990: Politik in der Bundesrepublik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 177-202.
- Weiß, Manfred 1995: Der Zusammenhang zwischen Schulausgaben und Schulqualität – Eine Auswertung empirischer Analysen, in: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung 12:2, 335-350.

