

# Bildungsausgaben im föderalen System

Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘

Studie



Studie

# **Bildungsausgaben im föderalen System**

Zur Umsetzung der Beschlüsse  
des ‚Bildungsgipfels‘

Klaus Klemm

ISBN: 978-3-86872-060-0

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Stabsabteilung

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler

Satz & Umschlag: minus Design, Berlin

Titel-Foto: ©2008, Beck & Großöhme, minus.de

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2009

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
<b>1. ZUR EINLEITUNG: WORUM GEHT ES?</b>	<b>9</b>
<b>2. DEUTSCHLANDS BILDUNGSAusGABEN: VOLUMEN, QUELLEN, VERTEILUNG</b>	<b>13</b>
2.1 Das Volumen der Bildungsausgaben	13
2.2 Die Quellen der Bildungsausgaben	14
2.3 Die Verteilung der Ressourcen für Bildung	16
2.4 Bildungsausgaben und Verteilungseffekte	17
2.5 Ein Blick ins Ausland	17
<b>3. HÖHERE BILDUNGSAusGABEN IN DEUTSCHLAND: NOTWENDIG UND SCHWER ERREICHBAR ZUGLEICH</b>	<b>21</b>
3.1 Von der Notwendigkeit steigender Bildungsausgaben	21
3.2 Die Steigerung der Bildungsausgaben: Herausforderungen an den föderalen Staat	24
<b>4. REFORMMASSNAHMEN: DIE AUSGABENSEITE</b>	<b>27</b>
4.1 Die Folgen der demographischen Entwicklung	27
4.2 Die reforminduzierte Entwicklung der Bildungsausgaben	28
4.3 Ausgabenentwicklung im vorschulischen Bereich	29
4.4 Ausgabenentwicklung im schulischen Bereich	30
4.5 Ausgabenentwicklung im Hochschulbereich	31
4.6 Lebenslanges Lernen	32
4.7 Das Volumen des Bildungsbudgets bei Realisierung der vorgestellten Maßnahmen bis 2015	33
<b>5. TABELLEN 1 - 27</b>	<b>35</b>
Quellen und Literatur	55
Über den Autor	56



## VORWORT

Das Netzwerk Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung legt nach 2005 hiermit die zweite Studie zur Finanzierung des Bildungswesens in Deutschland vor. Beide sind vom Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm erarbeitet worden.

Gegenüber 2005 ist die Lage scheinbar ganz anders. Hatte Klemm 2005 noch diagnostiziert, dass Deutschland im Vergleich zu anderen vergleichbaren Ländern zu geringe Bildungsausgaben aufweist und die Mittel nicht aufbringt, um die politisch geforderten und proklamierten Ziele zu erreichen, hat sich die Debattenlage seit dem Herbst 2008 völlig verändert.

Dies liegt an zwei Entwicklungen: Einmal haben die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder auf einem sog. Bildungsgipfel im Herbst 2008 vereinbart, die Gesamtausgaben für das Bildungswesen spürbar zu erhöhen. Zum anderen haben wir uns seit dem Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems seit dem Spätsommer 2008 mit ganz anderen finanziellen Problemen und Dimensionen zu beschäftigen.

Klaus Klemm argumentiert in seiner neuen Studie, dass die politisch gewollten Ziele (Erhöhung der Betreuungskapazitäten für den vorschulischen Bereich der Krippen und Kindertagesstätten, die bessere sprachliche Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund, die höhere Qualifizierung und Besoldung der Erzieherinnen, die Erhöhung der Abiturientenzahl, die massive Förderung der Hochschulen und der Forschung, die Erhöhung der Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen usw.) mit den bisher dafür vorgesehenen Mitteln in den Haushalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden nicht erreicht werden können. Über die Höhe des privaten Sektors kann naturgemäß weniger ausgesagt werden. Insofern hat sich strukturell nichts gegenüber dem Befund von 2005 geändert.

Man kann sagen, dass die bildungspolitische Rhetorik des Wünschbaren und Gewollten mit den realen Haushaltsentwürfen nicht übereinstimmt.

Man kann vermuten, dass dies auch daran liegt, dass der Bildung in Deutschland in den letzten

Jahren zwar wieder mehr Aufmerksamkeit zuteil geworden ist, aber alle Debatten von der ökonomischen Notwendigkeit besserer Bildung dominiert wurden, um die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand zu erhalten. Das ist im Prinzip nicht zu kritisieren. Darum werden Innovationen gefördert. Es verdeckt aber die sog. weichen Faktoren der Bildung, die mit der inhaltlichen Lebensqualität, der kulturellen Teilhabefähigkeit und dem demokratischen Bewusstsein zu tun haben. Bildungspolitische Reden leben in Deutschland seit Jahren vom materiellen Kalkül, nicht vom ethischen und kulturellen Impuls.

Daher ist es auch erklärlich, dass die Finanzierungsfragen des Bildungssystems immer nur an den Grenzen der Finanzierbarkeit entlang geführt werden. Daran haben sich alle gewöhnt. Sonst wäre gar nicht erklärbar, dass mit großer Regelmäßigkeit Wellen von Lehrerarbeitslosigkeit und Lehrermangel durchs Land laufen. Gegenwärtig gibt es wieder einen Mangel an Lehrkräften, so dass Baden-Württemberg und Hessen in den letzten Monaten geradezu unanständige Plakat-Werbekampagnen zur Abwerbung von Lehrern aus anderen Ländern betrieben haben. Berlin lockt Lehrerinnen und Lehrer mit höherer Finanzierung, Niedersachsen pumpt schnell noch zusätzliche Gelder ins System und erhöht die Wochen-Pflichtstundenzahl seiner Lehrkräfte. Außerdem wurde versucht, die vor zehn Jahren eingegangene Zusicherung, damals mehr als verpflichtet erteilte Unterrichtsstunden in den nächsten Jahren durch Verringerung der Stundenzahl wieder hereinzuholen, nicht einzuhalten, natürlich um den Preis eines gewaltigen Vertrauensverlustes der Politik.

Die Kultusminister können ein Lied davon singen, wie begierig ihre Finanzminister auf sinkende Schüler- und Studentenzahlen blicken. Vorhersehbare, ausrechenbare Probleme werden nicht in langfristiger und nachhaltiger Perspektive gesehen, sondern von den jährlichen Haushaltsproblemen abhängig gemacht. Aktuell kritisiert Der Spiegel: "Einstellungen habe es immer nur nach Haushaltslage gegeben" (Nr. 10, 2009, S. 49). Diese Kritik ist gegenüber allen Landesregierungen berechtigt. Die Finanzierungsprobleme der deut-

schen Einheit und der beginnenden Globalisierung haben die politische Aufmerksamkeit in den 90er Jahren so absorbiert, dass die Bildungspolitik zur Phrase verkam.

Nun haben seit der Finanzkrise die Grenzen der Finanzierbarkeit durch öffentliche Haushalte ganz andere Dimensionen erreicht. Wir haben uns daran gewöhnen müssen, dass der Staat mit Summen operiert, die man sich vor Kurzem noch gar nicht vorstellen konnte. Die Stützungsaktionen und sog. Rettungsschirme für Banken wie Hypo Real Estate, Bayerische Landesbank oder HSH sind offenbar notwendig.

In deren Folge musste auch das schuldenfinanzierte Konjunkturprogramm II mit einer Gesamtsumme von mehr als 50 Milliarden Euro beschlossen werden. Davon wird der Bildungssektor, vor allem in seinen kommunalen Gebäude- und Sanierungsmaßnahmen, einmalig massiv profitieren.

Es ist offenbar möglich, wenn Not ist, mit ganz anderen Dimensionen zu rechnen und zu entscheiden. Dies bringt eine neue Qualität in alle finanziellen Debatten. Vielleicht wäre es besser gewesen,

spätestens nach PISA I gesamtstaatliche Bildungsförderprogramme in ähnlicher Höhe auf den Weg zu bringen.

Das in jeder Wahl und bei jeder Haushaltsberatung von allen Parteien vorgetragene Argument, man dürfe die nachwachsende Generation nicht mit zu hohen öffentlichen Schulden belasten, könnte man auch umdrehen und sagen, dass Investitionen in die Bildung eben dazu beitragen, dass die zukünftigen Generationen besser mit Krisen fertig werden. Dazu müsste man beispielsweise die Entscheidung treffen, dass Personalausgaben im Bildungssektor eben keine Konsum-, sondern Investitionsausgaben sind.

Klaus Klemms Argumentationen laufen darauf hinaus, für das Bildungssystem klarere Zielvorgaben und verbindliche Finanzierungsentscheidungen für die Realisierung zu erarbeiten, die möglichst krisenunabhängig sind. Ob das gelingt, hängt davon ab, wie lange es dauern wird, bis in Deutschland bildungspolitische Reden nicht nur eine Pflichtaufgabe, sondern eine Herzensangelegenheit sein werden.



Prof. Rolf Wernstedt  
Niedersächsischer Kultusminister a.D.  
Moderator des Netzwerk Bildung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung



## ZUSAMMENFASSUNG

Im Oktober 2008 haben sich Bund und Länder in Dresden auf einem ‚Bildungsgipfel‘ darauf verständigt, die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung in Deutschland bis 2015 auf 10% des Bruttoinlandsproduktes zu steigern – auf 7% für Bildung und auf 3% für Wissenschaft. Im Vergleich zu den Werten für 2005 (aktuellere Daten liegen in der erforderlichen Ausdifferenzierung derzeit noch nicht vor) bedeutet diese Zielsetzung eine Steigerung von 8,6% auf 10%: Wenn man, wie in Deutschland üblich, Forschungsausgaben innerhalb der Hochschulen dem Bildungsbereich zurechnet, wurden im Jahr 2005 für Bildung 6,3% des Bruttoinlandsproduktes ausgegeben. Angestrebt wird nun eine Steigerung auf 7%. Für Forschung wurden im Jahr 2005 öffentlich und privat 2,3% ausgegeben; hier wird eine Steigerung auf 3% angestrebt. Da diese Zielwerte sich auf die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben beziehen, muss festgestellt werden, dass Bund und Länder allenfalls sie verpflichtende Aussagen zu der Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben leisten können: Im Bildungsbereich sind dies derzeit 4,8% und im Bereich der Forschung 0,5%.

