



Hans-Peter Klös

Entwicklung der Bildungsausgaben seit 1995

Die Bildungsausgaben in Deutschland sind seit 1995 von allen öffentlichen Ausgaben am stärksten gewachsen. Sie sind pro Kopf um ein Drittel gestiegen, der Anteil an den öffentlichen Ausgaben der Länder liegt inzwischen bei über 20 Prozent.

Deutschland bereitet sich auf eine neue Legislaturperiode vor. Zu den Prioritäten zählen wachstumsfördernde Maßnahmen, um den demografischen Herausforderungen zu begegnen. Unter diesen wiederum stehen bei allen politischen Konkurrenten bildungspolitische Aktivitäten zur Verbesserung der Sicherung einer ausreichenden Fachkräftebasis nach Quantität wie Qualität sehr weit oben.

Mit Plänen für mehr Bildungsanstrengungen geht stets auch die Forderung nach einer zusätzlichen Finanzierung einher. Hier hilft ein Blick auf die Entwicklung in den beiden letzten Dekaden. Dazu werden die öffentlichen Bildungsausgaben – private Ausgaben werden nicht betrachtet – für den Primarbereich, die allgemeinbildenden Schulen und die Hochschulen nach der Bildungsfinanzstatistik, die Sozialproduktentwicklung und die Zahlen der Bildungsteilnehmer für die vergangenen zwei Jahrzehnte miteinander verglichen. Die hochrelevanten

Versorgungsausgaben der öffentlichen Haushalte für beamtetes Lehrpersonal werden mangels belastbarer Daten nicht betrachtet. Zudem beziehen sich die Ausgaben nur auf sogenannte Grundmittel, also etwa ohne die Ausgaben für den Hochschulbau.

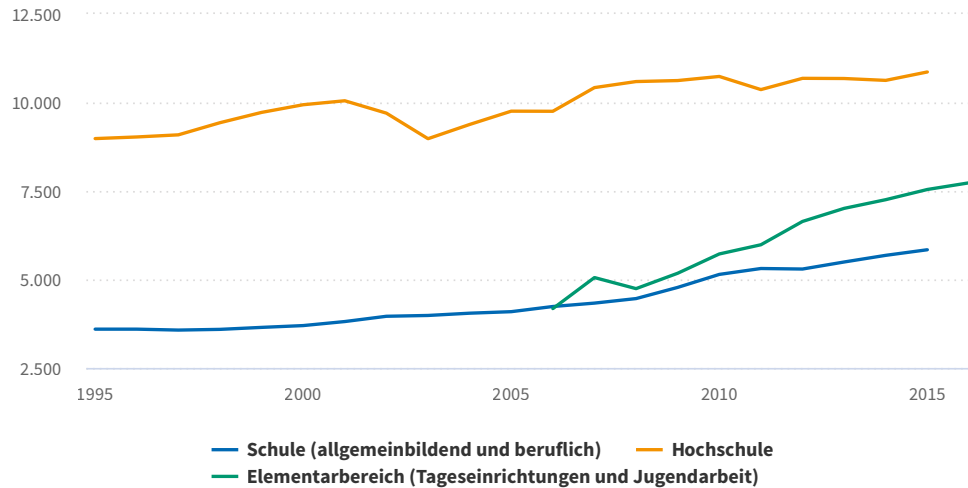
Stark steigende Bildungsausgaben seit 1995

Die nominalen Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die drei Bildungsbereiche sind zwischen 1995 und 2016 (Soll) um 70 Prozent gestiegen. Besonders stark war der Anstieg beim Bund, der seine Ausgaben rund verdreifacht hat. Die westdeutschen Bundesländer sind deutlich stärker gewachsen als die ostdeutschen Bundesländer, die Stadtstaaten lagen unter dem durchschnittlichen Ausgabenwachstum. Unter den Bundesländern hat Bayern seine Ausgaben am stärksten erhöht (+95 Prozent), Thüringen dagegen nur um 9 Prozent. Dahinter stehen vor allem völlig unterschiedliche demografische Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern.

Die Bildungsausgaben sind damit deutlich stärker gestiegen als die öffentlichen Ausgaben insgesamt, die im gleichen Zeitraum nur um rund 17 Prozent

Ausgaben je Bildungsteilnehmer

Grundmittel der öffentlichen Haushalte für Jugendarbeit, Tageseinrichtungen für Kinder, für allgemeinbildende und berufliche Schulen, für Hochschulen; ohne Versorgungsausgaben, in Euro je Teilnehmer



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

wuchsen. Das hat zur Folge, dass der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Bildung an allen öffentlichen Ausgaben im Zeitraum 1995 bis 2016 (Soll) von unter 14 Prozent (13,9) auf über 20 Prozent (20,4) angestiegen ist. Besonders stark fiel der Anteilsanstieg des Bundes von 2,3 auf 5,7 Prozent aus. Dies ist auch eine Folge der zunehmenden Mitwirkung des Bundes in der Hochschulfinanzierung im Rahmen verschiedener Wissenschaftspakte, vor allem aber des Bund-Länder-Programms Hochschulpakt I und II sowie des Pakts für Forschung und Innovation (GWK, 2017).