Das Ziel der hier vorgelegten Expertise liegt darin, explorativ zu erkunden, welche Entwicklungsmöglichkeiten sich für den Bereich der Bildung in Deutschland ergeben würden, wenn das von der Politik formulierte Ziel der Steigerung der öffentlich getragenen Bildungsausgaben von derzeit 4,8% auf 5,4% (dieser Zielwert ließe innerhalb der angestrebten 7% die Proportion zwischen öffentlichen und privaten Bildungsausgaben unberührt) im Jahr 2015 erreicht würde. Die Ergebnisse der darauf zielenden Abschätzungen, die die Ausgaben für Baumaßnahmen im Bildungsbereich, die das Konjunkturpaket vom Januar 2009 vorsehen, nicht einbeziehen, lassen sich knapp folgendermaßen zusammenfassen:

- Im vorschulischen Bereich wäre ein Ausbau der Krippenplätze für 35% der Kinder im entsprechenden Alter, die Sicherung von Kindergartenplätzen für alle Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren (60% aller Plätze als Ganztagsplätze), die Gebührenfreiheit für alle Vier- und Fünfjährigen und ein Einstieg in eine Hochschulausbildung des Personals darstellbar. Dafür müssten im Vergleich zum Jahr 2005 (in Preisen dieses Jahres) im Jahr 2015 im Bildungsbudget 6,2 Mrd. Euro zusätzlich eingesetzt werden.
- Im schulischen Bereich würden die demographisch bedingten Minderausgaben im Schulbereich weitgehend für das Schulsystem verfügbar bleiben: Von den (in Preisen von 2005) im Jahre 2015 gegenüber 2005 denkbaren Einsparungen in Höhe von 7,4 Mrd. Euro würden lediglich 1,5 Mrd. Euro den Schulen nicht weiterhin zur Verfügung stehen, so dass die Ausgaben für Schüler und Schülerinnen in den hier angesprochenen Feldern auf 97% zurückgehen würden. Gleichwohl würden die Ausgaben je Schüler – in Folge der sinkenden Schülerzahlen – deutlich ansteigen. Der Teil der in den Schulen verbleibenden ‚Demographierendite‘ würde in den hier vorgelegten Vorschlägen insbesondere für den Ausbau der Ganztagschulen und für eine deutlich verbesserte Arbeit mit der Gruppe der ‚Risikoschüler‘ eingesetzt werden.
- Im Bereich der Hochschulen ergäben sich zur Sicherung der Ausbildung der steigenden Studierendenzahlen (Hochschulpakt II), zur Fortführung der Exzellenzinitiative sowie zur Abschaffung der Studiengebühren im Jahr 2015 gegenüber 2005 (in Preisen von 2005) zusätzliche Ausgaben von 4,9 Mrd. Euro.
- Im Bereich des lebenslangen Lernens wird (in Preisen von 2005) für das Jahr 2015 eine Steigerung der öffentlichen Ausgaben gegenüber 2005 um 2,4 Mrd. Euro eingerechnet, ohne dass (wegen der hohen Bedeutung der privaten Träger und der im Rahmen der hier vorgestellten Expertise nicht leistbaren Koordinierung mit Planungen dieser Träger) vorgeschlagen würde, in welche Bereiche des lebenslangen Lernens diese Mittel fließen sollten.

Mit Blick auf eine Gesamtbewertung der hier vorgeschlagenen bereichsspezifischen Ausgabensteigerungen soll noch einmal daran erinnert werden,

dass diese Expertise auf den Versuch verzichtet, alle wünschbaren und überwiegend auch dringend erforderlichen Verbesserungen des Bildungssystems vorzustellen und das für ihre Realisierung erforderliche Bildungsbudget zu berechnen. Der durchaus ‚bescheidenere‘ Anspruch dieser Expertise zielt darauf, explorativ vorzuführen, welchen Spielraum die auf dem Bildungsgipfel in Dresden zwischen dem Bund und den Ländern verabredete Erhöhung des Anteils der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf 7% und darin des öffentlichen Anteils auf 5,4% tatsächlich eröffnen würde.

Aber selbst diese eher bescheidene Perspektive für die öffentlichen Ausgaben für Bildung erfordert angesichts der auseinander driftenden wirtschaftlichen Kraft der Bundesländer, dass das Prinzip des Länderfinanzausgleichs und der

Bundesergänzungszuweisungen erhalten bleiben muss. Darüber hinaus erfordert die Realisierung der Zielsetzungen des Bildungsgipfels für die Föderalismusreform II,

- dass Bildungsausgaben in den öffentlichen Haushalten als investive Ausgaben anerkannt werden,
- dass die Wege der Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und von bundesweit als erforderlich erachteten Sonderprogrammen im Bildungsbe- reich vereinfacht werden und
- dass die Koordinierung der bildungspolitischen Aktivitäten zwischen Bund und Ländern nicht auf einmalige Ereignisse (wie es der Bildungsgipfel war) reduziert wird, sondern dass sie eine kontinuierlich funktionsfähige Infrastruktur erhält.

# 1. ZUR EINLEITUNG: WORUM GEHT ES?

Eigentlich war es ein verheißungsvoller Auftakt: Am 12. Juni 2008 rief Bundeskanzlerin Merkel in einer Rede, die dem 60. Geburtstag der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ galt, die „Bildungsrepublik Deutschland“ aus. In dieser Rede kündigte sie für den Herbst die Einberufung eines Bildungsgipfels an. Dieser Bildungsgipfel von Bund und Ländern fand im Oktober in Dresden – allerdings nur dreistündig – statt. Zusätzlich ergab sich – im Herbst 2008 noch nicht absehbar – im Rahmen der Bemühungen, den konjunkturellen Absturz im Gefolge der weltweiten Finanzkrise abzuschwächen, die Gelegenheit, im Rahmen des ‚Konjunkturpakets II‘ 2009 und 2010 außerplanmäßig Mittel für Investitionen im Bildungsbereich (etwa für Schulbauten) bereit zu stellen.

Um sich die Bedeutung dieser Aktivitäten für die Entwicklung der Bildungsausgaben in Deutschland vor Augen zu führen, müssen die entsprechenden Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘ noch einmal erinnert werden. In Dresden erklärten die Gipfelteilnehmer: „Bund und Länder sind sich in dem Ziel einig, dass in Deutschland der Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2015 gesteigert wird.“ Aufteilen soll sich dieser Anteil zu 7 Prozentpunkten auf Bildung und zu 3 Prozentpunkten auf Wissenschaft. Auf dem Bildungsgipfel wurde eine „Strategiegruppe“ eingesetzt, die bis zum Herbst 2009 Vorschläge dazu erarbeiten soll, „wie die Finanzierung zur Erreichung dieses Ziels aussehen kann“.

Im Vergleich zu den Bildungsausgaben des Jahres 2005 (aktuellere Daten liegen in der erforderlichen Ausdifferenzierung derzeit noch nicht vor) bedeutet die Zielsetzung des Bildungsgipfels eine Steigerung von 8,6% auf 10% (von 6,3% auf 7,0% für Bildung sowie von 2,3% auf 3,0% für Forschung – vgl. dazu die Angaben in den Tabellen 1 und 2). Um eine Vorstellung von der Bedeutung der damit angesteuerten Ressourcensteigerung für Bildung und Forschung zu bekommen, hilft ein Gedanken-spiel: Wenn Deutschland schon 2005 diese Werte erreicht hätte, so hätten für den Bereich Bildung an Stelle der 141,6 Mrd. Euro 156,9 Mrd. Euro und für den der Forschung nicht 50,6 Mrd. Euro, sondern

67,3 Mrd. Euro – öffentlich und privat bereit gestellt – zur Verfügung gestanden. Insgesamt hätte Deutschlands ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ dann mit 224,2 Mrd. Euro das tatsächlich 2005 verfügbare Volumen um 32,0 Mrd. Euro überstiegen! Ergänzt werden die Mehrausgaben für Bildung, die in diesem Volumen angesteuert werden sollen, durch die Mittel aus dem im Januar 2009 beschlossenen Konjunkturpaket im Umfang von 6,5 Milliarden Euro, die der Bund für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 für investive Maßnahmen im Bildungsbereich bereit stellt.

Einen Anstieg der Bildungsausgaben, der dem auf dem Bildungsgipfel angestrebten Wachstum vergleichbar wäre, hat es zuletzt in den Reformjahren Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre in der damaligen Bundesrepublik gegeben. Allerdings: Bereits die Ankündigung dieser Ziele ist in einem so starken Ausmaß durch mangelnde Präzisierung und durch Widersprüchlichkeiten ausgezeichnet, dass erhebliche Zweifel an ihrer Ernsthaftigkeit aufkommen müssen. Drei Aspekte fallen dabei besonders auf:

- Das Ziel, den Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt zu steigern, wird durch die Ausgabenentwicklung der vergangenen Jahre konterkariert: 2004 lag ausweislich der Angaben des Statistischen Bundesamtes dieser Anteil noch bei 8,9%, 2005 bei den genannten 8,6% und 2006 bei nur noch 8,5% (für 2006 liegt dieser Anteilswert insgesamt schon vor, aber eben noch zu wenig ausdifferenziert, so dass insgesamt noch nicht auf Ausgabendaten des Jahres 2006 zurück gegriffen werden kann). Während also das Gewicht der Bildungsausgaben – gemessen als Anteilswert des Bruttoinlandsprodukts – in einer Phase, in der Deutschlands Wirtschaft auf Wachstumskurs war, abnahm, verkündeten Bund und Länder eine einschneidende Trendumkehr ausgerechnet in einer Zeit, in der eine weltweite Wirtschaftskrise ein stagnierendes oder ein schrumpfendes Bruttoinlandsprodukt erwarten lässt.
- Ein weiterer Aspekt lässt Skepsis aufkommen. In eben dem Beschluss, in dem sich die Gip-

felteilnehmer für eine Ausweitung des Anteils der Bildungsausgaben stark machen, erklären sie auch: „So weit sich aus der demografischen Entwicklung Ressourcenspielräume ergeben, werden die Länder sie insbesondere zur Verbesserung der Bildungsqualität nutzen.“ Wohlge-merkt: „insbesondere“, durchaus aber nicht (wie es in Vorbereitungstexten noch geheißen hat) vollständig. Wenn jedoch ein Teil der – demographisch bedingt – frei werdenden Mittel aus dem Bildungssystem abgezogen werden, so bedeutet dies zugleich, dass das Bildungsbudget und auch der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt sinken werden. Dies allerdings ist eine Perspektive, die der verkündeten Zielsetzung diametral entgegen steht.

- Dieser kaum übersehbare Widerspruch verbindet sich mit einer bemerkenswerten Unklarheit hinsichtlich der Frage, aus welchen Quellen sich steigende Bildungsausgaben nähren sollen. Die Ausgaben für Bildung und Forschung, für deren Steigerung von 8,6% auf 10% sich die Politik ausspricht, stellen die Summe der öffentlich und privat getragenen Ausgaben dar. In dem im Jahr 2005 für den Bereich noch gemessenen Anteilswert von 6,3% sind 4,8 Prozentpunkte, also 76% (vgl. Tabelle 2), öffentliche Ausgaben und 1,5 Prozentpunkte private Ausgaben. Für den Bereich der Forschung (vgl. Tabelle 2) lässt sich der gesamte Anteilswert von 2,3% auf 0,5 Prozentpunkte (23,1%) öffentliche und 1,8 Prozentpunkte private Ausgaben aufteilen (sofern Hochschulforschung dem Bereich Bildung zugerechnet wird). Die Beschlüsse des Bildungsgipfels beziehen sich, was die Zielsetzungen für die Ausgaben für Bildung und Forschung angeht, auf den öffentlichen und den privaten Bereich. Sie lassen völlig offen, welchen Anteil die öffentlichen Haushalte an dem angestrebten Wachstum übernehmen wollen und welchen Anteil sie von den privaten Ausgabenträgern (den Familien, den Verbänden, den Unternehmen oder auch den Kirchen) erwarten. Auch bleibt ungeklärt, wie sich die angekündigten Steigerungen im Bereich der öffentlich getragenen Bildungsausgaben auf Bund, Länder und Gemeinden aufteilen sollen.

Die hier vorgelegte Expertise setzt an den genannten Widersprüchlichkeiten und Unklarheiten an. Ihr Ziel ist es, explorativ zu erkunden, welche Entwicklungsmöglichkeiten sich für den Bereich der Bildung (der der Wissenschaft bleibt hier unberücksichtigt) in Deutschland ergeben würden, wenn das

von der Politik formulierte Ziel der Steigerung der öffentlich getragenen Bildungsausgaben bis zum Jahr 2015 von derzeit 4,8% auf 5,4% erreicht würde. Die Expertise will damit der Strategiegruppe, die auf dem Bildungsgipfel in Dresden eingesetzt und beauftragt wurde, Finanzierungsvorschläge für die vom Bildungsgipfel vorgeschlagenen Maßnahmen zu erarbeiten, Anregungen geben. Dazu müssen einige Annahmen gemacht werden:

- Für die Ermittlung des öffentlich zur Verfügung gestellten Budgets für Bildung muss eine Aufteilung des insgesamt beschlossenen Zielwertes von 7% des Bruttoinlandsproduktes unterstellt werden. Da die Teilnehmer des Bildungsgipfels dazu keine Aussagen gemacht haben, wird in dieser Expertise davon ausgegangen, dass der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an den gesamten Bildungsausgaben konstant bleibt, so dass sich für den öffentlichen Bereich eine Steigerung von 4,8% auf 5,4% ergibt.
- Für ein auf das Jahr 2015 bezogenes Bildungsbudget müssten Annahmen zu dem dann erwarteten Bruttoinlandsprodukt (unter Herausrechnung möglicher inflationärer oder auch deflationärer Entwicklungen) unterstellt werden. Da dies schon in der Vergangenheit kaum zutreffend geleistet wurde und da in der aktuellen Wirtschaftskrise derartige Annahmen nahezu wöchentlich korrigiert werden, wählt die hier vorgelegte Expertise einen vereinfachenden Ausweg: Berechnet wird, wie sich die Ausgaben für Bildung bis 2015 bei den angenommenen Zielwerten entwickeln werden, wenn im Jahr 2015 das Bruttoinlandsprodukt dem des Jahres 2005 entsprechen würde und für die dann im Bildungssystem lernenden Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen zur Verfügung stünde. Sollte dann, was erwartbar ist, das Bruttoinlandsprodukt in Preisen des Jahres 2005 oberhalb des Wertes aus 2005 liegen, stünden zusätzliche Ressourcen zur Verfügung, sollte das Bruttoinlandsprodukt 2015 geringer als 2005 sein (was im hohen Maße unwahrscheinlich ist), stünde ein geringeres Budget für Bildung bereit. Aus der gewählten Vereinfachung folgt, dass die Ergebnisse der Expertise Trends wider geben, nicht aber in den Details der präsentierten Aussagen den Anspruch verfolgen, Entwicklungen genau zu treffen.
- Bei der Entwicklung von Vorschlägen dazu, auf welche Aufgabenbereiche die erwarteten Ausgabensteigerungen in welchem Umfang

verteilt werden sollen, lässt sich die hier vorgestellte Expertise von Schwerpunktsetzungen im bildungspolitischen Diskurs in Deutschland leiten.

Der Aufbau der Expertise folgt der folgenden Systematik: Nach der hier formulierten Einleitung (Abschnitt 1) wird zunächst das deutsche ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ des Jahres 2005 vorgestellt und analysiert (Abschnitt 2). Daran schließt ein kleinerer Abschnitt (3) an, in

dem die Bedeutung des Bildungssystems und seiner Ausstattung für die Entwicklung Deutschlands dargestellt und die Herausforderungen an den Föderalismus und seine Reform knapp skizziert werden. Auf der so vorbereiteten Grundlage werden dann abschließend Berechnungsergebnisse zu Entwicklungsspielräumen im Bereich der Bildung präsentiert, die sich bei der Realisierung der Zielsetzungen des Bildungsgipfels auf tun würden (Abschnitt 4).



**2.****DEUTSCHLANDS BILDUNGS AUSGABEN:  
VOLUMEN, QUELLEN, VERTEILUNG**

Die jährlichen Bildungsausgaben Deutschlands werden vom Statistischen Bundesamt regelmäßig als ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ berichtet. Diese Berichte (derzeit liegt der für das Jahr 2005 vor) umfassen das ‚Bildungsbudget‘ und das ‚Budget für Forschung, Entwicklung sowie die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur‘ (vgl. dazu die Darstellung in den Tabellen 1 und 2):

- Im Bildungsbudget werden im Wesentlichen die Ausgaben für den Elementarbereich, die beruflichen und allgemein bildenden Schulen, den betrieblichen Teil der Ausbildung im Dualen System, den tertiären Bildungsbereich (unter Einschluss der Forschung in den Hochschulen), für Weiterbildung sowie für einige kleinere Positionen zusammengefasst. In der in Deutschland üblichen Darstellung wird dabei noch einmal unterschieden zwischen den Ausgaben, die international dem ‚Bildungsbudget‘ zugerechnet werden, und solchen, die nur in der deutschen Abgrenzung zum ‚Bildungsbudget‘ gehören.
- Im ‚Budget für Forschung, Entwicklung sowie die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur‘ werden Ausgaben für Forschung und Entwicklung (außerhalb der Hochschulen) sowie für Museen, Bibliotheken und weitere kleinere Positionen zusammengefasst.

Das so aufgegliederte ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ lässt sich nach dem Durchführungskonzept und nach dem Finanzierungskonzept darstellen:

- Die Darstellung nach dem Durchführungskonzept erfasst die für einzelne Bereiche des Bil-

dungswesens getätigten Ausgaben unabhängig von der Frage, aus welchen (öffentlichen und privaten) Quellen diese Ausgaben finanziert werden.

- Die Darstellung nach dem Finanzierungskonzept stellt die für die einzelnen Bereiche getätigten Bildungsausgaben so dar, dass die Finanzierungsquellen deutlich werden.

Der Unterschied beider Darstellungskonzepte lässt sich am Beispiel der Bildungsausgaben für den Elementarbereich verdeutlichen. 2005 wurden für diesen Bereich insgesamt in Deutschland 11,3 Mrd. Euro ausgegeben (vgl. Tabelle 1). Diese am Durchführungskonzept orientierte Angabe erlaubt Analysen wie die des gesamtwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes je Kind im Vorschulbereich oder auch des Anteils der für diesen Teil des Vorschulbereichs eingesetzten öffentlichen wie privaten Ressourcen am gesamten Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft. Bei einer Betrachtung dieser Ausgaben für den Elementarbereich nach dem Finanzierungskonzept (vgl. Tabelle 2) richtet sich das Interesse auf die Mittelherkunft. Deutlich wird dabei, dass von den Gesamtausgaben in Höhe von 11,3 Mrd. Euro im Jahr 2005 der größere Teil, nämlich 8,1 Mrd. Euro, öffentlich und 3,2 Mrd. Euro privat getragen werden. Vereinfacht gesagt orientiert sich das Durchführungskonzept an der Frage ‚Was kommt in den einzelnen Bereichen des Bildungssystems an?‘, während sich das Finanzierungskonzept an der Frage ‚Wo kommt das Geld, das den einzelnen Bereichen zur Verfügung steht, her?‘ ausrichtet. Im Folgenden sollen zunächst die Bildungsausgaben nach beiden Konzepten betrachtet werden.

**2.1****DAS VOLUMEN DER BILDUNGS AUSGABEN**

2005 wurden für Deutschland insgesamt im Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 192,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Diese gemessenen und ausgewiesenen Ausgaben, die alle Quellen – private wie öffentliche – umfassen, enthalten allerdings nicht alle tatsächlich getätigten Ausgaben. Nicht aufgenommen

in dieses Budget sind all die Ausgaben, die die Teilnahme an Bildungsprozessen erst möglich machen: die Ausgaben für den Lebensunterhalt während der Teilhabe an institutionalisierter Bildung – mit Ausnahme der Ausgaben, die im Rahmen der Vergabe von Förderungsgeldern (Schüler- und Studentenför-

derung) geleistet werden. Schon gar nicht berücksichtigt ist dabei der Einkommensverlust, der für die Teilnehmer am Bildungssystem nach dem Ende der Schulpflichtzeit in Folge der Teilnahme an institutionalisierter Bildung entsteht. Diese ‚Opportunitätskosten‘ ließen sich allenfalls sehr grob schätzen.

Nach diesen Hinweisen kann die Struktur des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft differenzierter betrachtet werden (vgl. Tabelle 1). Von den gesamten Ausgaben dieses Budgets in Höhe von 192,2 Mrd. Euro entfielen im Bezugsjahr (2005) 141,6 Mrd. Euro (73,7%) auf das Bildungsbudget. Innerhalb des Bildungsbudgets finden sich – neben einigen kleineren Ausgabengruppen – die großen Positionen ‚Schulen und schulnaher Bereich‘ (76,2 Mrd. Euro), ‚Tertiärbereich‘ (einschließlich der Forschung in Hochschulen 24,6 Mrd. Euro), ‚Elementarbereich‘ (11,3 Mrd. Euro) sowie ‚Betriebliche Weiterbildung‘ (7,9 Mrd. Euro). Auf das ‚Budget für Forschung, Entwicklung sowie die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur‘ entfielen 2005 insgesamt 50,6 Mrd. Euro. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft waren darunter mit 38,7 Mrd. Euro die größte Einzelposition.

Betrachtet man die grobe Struktur der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben und beschränkt sich

dabei auf das ‚Bildungsbudget‘, so wird deutlich, dass etwa 60% (84,3 Mrd. Euro des Bildungsbudgets) auf die Bereiche der vorschulischen Bildung, auf die allgemein bildenden und auf die beruflichen Schulen sowie auf die Hochschulen (ohne Forschung) entfallen. Innerhalb dieses Blocks nimmt der Bereich der allgemein und berufsbildenden Schulen mit 57,6 Mrd. Euro eine Spitzenposition ein, gefolgt von dem der Hochschulen (ohne Forschung) mit 15,4 Mrd. Euro und dem der vorschulischen Erziehung mit 11,3 Mrd. Euro.