Die Anteile der Bildungsausgaben an allen öffentlichen Ausgaben in den Ländern streuen zwischen 20,7 Prozent in Brandenburg und 27,3 Prozent in Bayern. Bezogen auf die investive Qualität der öffentlichen Ausgaben ist der relative Anstieg der Bildungsausgaben zu den gesamten Länderausgaben zu begrüßen. Auch in einer gesamtstaatlichen Perspektive ist der Bedeutungsgewinn der Bildungsausgaben gegenüber anderen Ausgabeposten des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Zweckverbände als eine positive Veränderung der vergangenen beiden Jahrzehnte zu würdigen. Unter allen öffentlichen Ausga-

ben wies der Bildungsbereich die stärksten Zuwachsraten auf, während der Anteil investiver Ausgaben an allen Ausgaben des Bundes insgesamt rückläufig war und das Sozialbudget in der letzten Legislaturperiode insgesamt überproportional gewachsen ist (BMAS, 2017).

Gleichzeitig ging der kräftige nominale Ausgabenanstieg im Bildungsbereich mit einem ähnlich starken Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung einher. Daher vollzog der auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezogene Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben in den betrachteten drei Bildungsbereichen in der längeren Frist allenfalls eine Seitwärtsbewegung um die Schwelle von etwa 4 Prozent des BIP. Ohne eine starke Expansion der Ausgaben für die frühkindliche Betreuung und Bildung seit den 2005er Jahren wären die relativen Ausgabenanteile sogar rückläufig gewesen.

Steigende Bildungsausgaben pro Kopf

Vielfach wird die These einer vermeintlichen Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems auf den Befund eines im internationalen Vergleich unter-

durchschnittlichen BIP-Anteils der Bildungsausgaben in Deutschland gestützt (kritisch dazu Klös/Plünnecke, 2007). Naturgemäß müssen demografisch gesehen „jüngere“ Gesellschaften einen höheren Anteil ihrer Wirtschaftsleistung in Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ihrer Bevölkerung investieren als „ältere“ Gesellschaften. Deutschland zählt im internationalen Vergleich zu den reiferen, älteren Gesellschaften, daher ist ein niedriger Ausgabenanteil für Bildungsmaßnahmen gut erklärbar.

Wesentlich aufschlussreicher für die Beurteilung der Finanzausstattung für das Bildungssystem ist eine Pro-Kopf-Betrachtung im Zeitablauf. Bezieht man daher die öffentlichen Bildungsausgaben auf die Anzahl der Bildungsteilnehmer in den drei Bereichen, zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Die Bildungsausgaben pro Schüler in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sind von knapp 3.600 Euro im Jahr 1995 auf knapp 5.840 Euro im Jahr 2015 gestiegen. Dies entspricht einer nominalen Zunahme von etwa 62 Prozent, preisbereinigt mit dem BIP-Deflator von immerhin noch über 30 Prozent. Von der finanziellen Ausstattung her gesehen waren also klare Qualitätsverbesserungen im Schulsystem möglich.
- Etwas anders stellt sich die Situation bei den Hochschulausgaben dar. Infolge der starken Expansion der Studierendenzahlen von 1,872 Millionen im Wintersemester 1994/1995 auf 2,757 Millionen im Wintersemester 2015/2016 – eine Zunahme von knapp 50 Prozent – sind im gleichen Zeitraum die Grundmittel ohne Versorgungsleistungen um etwa 84 Prozent von gut 16 auf knapp 30 Milliarden Euro gewachsen. Die Ausgaben je Studierenden sind damit um rund ein Fünftel von knapp 8.980 auf rund 10.860 Euro gestiegen (Abbildung).
- Am eindrücklichsten ist die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Elementarbildung. Vor allem der Ausbau der Kindertagesbetreuung schlägt sich in einem starken Anstieg der Ausgaben allein seit 2005 von 12,335 auf 26,385

Milliarden Euro nieder. In nur einem Jahrzehnt haben sich die Ausgaben für diesen frühen Bildungsbereich mithin mehr als verdoppelt. Da gleichzeitig die Teilnehmerzahl nur um etwa 16 Prozent von 2,954 Millionen auf 3,413 Millionen Kinder in Kindertageseinrichtungen gestiegen ist, betrug das Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben etwa 85 Prozent.

Fasst man diese drei Bildungsbereiche zusammen, so haben sich je Teilnehmer betrachtet die nominalen Bildungsausgaben allein im Jahrzehnt zwischen 2006 und 2015/2016 um rund ein Drittel erhöht. Insgesamt gesehen zeichnet die kopfbezogene Betrachtung der Bildungsausgaben das Bild einer außerordentlichen finanziellen Kraftanstrengung für die öffentlichen Haushalte.

Stellt man zudem in Rechnung, dass die bisher vorliegenden KMK-Prognosen die tatsächlichen Bildungsteilnehmerzahlen bereits seit dem Jahr 2011 unterzeichnen und es seither eine sehr starke Zuwanderung nach Deutschland und auch wieder steigende Geburtenzahlen gegeben hat, ist daher für die kommenden Jahre sowohl mengenbedingt als auch pro Bildungsteilnehmer mit weiter stark steigenden Bildungsausgaben zu rechnen.

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2017, Sozialbericht, Berlin

GWK – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, 2017, Hochschulpakt 2020, Umsetzung in der zweiten Programmphase 2011–2015, Materialien der GWK, Nr. 54, Bonn

Klös, Hans-Peter / Plünnecke, Axel, 2007, Die OECD-Kritik am deutschen Bildungssystem – eine bildungsökonomische Einordnung, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 54. Jg., Nr. 1, S. 103–114