Wenn man das Gewicht, das eine Gesellschaft durch seine Ausgabenpolitik dem Aufgabenbereich ‚Bildung‘ gibt, messen will, so greift man in der Regel auf die Berechnung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt dieser Gesellschaft zurück, also des Anteils, den die Bildungsausgaben an der Summe aller in einer Volkswirtschaft produzierten und zu Marktpreisen bewerteten Waren und Dienstleistungen haben. Dieser Indikator für die Bedeutung der Bildungsausgaben betrug bei den öffentlichen und privaten Bildungsausgaben, soweit letztere gemessen werden, 2005 in Deutschland beim Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft insgesamt 8,6% (beim ‚Bildungsbudget‘ 6,3 % und beim ‚Budget für Forschung, Entwicklung sowie die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur‘ 2,3%).

## 2.2

### DIE QUELLEN DER BILDUNGSAusGABEN

Neben der im vorangehenden Abschnitt vorgeführten Betrachtung nach dem Durchführungskonzept steht die nach dem Finanzierungskonzept. Bei der damit eingenommenen Perspektive wird danach gefragt, woher das ausgegebene Geld stammt. Dabei wird prinzipiell zwischen öffentlichen und privaten Quellen unterschieden. Die öffentlichen Bildungsausgaben werden vom Bund, von den Ländern sowie von den Kommunen (einschließlich der Gemeindeverbände und der Zweckverbände) getragen. Die privaten Bildungsausgaben werden im Wesentlichen von den privaten Haushalten, von den Unternehmen, den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften aufgebracht. Bezogen auf das gesamte ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ beträgt der öffentliche Anteil im Bezugsjahr 2005 an allen erfassten Ausgaben mit 62,3% nahezu zwei Drittel, bezogen auf das ‚Bildungsbudget‘ liegt dieser Anteil mit 76,3% bei drei Viertel des jeweiligen Ausgabenbudgets, bezogen auf das ‚Budget für For-

schung, Entwicklung sowie die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur‘ mit 23,1% bei nahezu einem Viertel (vgl. zu diesen wie zu den folgenden Angaben Tabelle 2). Innerhalb dieser Budgets leisten die Länder den mit Abstand gewichtigsten Teil der öffentlichen Bildungsausgaben. Im ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ insgesamt liegt ihr Anteil an den Ausgaben bei 63,4%, gefolgt von den Kommunen mit 20,8% und dem Bund mit 15,9%. Beim ‚Bildungsbudget‘ wird die zentrale Bedeutung der Länder noch deutlicher: Ihr Anteil liegt dort bei 72,4%.

In diesem Verteilungsmuster spiegelt sich die Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland wider: Beim ‚Bildungsbudget‘ tragen die Länder mit ihrer Kulturhoheit und ihrer Zuständigkeit für die ‚inneren Schulanlagen‘ insbesondere wegen ihrer Ausgaben für das lehrende Personal die höchste Ausgabenlast;



die Kommunen, die für die ‚äußeren Schulangelegenheiten‘ (also z.B. für die Errichtung und Unterhaltung der Gebäude) zuständig sind, folgen mit beträchtlichem Abstand; der Bund mit seinen sehr eingeschränkten Zuständigkeiten (in erster Linie für die Förderung der Bildungsteilnehmer) bildet in dieser Rangreihe das Schlusslicht.

Der nichtöffentliche Teil – bei dem im Folgenden auf die insgesamt geringen aus dem Ausland eingebrachten Ausgaben (2005: 2,3 Mrd. Euro) nicht weiter eingegangen wird – ist in den einzelnen Bereichen des Bildungswesens sehr unterschiedlich stark präsent. Betrachtet man die in Tabelle 2 zusammengefassten Aufgabenbereiche, so wird deutlich, dass der Bereich der Schul- und Hochschulbildung, unabhängig davon, ob er öffentlich oder privat getragen wird, zu mehr als 97% (allgemein bildende und berufsbildende Schulen) bzw. zu mehr als 80% (Tertiärbereich) öffentlich finanziert wird. Erkennbar abgeschwächt ist das öffentliche Engagement im Elementarbereich: Hier finanzieren Bund, Länder und Gemeinden nur gut 70%. Die private Finanzierung erfolgt hier zum Teil durch die privaten Träger, zum Teil durch die in Form von zum Beispiel Kindergartengebühren geleisteten Beiträge der privaten Haushalte. Besonders niedrig ist der staatliche Finanzierungsanteil mit 22,6% im Bereich der betrieblichen Ausbildung im Dualen System. Ebenfalls niedrig ist mit 15,2% der öffentliche Finanzierungsanteil im Bereich der betrieblichen Weiterbildung, die vorwiegend durch Unternehmen, private Organisationen und Gebietskörperschaften getragen wird. Verursachend dafür sind zum einen die Gebühren, die Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung vielfach entrichten müssen, zum anderen aber auch die Tatsache, dass diese Weiterbildung von Unternehmungen im eigenen Interesse getragen wird. Außerhalb des ‚Bildungsbudgets‘ engagiert sich der Staat – wie nicht anders erwartbar – mit mehr als 80% stark im Feld der Hochschulforschung und der Forschung in staatlichen und privaten, aber nicht auf Erwerbszwecke ausgerichteten Forschungseinrichtungen.

Dieser knappe Überblick über den nicht öffentlich getragenen Teil der Bildungsausgaben macht implizit darauf aufmerksam, dass es bei der Finanzierung der Bildungsausgaben im Bereich der Erhebung von Gebühren bei den Bildungsteilnehmern in Deutschland eine Mischung von Gebührenpflicht und Gebührenfreiheit gibt: Sieht man von der aktuellen Entwicklung hin zur Erhebung von Studiengebühren, die sich jedoch in den Daten des Jahres 2005 erst schwach spiegelt, ab, so sind die allgemeine Schul- und Hochschulbildung und der schulische Teil der

Ausbildung im dualen System gebührenfrei. In einem auffallenden Kontrast dazu ist Gebührenpflichtigkeit außerhalb dieser Bereiche weit verbreitet: Bei den Tageseinrichtungen für Kinder leisten Eltern in allen Bundesländern – wenn auch in sehr unterschiedlicher Höhe und sozial gestaffelt – durch Gebühren Beiträge zu den Ausgaben dieser Einrichtungen. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung befindet sich ein beachtlicher Teil der vollzeitschulischen berufsqualifizierenden Ausbildungsangebote (Berufsfachschulen und Schulen des Gesundheitswesens) in privater Trägerschaft. An einem Teil dieser Einrichtungen werden Schulgebühren erhoben. Auch bei der beruflichen Weiterbildung finden wir Gebühren. Diese Mischung zwischen Gebührenpflicht und -freiheit ist systematisch kaum begründbar, sondern überwiegend historisch gewachsen oder politisch begründet, wie sich an der Debatte um Studiengebühren zeigt.

So wie das Gewicht der Bildungsausgaben, die in einem Land insgesamt getätigt werden, durch ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt gemessen wird, so erfolgt dies auch für die öffentlich geleisteten Bildungsausgaben. Beim ‚Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ insgesamt beträgt dieser Anteil 5,3% (innerhalb des Anteils der gemessenen öffentlichen und privaten Ausgaben von 8,6%), beim ‚Bildungsbudget‘ liegt er bei 4,8% (innerhalb eines Anteils der gesamten Ausgaben von 6,3%). Um verfolgen zu können, wie sich die Bedeutung öffentlicher Bildungsausgaben innerhalb Deutschlands im Verlauf der vergangenen Jahre entwickelt hat, müsste man auf die Entwicklung des Indikators ‚Bildungsausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts‘ zurückgreifen können. Dies ist aber nur in sehr eingeschränkter Weise für längere Zeitreihen möglich, da sich im Verlauf der Jahre die Definition des Bildungsbudgets, also die Bestimmung der Ausgaben, die zum Bildungsbudget zu zählen sind, ebenso wie die Darstellung dieser Ausgaben gewandelt haben. Um nun gleichwohl längerfristige Entwicklungen verfolgen zu können, werden im Folgenden die Anteile der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf der Basis der – international allerdings überhaupt nicht kompatiblen – Definition der Bildungsausgaben, die der ‚Bildungsfinanzbericht‘ des Statistischen Bundesamtes nutzt, für die Jahre ab 1995 betrachtet: Danach haben sich diese Anteilswerte von 1995 bis 2007 kontinuierlich verschlechtert (vgl. Tabelle 3).

## 2.3

### DIE VERTEILUNG DER RESSOURCEN FÜR BILDUNG

Ein neuerlicher Blick auf die Werte der Tabelle 2 zeigt, in welche Bereiche des Bildungswesens die öffentlich bereitgestellten Bildungsausgaben fließen. Vom gesamten öffentlichen Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft in Höhe von 119,8 Mrd. Euro (2005) gehen 90,2%, also 108 Mrd. Euro, in das ‚Bildungsbudget‘. Wenn man die Aufteilung dieses Bildungsbudgets auf die einzelnen Bereiche betrachtet, wenn man also die 108 Mrd. Euro gleich 100% setzt, so ergibt sich das folgende Verteilungsmuster: Die Bereiche der vorschulischen Erziehung, der allgemein und berufsbildenden Schulen und der Hochschulen (ohne Hochschulforschung) erhalten zusammen 77,4 Mrd. Euro, also 71,6% des öffentlich getragenen Bildungsbudgets. Eine genauere Betrachtung der öffentlichen Ausgaben für die öffentlichen und privaten Vorschulen, Schulen und Hochschulen zeigt, dass hier die allgemein bildenden und beruflichen Schulen zusammen mit 56 Mrd. Euro die Spitzenposition einnehmen, gefolgt von den Hochschulen (ohne Forschungsausgaben) mit 13,2 Mrd. Euro und der vorschulischen Erziehung (Elementarbereich) mit 8,1 Mrd. Euro. Diese Gewichtsverteilung veranlasst, die Ausgabenbereiche „Schule“, „Hochschule“ und „Vorschulische Erziehung“ noch einmal genauer zu betrachten.

Tabelle 4 weist für den Bereich der Schulen aus, dass in Deutschland insgesamt (2005) ein Schulplatz im öffentlichen Schulwesen öffentliche Ausgaben in Höhe von 4.700 Euro verursachte. Dieser Betrag teilte sich auf die Ausgaben für Personal (3.900 Euro), den laufenden Sachaufwand in Höhe von 500 Euro und auf die Investitionen (für Schulbauten und Ausstattungen) mit 300 Euro auf. Damit entfielen 83% auf die Ausgaben für Personal, 11% auf den laufenden Sachaufwand und 6% auf Investitionen. Ein länderspezifischer Vergleich dieser Ausgaben je Schulplatz macht auf beachtliche Unterschiede aufmerksam: Die Ausgaben differieren zwischen dem Stadtstaat Hamburg als Spitzenreiter (5.700 Euro) und dem Schlusslicht Saarland (4.300 Euro). Die Bedeutung des Ausgabenunterschiedes je Schüler oder Schülerin, der zwischen Hamburg einerseits und dem Saarland andererseits 1.400 Euro ausmacht, lässt sich durch ein kleines Rechenbeispiel klar machen: Bei einer Klasse mit 25 Schülerinnen und Schülern ergibt dieser Ausgabenunterschied je Klasse 35.000 Euro. Dies entspricht mehr als der Hälfte der Jahresausgaben für

eine Lehrerstelle und damit je Klasse einem zusätzlichen Unterrichtsangebot von – je nach Lehramt – etwa 13 Unterrichtsstunden.

Auch bei einer Betrachtung der einzelnen Schularten weichen die Schulausgaben je Schulplatz erheblich voneinander ab (vgl. Tabelle 4 und 5): Je öffentlichen Schulplatz werden im allgemein bildenden Schulsystem 5.100 Euro, in den beruflichen Schulen 3.500 Euro öffentlicher Mittel ausgegeben. Innerhalb der allgemein bildenden Schulen öffnet sich dabei eine Spannweite von 4.000 Euro bei den Grund- bis zu 12.300 Euro bei den Förderschulen.

Bei den Hochschulausgaben finden sich bei der Höhe der öffentlichen Ausgaben ebenfalls beachtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: In Deutschland werden je Jahr für einen Studienplatz im gemeinsamen Durchschnitt aller Hochschultypen 8.220 Euro öffentlicher Mittel verausgabt (vgl. Tabelle 6). Die Unterschiede zwischen den Ländern sind auch hier wieder beachtlich: Am meisten gibt Niedersachsen mit 9.760 Euro und am wenigsten Brandenburg mit 5.690 Euro aus. Erklärungen für diese starken Unterschiede bieten die zwischen den Ländern unterschiedlichen Studienplatzanteile von Fachhochschulen bzw. von Universitäten sowie die gleichfalls von Land zu Land unterschiedlichen Anteile unterschiedlich teurer Studiengänge (wie z.B. dem Studiengang Medizin).

Im Bereich der vorschulischen Erziehung ist der im Vergleich zu den Schulen und Hochschulen hohe Anteil der privaten Finanzierung auffallend (vgl. noch einmal Tabelle 2): Von den insgesamt 11,3 Mrd. Euro, die 2005 für diesen Bereich verausgabt wurden, stammten 8,1 Mrd. Euro aus den öffentlichen Haushalten. Diese Mittel wurden zu nicht ganz gleichen Anteilen auf die öffentlichen Einrichtungen (3,7 Mrd. Euro) und als öffentliche Unterstützung der privaten Träger auf die privaten Einrichtungen (4,4 Mrd. Euro) aufgeteilt. Der vergleichsweise hohe Anteil der privaten Ausgaben – 1,1 Mrd. Euro für die öffentlichen, 2,0 Mrd. Euro für die privaten Angebote – erklärt sich, wie schon erwähnt, einerseits aus den Finanzierungsanteilen der privaten Träger an ihren Einrichtungen, andererseits aus den Gebühren, die von den Familien entrichtet werden.

## 2.4

### BILDUNGSAusGABEN UND VERTEILUNGSEFFEKTE

Bei der Betrachtung von Verteilungsaspekten, die mit Bildungsausgaben unauflöslich verbunden sind, konzentriert sich die folgende Darstellung auf die Bereiche der öffentlich geleisteten Schul- und Hochschulausgaben. Dies sind die beiden Bereiche, auf die mit 64% etwa zwei Drittel des öffentlichen ‚Bildungsbudgets‘ entfallen (vgl. Tabelle 2). Betrachtet werden hier mit Blick auf Verteilungsgesichtspunkte die Ausgaben, die innerhalb des gegliederten Schul- und Hochschulwesens auf vergleichbaren Stufen je Schul- bzw. Hochschulplatz jährlich öffentlich verausgabt werden.

Die in Tabelle 5 zusammengestellten Daten zu den jährlichen öffentlichen Ausgaben je Schulplatz in öffentlichen allgemein bildenden Schulen lassen nur eine eingeschränkte schulstufenbezogene Betrachtung zu. Offensichtlich ist, dass die Ausgaben je Platz von der Grundschule beginnend über die Schulen, die ausschließlich in der Sekundarstufe I angesiedelt sind (Haupt- und Realschulen, Orientierungsstufen und Schulen mit mehreren Bildungsgängen), bis hin zu den Schulen, die die Sekundarstufen I und II umfassen, ansteigen. Der parallel zum Alter der Lernenden zu beobachtende Ausgabenanstieg setzt sich im Tertiärbereich bei den Hochschulen fort (vgl. Tabelle 6). Ausnahmen von diesem Muster bilden lediglich die Förderschulen, die wegen der im Vergleich sehr niedrigen Klassenfrequenzen besonders ausgabenintensiv arbeiten, und die Berufsschulen, in denen Teilzeitschüler ihren Schulplatz nur an höchstens zwei Tagen der Woche benötigen und die daher deutlich geringere Ausgaben je Schüler erfordern. Wenn man dem Anstieg der Bildungsstufen folgt,

so ergibt sich das folgende Bild: Primarstufe: 4.000 Euro (Grundschule) – Sekundarstufe I: 5.050 Euro (Durchschnitt von Real- und Hauptschule) – Schulen mit den Sekundarstufen I und II: 5.550 Euro (Durchschnitt von Gymnasien und Gesamtschulen).

Betrachtet man nun die Werte für solche Schultypen, die innerhalb der Bildungsstufen miteinander konkurrieren, so lässt sich feststellen, dass im Schulbereich das Verteilungsmuster der Bildungsausgaben nicht das gesellschaftliche Prestige der einzelnen Schultypen widerspiegelt: Die Förderschulen verursachen mehr Ausgaben je Schulplatz als alle anderen Schultypen, die Hauptschulen sind im Vergleich zu den Realschulen deutlich ausgabenintensiver. Die Erklärung für die Unterschiede der Bildungsausgaben liefern, wie schon am Beispiel der Förderschulen gezeigt wurde, überwiegend die unterschiedlichen Klassenfrequenzwerte. Diese Frequenzwertunterschiede mit ihren Konsequenzen für die Bildungsausgaben je Schulplatz können – wie im Beispiel der Förderschulen – Ergebnis der Setzung pädagogisch begründeter Rahmenbedingungen sein, sie können aber auch – wie im Beispiel der Hauptschulen – Ergebnis einer gar nicht intendierten Entwicklung sein: Die Abwendung der Eltern und Schüler von diesem Schultyp hat an den Hauptschulen zu ausgesprochen günstigen Frequenzwerten geführt und damit dazu beigetragen, dass die Ausgaben je Schülerplatz an dieser Schule im Vergleich mit denen anderer Schultypen in der Sekundarstufe I hoch sind – obwohl ihre Lehrer niedriger eingestufte Gehälter und höhere Unterrichtsverpflichtungen haben.

## 2.5

### EIN BLICK INS AUSLAND

Das bisher ausgebreitete Tableau der Bildungsausgaben in Deutschland lässt sich auf der Grundlage seiner Einordnung in vergleichbare Daten anderer Länder schärfer betrachten und analysieren. Deshalb sollen im Folgenden – die Darstellung abschließend – zu ausgewählten Bereichen entsprechende Daten aus dem Ausland präsentiert werden. Dies ist möglich, da die OECD mit ihrer jährlich erscheinenden Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren“ (zuletzt: Paris 2008) Informationen zu den Bildungssystemen der OECD-Mitgliedstaaten (darunter alle

Mitgliedsländer der Europäischen Union) vorlegt. Die dort versammelten Daten haben – unbeschadet der weiter bestehenden Kritik an Teilbereichen – im Verlauf der Veröffentlichungen der letzten Jahre in der Mehrheit der präsentierten Bereiche eine Qualität erreicht, die es erlaubt, sie als Grundlagenmaterial für vergleichende Analysen heranzuziehen. Dies gilt auch für den Bereich der Bildungsausgaben.

Aus der Fülle vergleichbarer Aspekte der Bildungsausgaben werden die Teilbereiche herausgegriffen

und hier präsentiert, in denen es in Deutschland Ausprägungen der Ausgabengestaltung gibt, die deutlich von denen anderer Länder abweichen und die daher die Diskussion über Bildungsausgaben – gleichsam durch den verfremdenden Blick – anregen können. Dies sind die Bereiche ‚Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts‘, ‚Bildungsausgaben nach Ausgabenarten‘, ‚Verteilung der Bildungsausgaben auf die unterschiedlichen Stufen des Schulsystems‘ sowie ‚Ausgaben je Studienplatz und je Studierenden über die gesamte Studiendauer‘.

Das Gewicht, das öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland gegeben wird, wurde über den Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt gemessen. In der aktuell gebräuchlichen Abgrenzung des ‚Bildungsbudgets‘ lag der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt bei öffentlich getragenen Ausgaben bei 4,8% (vgl. Tabelle 2) und bei den öffentlich und privat getragenen Ausgaben bei 6,3% (vgl. Tabelle 1). Bei der Einordnung dieser Daten in das internationale Spektrum ergeben sich für diese beiden Indikatoren leicht modifizierte Werte, da die Zuordnung von Ausgaben zum Bildungsbudget international anders als in Deutschland erfolgt. So werden seitens der OECD nicht in das ‚Bildungsbudget‘ einbezogen die Ausgaben der Position B im ‚Bildungsbudget‘ (insbesondere für Weiterbildung – vgl. Tabelle 1) wie auch die ausbildungsrelevanten Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit (enthalten in der Position A 32 – vgl. Tabelle 1). Aufgrund der dadurch verursachten Verschiebungen ergeben sich für Deutschland in der OECD-Statistik (vgl. Tabelle 7) Anteilswerte der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 4,2% (öffentliche Bildungsausgaben) bzw. von 5,1% (Bildungsausgaben insgesamt). Mit diesen Werten liegt Deutschland bei den öffentlichen Bildungsausgaben – gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt – deutlich unter dem Mittelwert aller OECD-Länder (5%) und bei den Bildungsausgaben aus privaten und öffentlichen Quellen gleichfalls deutlich unterhalb des Ländermittelwertes von 5,8%. Bei dem Vergleich der Anteile der öffentlichen Bildungsausgaben fällt auf, dass gerade auch vergleichbar entwickelte Länder mit einem – je Einwohner in kaufkraftbereinigten US-Dollar berechneten – vergleichbaren Bruttoinlandsprodukt (Deutschland: 30.496) wie zum Beispiel Finnland (30.468), Frankreich (29.644) oder das Vereinigte Königreich (31.580) höhere Werte aufweisen und dass Deutschland seine Position gegenüber der Mehrheit dieser Länder auch bei der Einbeziehung der privaten Quellen nicht nennenswert verbessern kann.

In einem weiteren Bereich, bei der Aufteilung der Bildungsausgaben auf Ausgabenarten, fallen die deut-

schen Werte im Konzert internationaler Daten auf (vgl. Tabelle 8): Einerseits deckt sich die Aufteilung der deutschen Bildungsausgaben (im Primar- und Sekundarbereich sowie im postsekundären, nicht-tertiären Bereich) auf laufende Ausgaben (93,3%) und auf investive Ausgaben (6,7%) annähernd mit den Durchschnittsdaten der OECD-Länder. Andererseits weicht das Land bei der Aufteilung der laufenden Ausgaben auf Personalausgaben und auf sächliche Ausgaben deutlich vom internationalen Durchschnitt ab. Deutschland gibt 83,1% seiner laufenden Ausgaben für Personal und 16,9% für sächliche Ausgaben aus. Die durchschnittlichen OECD-Vergleichswerte liegen bei 79,9% bzw. bei 20,1%. In Finnland werden sogar nur 65,7% der laufenden Ausgaben für Personal und 34,3% für andere (sächliche) Ausgaben aufgewendet. Konkret bedeutet dies, dass in Deutschland – im internationalen Vergleich – deutlich geringere Ausgabenanteile zum Beispiel für Lehr- und Lernmittel verausgabt werden. Der hohe Anteil der Personalausgaben schlägt sich jedoch weniger in einer quantitativ guten Ausstattung der Schulen mit Lehrpersonal, sondern mehr in – international gesehen – überdurchschnittlich hohen Gehältern nieder. Im Sekundarbereich I zum Beispiel erhält ein deutscher Lehrer nach 15 Jahren Dienstzeit ein Jahresgehalt von knapp 51.240 US-Dollar (Kaufkraftparität). Er wird dabei nur noch von seinen Kollegen in der Schweiz übertroffen – der Mittelwert der OECD-Länder liegt bei 40.322 US-Dollar (Kaufkraftparität). Genauere Analysen darüber, wie sich die Lehrergehälter in den einzelnen Vergleichsländern in die Gehaltsstruktur – insbesondere in die anderer akademisch qualifizierter Berufsgruppen – einordnen, stehen immer noch aus.

International gesehen kann es – ähnlich wie es weiter oben auch für Deutschland gezeigt wurde – nahezu als Normalfall gelten, dass die Ausgaben je Schüler mit ihrem Alter ansteigen: Die OECD dokumentiert in ‚Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren 2008‘ für das Jahr 2005 Daten (vgl. Tabelle 9), die belegen, dass im Durchschnitt aller OECD-Länder die Ausgaben je Schulplatz für die Sekundarstufe II im Verhältnis zu denen für die Primarstufe 129% ausmachen. Deutschland liegt mit ebenfalls 129% genau im OECD-Durchschnitt.

Die Politik der akzentuierten Ausgabensteigerung parallel zum Aufstieg von Bildungsstufe zu Bildungsstufe findet auch international im Hochschulbereich ihre Fortsetzung: Bei den Ausgaben je Studienplatz im Bereich der mindestens dreijährigen Studiengänge (in Deutschland sind dies alle Studiengänge an Fachhochschulen und Universitäten) liegt das Land

mit seinem Durchschnittswert von 13.351 US-Dollar (Kaufkraftbereinigt - vgl. Tabelle 10) in der Europäischen Spitzengruppe. Der Unterschied dieser Ausgaben je Studienplatz zu dem in Tabelle 6 mitgeteilten Wert erklärt sich zu einem Teil durch die in der internationalen Berichterstattung gegenüber der innerdeutschen Berichterstattung anderen Definition der Hochschulausgaben, zum Teil dadurch, dass nicht mit aktuellen Wechselkursen, sondern mit Kaufkraftparitäten von Euro in US-Dollar umgerechnet wird. Die Akzentuierung der Ausgabenpolitik zu Gunsten der Studierenden, die in diesen Daten zum Ausdruck kommt, wird noch deutlicher, wenn die kumulierten Ausgaben für eine Bildungskarriere in einer Hochschule betrachtet werden (vgl. wiederum Tabelle 10): Frankreich mit Ausgaben je Studienplatz in Höhe von 11.486 US-Dollar gegenüber 13.351 US-Dollar in Deutschland gibt bei einer durchschnittlichen Verweildauer im Hochschulbereich 55.575 US-Dollar (Kaufkraftparität) für den einzelnen Studierenden von Beginn bis zum Examen seines Studiums aus, Deutschland mit einer höheren durchschnittlichen Verweildauer gibt für jeden Studierenden bis zum Examen 81.817 US -Dollar (Kaufkraftparität) aus. Ob

sich dies in Folge der Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge mit der davon erhofften Verkürzung der Studienzeiten ändern wird, lässt sich auf der Grundlage der bisher verfügbaren Daten noch nicht beurteilen.

So macht der Blick auf die deutschen Bildungsausgaben aus der international vergleichenden Perspektive auf wichtige deutsche Besonderheiten aufmerksam: Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstands dem Aufgabenfeld Bildung; Deutschland konzentriert seine Bildungsausgaben stärker als andere Länder auf Personalausgaben – und dies weniger zu Gunsten eines großen Personalvolumens und mehr zu Gunsten vergleichbar günstiger Gehälter; Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die im Schul- und Hochschulbereich ältere Bildungsteilnehmer – darin dem Durchschnitt der OECD-Staaten vergleichbar – bevorzugt; und schließlich: Deutschland streckt seine Bildungsausgaben über – international gesehen – eher lange Phasen der Biographie seiner Bildungsteilnehmer.



### 3.

# HÖHERE BILDUNGS AUSGABEN IN DEUTSCHLAND: NOTWENDIG UND SCHWER ERREICHBAR ZUGLEICH

Der zuletzt unternommene Ausflug in den Bereich des internationalen Vergleichens hat im Kern darauf aufmerksam gemacht, dass die Bedeutung von Bildung, soweit diese sich am Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ablesen lässt, in Deutschland eher gering ist. Diese Feststellung unterstreicht die auf dem Bildungsgipfel im Herbst 2008 in Dresden eingeschlagene Richtung, mit der eine Steigerung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt angesteuert wird. Diese

Politikrichtung soll im Folgenden zunächst noch einmal argumentativ gestärkt werden – nicht zuletzt durch den Verweis auf die Bedeutung von Bildungsinvestitionen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes (Abschnitt 3.1). Begleitet soll dies werden durch Hinweise darauf, dass die Steigerung von Bildungsausgaben in einem föderal strukturierten Staat mit ökonomisch auseinander driftenden Ländern den Föderalismus vor besondere Herausforderungen stellt (3.2).

## 3.1

### VON DER NOTWENDIGKEIT STEIGENDER BILDUNGS AUSGABEN

Die in der Bildungsökonomie seit Jahren gesicherte Feststellung, dass sich Investitionen in Bildung für die Individuen gleichermaßen wie für Gesellschaften insgesamt lohnen, gilt in den modernen Wissensgesellschaften verstärkt und noch einmal ausgeprägter für Deutschland mit seiner demographischen Kontraktion.

#### Noch einmal in Kürze: Die bildungsökonomische Argumentationsfigur

Für Bildungsökonomien ist die Bedeutung des ‚Humankapitals‘ – verstanden als die in Menschen verkörperten Fähigkeiten und Kenntnisse – für die Entwicklung des Wohlstandes einer Region unstrittig (vgl. zuletzt Keeley 2007). Bei ihren Untersuchungen gehen Bildungsökonomien davon aus, dass sich der Wohlstand eines Landes in Abhängigkeit vom eingesetzten Kapital, von der Zahl der Erwerbstätigen und deren Lebens- sowie Jahresarbeitszeit sowie von der Arbeitsproduktivität der Erwerbstätigen, also von deren Qualifikation, entwickelt.

Das im engeren Sinne bildungsökonomische Interesse richtet sich auf die Bestimmung des Beitrages, den die Qualifikation der Erwerbstätigen zum Wirtschaftswachstum leistet. Bezüglich dieser Frage kommt eine OECD-Studie zu dem Ergebnis, dass in den von ihr untersuchten OECD-Ländern der Anstieg der Arbeitsproduktivität während der neunziger Jahre 50% oder mehr des Anstiegs des je Erwerbstätigen erwirtschafteten

Wohlstands erklärt. Zum Verständnis dieser Aussage sei daran erinnert: Arbeitsproduktivität lässt sich auf dreierlei Weise erhöhen - durch eine Steigerung der Qualifikation der Erwerbstätigen, durch eine qualitative Verbesserung des eingesetzten Kapitals (z.B. der eingesetzten Maschinen) sowie durch eine Optimierung beim Zusammenwirken der einzelnen Produktionsfaktoren, etwa des Zusammenwirkens der Erwerbstätigen untereinander und ihres Zusammenwirkens mit den eingesetzten Produktionsmitteln. Verbesserungen in allen drei Bereichen erfordern einen Vorlauf in Bildung und Qualifikation. Die Menschen müssen für ihre Tätigkeit besser ausgebildet werden. Die Verbesserung der Produktionsmittel erfordert Menschen, die diesen Verbesserungsprozess entwickeln und tragen. Das optimierte Management beim Zusammenspiel der Produktionsfaktoren setzt eine entsprechende Qualifikation voraus. Folgt man dieser Argumentation, so gilt: Ohne die Bereitstellung eines hoch entwickelten Humankapitals ist kein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erreichen. Die für die Bereitstellung des Humankapitals erforderlichen Bildungsausgaben sind daher Zukunftsinvestitionen. Zusammenfassend stellt die empirisch fundierte OECD-Untersuchung, die an Aktualität nichts eingebüßt hat, fest: „Einer der für die guten Wachstumszahlen einiger Länder verantwortlichen Faktoren war die Verfügbarkeit eines großen Pools an qualifizierten Arbeitskräften – völlig zu Recht wird ein Fachkräftemangel als ein Wachstumshindernis angesehen.“ (OECD 2003, S. 208) Diese noch recht generalisierende Aussage wird noch durch die Fest-

stellung präzisiert, „dass der geschätzte langfristige Effekt eines weiteren Ausbildungsjahres auf den Output bei der Erwachsenenbevölkerung im OECD-Gebiet in der Größenordnung von 6 Prozent liegt“. (OECD 2003, S. 209)

## Die Qualifikationsnachfrage in Wissensgesellschaften

Der Verweis auf die investive Seite von Bildungsausgaben gewinnt in Wissensgesellschaften, zu denen die deutsche Gesellschaft fraglos gehört, und der ihr eigenen Nachfrage nach beruflichen Qualifikationen eine besondere Bedeutung. Der französische Ökonom Daniel Cohen liefert in seiner Studie zur Globalisierung (Fehlidiagnose Globalisierung) eine kluge Analyse der erwartbaren Entwicklung dieser Nachfrage. Die Furcht der Industrieländer, Globalisierung könne zur Deindustrialisierung ihrer Wirtschaft führen, teilt Cohen nicht. Seine Analyse der sektoriellen Zusammensetzung des Außenhandels entwickelter Industrieländer führt ihn dazu festzustellen: „Die Industrialisierung des Südens treibt den Norden, wie jedermann sehen kann, zu einer Spezialisierung des Exports auf High-Tech-Erzeugnisse... Zwar müssen Jahrhunderte alte Industrien wie die Textil-, Bekleidungs-, Schiffbau- und Schwerindustrie unter dem Druck des Südens schließen. Doch andererseits befinden sich neue Industriezweige und neue Fähigkeiten – Hochgeschwindigkeitszüge, Computerprogramme und dergleichen mehr – im Aufwind...“ (1998, S. 67).

Gleichwohl ist in dieser eher optimistisch gestimmten Einschätzung des Prozesses der Globalisierung, die uns Cohen bietet, ein schwerwiegendes und – wie sich zeigen wird – ein für die Bildungssysteme folgenreiches Problem enthalten. Dies kann am Beispiel des deutschen Außenhandels deutlich gemacht werden: Im Jahr 2007 erwirtschaftete Deutschland einen Außenhandelsüberschuss von 195,3 Milliarden Euro. Dies ist ein beeindruckender Beleg dafür, dass die Einbindung der deutschen Wirtschaft in den Prozess der Globalisierung keine Arbeitsplätze vernichtet, sondern dass sie den Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze in Deutschland verlangsamen hilft. Gleichwohl verschärft die internationale Verflechtung den stetigen Prozess der Umstrukturierung bei der Nachfrage nach Arbeitskräften: Eine genauere Analyse der deutschen Außenhandelsströme zeigt nämlich, dass in die exportierten Güter in einem wachsenden Umfang qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeit eingeht (so beträgt 2007 der Exportüberschuss im Maschinenbau 84,3 Milliarden Euro), während die importierten

Güter im höheren Maße mit geringer qualifizierter Arbeit erstellt werden (einen Importüberschuss von 58,2 Milliarden Euro verzeichnet Deutschland im Jahr 2007 z.B. bei Erdöl und Erdgas). Daten wie diese zeigen, dass Cohen mit seinen Analysen aus den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts auch heute noch aktuell ist.

Für die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes bedeutet dies, dass sich die Nachfrage nach solchen Erwerbstätigen erhöhen wird, die in Fachhochschulen und Hochschulen, in anspruchsvollen Bildungsgängen der beruflichen Vollzeitschulen oder in hoch qualifizierenden Bereichen des Dualen Systems ausgebildet werden, während die nach unqualifizierter Arbeit weiter und stärker noch sinken wird. Damit beschleunigt der Prozess der Globalisierung eine Entwicklung, die seit der Verknüpfung von Industrialisierung, Arbeitsteilung und Internationalisierung im Gang ist: Mehr und mehr geht den Gesellschaften entwickelter Länder nicht die Erwerbsarbeit schlechthin, wohl aber einfache Erwerbsarbeit aus. Cohen konstatiert in diesem Zusammenhang eine Aufteilung der Erwerbstätigen in Globalisierungsgewinner und Globalisierungsverlierer. Er formuliert: „Die Arbeit unterliegt einem Prozess wachsender Professionalisierung, der sämtliche Handlungsträger, die sich nicht in ihn eingliedern können, an den Rand der Gesellschaft drängt“ (1998, S. 89). Er hält es für wahrscheinlich, „dass die unqualifizierten Arbeiter in den reichen Ländern zu den Verlierern der Übergangszeit gehören, die mit aller Gewalt über sie hinein bricht – eine Zeit, in der die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit abrupt zusammenbricht.“ (1998, S. 101) Dass Cohen dabei von einer bereits eingetretenen Gegenwart spricht, belegt ein Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten Deutschlands. 2006 lag die Erwerbslosigkeitsquote in Deutschland bei Männern mit höchstens einem Sekundarstufen I-Abschluss bei 19,7% (bei Frauen: 17,2%), bei den Männern mit einem Abschluss des Tertiärbereichs dagegen ‚nur‘ bei 4,6% (Frauen: 5,6%). (OECD 2008, S. 165)

Angesichts der Perspektive eines anhaltenden Verschwindens von Arbeitsplätzen für gering und gar nicht Ausgebildete kann Deutschland es sich überhaupt nicht leisten, jährlich fast 15% eines Altersjahrgangs ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung in das Arbeitsleben zu entlassen. Auch wird das Land große Anstrengungen unternehmen müssen, all denen, die in den vergangenen Jahren ohne hinreichende schulische und berufliche Qualifikationen das Bildungssystem verlassen haben, Qualifikationsangebote zu machen. Alles, was darauf



abzielt, das Bildungsniveau der früheren und der künftigen Absolventen der Schulen, der Hochschulen und aller Wege der nicht akademischen Ausbildung zu heben, und insbesondere die Ansätze, die geeignet sind, die Zahl der abschluss- und ausbildungslosen Jugendlichen zu verringern, sind als Zukunftsinvestitionen zu betrachten.

## Die demographische Kontraktion als besondere Herausforderung

Dies gilt umso mehr, als Deutschlands demographische Perspektiven von schrumpfenden Bevölkerungszahlen geprägt sind. Folgt man der in dieser Expertise zu Grunde gelegten 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland (Variante 1 – W1), so wird in den Jahren bis 2030 von heute an die Zahl der im Prinzip erwerbsfähigen Menschen, also die der 20- bis unter 65-jährigen, von 2005 noch 50,1 Millionen um 7,7 Millionen auf 42,4 Millionen absinken. Diese Entwicklung wird sich nur leicht abgeschwächt einstellen, wenn mit Blick auf das eingeleitete Hinausschieben des Rentenalters für das Jahr 2030 die Gruppe der 20- bis unter 67-jährigen betrachtet wird. Dann sinkt die Zahl der im Prinzip Erwerbsfähigen von jetzt (20- bis unter 65-jährige) noch 50,1 Millionen um 5,1 Millionen auf dann noch 45 Millionen (20- bis unter 67-jährige). In der Gruppe der potenziell Erwerbstätigen verschieben sich zudem auch noch die Altersgewichte zu Lasten der unter Fünfzig- und zu Gunsten der über Fünfzigjährigen. Die Gruppe der künftig Erwerbsfähigen wird also insgesamt kleiner und im Durchschnitt auch älter sein als heute. Diese Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung werden allerdings so nur eintreten, wenn das Land einen jährlichen Einwanderungsüberschuss von etwa 100.000 Menschen zulässt. Diese Annahme der hier referierten Variante der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ist aus der Sicht des Jahres 2008 allerdings eher unwahrscheinlich: 2006 blieb der Wanderungsgewinn mit 23.000 und 2007 mit 44.000 deutlich hinter dem eingerechneten positiven Wanderungssaldo von 100.000 zurück.

Diese demographische ‚Schrumpfung‘ ist in Deutschland regional sehr unterschiedlich ausgeprägt: Tabelle 11 macht die hier angesprochene Perspektive der Bevölkerungsverringerung für Deutschland insgesamt und für seine 16 Länder gesondert durch einen Vergleich der Ende 2007 unter Einjährigen mit den zum gleichen Zeitpunkt Neunzehnjährigen länderspezifisch deutlich: Die Daten für Deutschland insgesamt zeigen, dass die Zahl der Einjährigen derzeit bei nur noch 69% der Zahl der Neunzehnjährigen liegt.

Ein Blick auf die Länderdaten macht darüber hinaus deutlich, dass es ausgesprochen länderspezifische Ausprägungen der damit verbundenen demographischen Perspektive gibt. Unter den Flächenstaaten ist der Rückgang auf 52% in Mecklenburg-Vorpommern am stärksten und mit 77% in Hessen am schwächsten ausgeprägt.

Vor dem Hintergrund dieser demographischen Schrumpfung und des Älterwerdens der Bevölkerung gewinnen Überlegungen an Gewicht, die nicht nur auf das Vermeiden von Ausbildungslosigkeit und zu geringen Qualifikationen abzielen, sondern die darüber hinaus geeignet sind, die Zahl der Erwerbstätigen, derer also, die aus der Gruppe der potenziell Erwerbsfähigen tatsächlich eine Erwerbsarbeit aufnehmen wollen, zu erhöhen. Zu den darauf abzielenden Maßnahmen zählen:

- die Ausweitung vorschulischer Betreuungs- und Bildungsangebote: mit dem Doppelziel der frühen und besseren Förderung aller Schülerinnen und Schüler sowie der Ermöglichung von Erwerbsarbeit für Mütter und Väter gleichermaßen (67% der Frauen, aber 84% der Männer sind derzeit in Deutschland erwerbstätig, bei den Frauen und Männern mit einer akademischen Qualifikation liegen die Vergleichswerte bei 83% bzw. bei 92%.)
- der Ausbau ganztägiger Schulangebote: mit den Zielen der stärkeren Förderung aller Schüler und Schülerinnen und ebenfalls der Ermöglichung der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern sowie
- die Verkürzung von Bildungszeiten mit dem Ziel, die Zahl der Erwerbsjahre im Verlauf eines Lebens zu erhöhen.

Diese Ziele: die Verkürzung der Bildungszeiten, der Ausbau ganztägiger Angebote und die Ausweitung der Angebote von Krippen- und Kindergartenplätzen erfordern die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Erreichen dieser quantitativ beschriebenen Zielsetzungen nicht mit qualitativen Verschlechterungen erkauft werden soll.

Die schon heran gezogene 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung geht in der hier herangezogenen Referenzprognose von einem jährlichen Wanderungsüberschuss von etwa 100.000 aus. Über den Zeitraum von 2006 bis 2030 bedeutet dies eine Zuwanderung von 2,5 Millionen Menschen. Diese Zuwanderer sind – in dieser Höhe oder bei einem anhaltend geringeren Wanderungsüberschuss in einer geringeren

Zahl - bei der gegenwärtigen Zusammensetzung der Migrationspopulation selbst eher den bildungsfernen Schichten zuzurechnen. Auch deren Kinder lernen in unseren Schulen unter den erschwerten Bedingungen, die Kinder der Minoritäten ebenso wie Kinder der sozialen Unterschicht antreffen. Verstärkt wird dies durch einen wachsenden Anteil der Kinder, die zwar ohne eine Migrationsgeschichte, aber gleichwohl aus bildungsfernen Schichten stammen. Wir wissen aus qualifikationsspezifischen Analysen, dass aus der Gruppe der Frauen im Alter von über 40 Jahren, die eine universitäre Ausbildung abgeschlossen haben, 26% kein Kind bekommen haben, während dies für ‚nur‘ 13% der Frauen dieses Alters gilt, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben (Statistisches Bundesamt 2007). Beides zusammen, die hohen Zuwanderungszahlen eher gering qualifizierter Migranten und die höheren Anteile der Geburten von Müttern mit geringerer schulischer und beruflicher Qualifikation, führt dazu, dass der Anteil der Kinder aus Familien, die den schulischen Weg ihrer Kinder weniger günstig beeinflussen können, zunehmen wird.

Die PISA-Studie mit ihren Ergebnissen zur Bildungsbenachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund und von Kindern aus bildungsfernen Familien weist uns darauf hin, dass eben diese jungen Menschen besonders häufig am Ende ihrer Schullaufbahn der Risikogruppe zuzurechnen sind, jener Gruppe, von der die PISA-Autoren schreiben: Sie „läuft Gefahr, weder von weiteren Bildungsangeboten profitieren noch das für eine qualifizierte Berufsausbildung im naturwissenschaftlich technischen Bereich notwendige Wissen selbstständig erwerben zu können.“ (Prenzel 2004, S. 124) Vor dieser Perspektive muss Deutschland nicht im resignativen Nichtstun verharren: Zahlreiche Länder aus aller Welt zeigen uns, dass es schulische und gesellschaftliche Arrangements gibt, in denen Kinder mit Migrationsgeschichte ebenso wie Kinder der unteren sozialen Schichten erfolgreicher als in Deutschland lernen. Dies ist nicht allein durch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen erreichbar – aber eben auch nicht ohne erhöhte Bildungsausgaben.

## 3.2

### DIE STEIGERUNG DER BILDUNGS-AUSGABEN: HERAUSFORDERUNGEN AN DEN FÖDERALEN STAAT

Die hier knapp zusammengetragenen Aspekte der Bedeutung eines hoch entwickelten Humankapitals für die Zukunft von Gesellschaften, gestärkt noch durch die Entwicklung von Wissensgesellschaften und durch die – in Deutschland unausweichliche – demographische Kontraktion mit der ihr folgenden Verknappung, erfordern gesteigerte Anstrengungen auf allen Stufen des Bildungssystems. Diese Anstrengungen können sich nicht allein auf einen gesteigerten Ressourceneinsatz beschränken, ohne erhöhte Bildungsausgaben kommen sie aber nicht aus. Dies bedeutet, dass Deutschland mit seinen Bildungsausgaben beginnen muss, den beschriebenen Rückstand gegenüber dem Durchschnitt aller OECD-Länder und erst recht gegenüber den Spitzenreitern unter ihnen, aufzuholen – so wie der ‚Bildungsgipfel‘ dies ja, wenn auch eher zaghaft und nicht widerspruchsfrei, beschlossen hat.

Dieser erforderliche Nach- und Aufholprozess stellt den föderalen Staat vor besondere Herausforderungen: Deutschland mit seinen sechzehn Bundesländern muss Wege finden, die ein weiteres Auseinanderdriften der Länder bei der wirtschaftlichen Entwicklung abbremst. Ohne bundesstaatliche Ini-

tiativen werden einzelne Bundesländer nicht in der Lage sein, die auf sie zukommenden Lasten erhöhter Investitionen in Bildung zu schultern. Darüber hinaus muss sich das Land insgesamt Instrumente schaffen, mit denen es seine in der Länderhoheit liegenden Richtungsentscheidungen für die Entwicklung des Bildungssystems in Deutschland koordiniert.

#### Die Unterschiede im Feld der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Wie sehr sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder – und damit mittelfristig auch ihr Potenzial zur Steigerung von Bildungsausgaben – auseinander entwickelt, zeigen die länderspezifischen Indikatoren ‚Bruttoinlandsprodukt je Einwohner‘, ‚Nettokreditaufnahme je Einwohner‘ und ‚Schuldenstand je Einwohner‘ (vgl. Tabelle 12):

- Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist das Maß der wirtschaftlichen Leistungen eines Landes, es drückt seinen Wohlstand aus. Das BIP umfasst die Summe aller in einer Volkswirtschaft produzierten und zu Marktpreisen bewerteten Güter und Dienstleistungen. Der Blick auf die Werte des

BIP je Einwohner belegt das Ausmaß der innerdeutschen Ausdifferenzierung: Auch wenn man von den – aus den im folgenden Absatz erläuterten Gründen – verzerrten Werten Hamburgs und Bremens absieht, finden wir Länder, die mit Werten um 20.000 Euro je Einwohner weniger als 70% des bundesdeutschen Durchschnittswertes von etwa 28.000 Euro erreichen (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen) und andere, die wie Hessen oder Bayern mit Werten um 33.000 Euro den deutschen Durchschnittswert deutlich übersteigen (118%). Bei der Bewertung der Hamburger und Bremer Werte des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner muss eine Berechnungsmodalität berücksichtigt werden: Das Bruttoinlandsprodukt einer Region wird auch von Menschen erwirtschaftet, die nicht in dieser Region leben, die Berechnung des BIP je Einwohner dividiert dieses Bruttoinlandsprodukt aber nur durch die Zahl derer, die in dieser Region wohnen. Insbesondere im Fall der Stadtstaaten Bremen und Hamburg führt dies wegen der hohen Zahl täglich einpendelnder Erwerbstätiger dazu, dass das auch von diesen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt ausschließlich auf die Einwohner Bremens bzw. Hamburgs ‚umgelegt‘ wird.

- Die einzelnen Bundesländer haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten in sehr unterschiedlichem Ausmaß verschuldet: Gemessen am Schuldenstand je Einwohner werden Länder wie Bayern, Sachsen oder auch Baden-Württemberg künftig eher als die hoch verschuldeten Stadtstaaten oder auch als das Saarland in der Lage sein, in Bildung zu investieren.
- Eine ähnliche Spreizung treffen wir auch bei der Nettokreditaufnahme (Schuldenaufnahme abzüglich Schuldentilgung) je Einwohner seitens der Haushalte der Länder und Gemeinden an (2006): Insbesondere die beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ‚starken‘ Länder Bayern und Hessen, aber auch Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben damit begonnen, Schulden abzubauen. Zugleich setzen einzelne – ohnedies stark verschuldete Länder – ihre Politik der Neuverschuldung fort. Inwieweit sich diese Entwicklung im Gefolge der weltweiten Finanzkrise noch verstärken wird, bleibt abzuwarten.

Wenn man die hier ausgebreiteten ‚Wohlstandsdaten‘ insgesamt betrachtet, so zeigt sich, dass die Republik, was ihren regional anzutreffenden Wohlstand und damit ihre Fähigkeit, in Zukunftsaufgaben zu investieren, angeht, mehr und mehr auseinander driftet.

Die neuen Länder – Sachsen ist da eine Ausnahme – verharren in ihrer unterdurchschnittlichen Situation, die alten Bundesländer, ohne die Stadtstaaten, teilen sich mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen in eine überdurchschnittlich wohlhabende Ländergruppe und, abgestuft, in eine Gruppe, die mit ihren Werten zwischen den neuen und den ‚reichen‘ alten Bundesländern pendelt. Die Stadtstaaten bieten ein diffuses Bild: teils mit überdurchschnittlichen BIP-Werten und überdurchschnittlicher Verschuldung, teils mit unterdurchschnittlichen BIP- und überdurchschnittlichen Verschuldungswerten; das, was sein Bruttoinlandsprodukt angeht, reichere Hamburg sucht durch seine Haushaltspolitik nach einem Ausweg aus der Altverschuldung.

### Instrumente des Ausgleichs und der Koordinierung

Das Gefälle hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärke und hinsichtlich der haushaltspolitischen Handlungsspielräume, das wir zwischen den Bundesländern finden, spiegelt sich in der Struktur der Länderfinanzausgleichsdaten (vgl. Tabelle 13). Während die eher starken Länder Hessen, Baden-Württemberg und Bayern sowie Hamburg als ‚Geberländer‘ auftreten (Nordrhein-Westfalen gerät da in die ‚Nullzone‘), sind alle übrigen Bundesländer ‚Nehmerländer‘: Die Quellen ihrer Ausgleichszahlungen, die sie empfangen, sind Leistungen der Geberländer und zusätzlich Bundesergänzungszuweisungen. Ein Blick auf die Daten des Finanzausgleichs zeigt, dass ein Abbau des Länderfinanzausgleichs – wie es einige Bundesländer anstreben – die wohlhabenden Länder noch weiter zukunftsfähig machen und die Länder mit geringem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und/oder mit hohen Verschuldungsdaten weiter von einer zukunftsorientierten Entwicklung abkoppeln würde.

Aus der Sicht des Bildungssystems und der Weiterentwicklung seiner Leistungsfähigkeit überall in Deutschland bleiben Instrumente, die die unterschiedlichen Regionalentwicklungen in Deutschland zumindest abschwächen, unverzichtbar. Dies bedeutet, dass nicht nur das Prinzip des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen erhalten bleiben muss. Dies bedeutet auch, dass die folgenden Aspekte gewährleistet werden müssen:

- Bildungsausgaben müssen im Rahmen der Föderalismusreform II in den öffentlichen Haushalten als investive Ausgaben anerkannt werden. Nachdem die erste Phase der Föderalismusreform – mit der weiteren Entmachtung des Bundes in

Bildungsfragen – abgeschlossen ist, hat nun die Arbeit an der zweiten Phase begonnen (Föderalismusreform II). Eine Kommission soll laut Einsetzungsbeschluss Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeiten - mit der Zielsetzung, „diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen.“ In diesem Zusammenhang sollen, so heißt es im Aufgabenkatalog, „Kriterien zulässiger Verschuldung“ entwickelt werden.

Damit wird der Grundgesetzartikel 115 angesprochen, der die Höhe der öffentlichen Investitionen als Grenze für die im jeweiligen Haushalt zulässige Neuverschuldung festschreibt. Die Kreditaufnahme, so die Begründung, dürfe nur in dem Maße möglich sein, in dem die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehrt oder verbessert würden. Dieser ‚Goldenen Regel‘ liegt die Überlegung zu Grunde, dass jede Neuverschuldung zwar die Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte steigert, dass durch sie aber zugleich ein kreditfinanzierter Vermögenszuwachs entsteht. Im Interesse der nachfolgenden Generationen bleibt das staatliche Reinvermögen auf diese Weise konstant.

Das Grundgesetz selbst definiert den Investitionsbegriff nicht. Eine Begriffsbestimmung liefert indessen die Bundeshaushaltsordnung, die ausschließlich Ausgaben für Baumaßnahmen, Sachanlagen sowie Wertpapiere und Beteiligungen zu den Investitionen zählt. Aus diesem Verständnis des Investitionsbegriffs folgt, dass z.B. eine zusätzliche Milliarde für Straßenbau den Verschuldungsspielraum um eine Milliarde ausweitet, eine zusätzliche Milliarde für die frühkindliche Förderung hingegen nicht. Dieser Investitionsbegriff ist antiquiert. Die Föderalismusreform

wird – gerade wenn sie auftragsgemäß Wachstums- und Beschäftigungspolitik fördern will – zu einem Investitionsverständnis finden, das die Ausgaben während der ganzen Bildungskette von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung einschließt.

- Die Wege der Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und von bundesweit als erforderlich erachteten Sonderprogrammen im Bildungsbereich müssen vereinfacht werden. Aus Einzelansätzen, wie sie mit der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zum Investitionsprogramm ‚Zukunft Bildung und Betreuung‘ mit dem Ziel der Schaffung einer modernen Infrastruktur im Ganztags schulbereich oder mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Kinderbetreuungs ausbau‘ und mit dem Gesetz zur ‚Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege‘ mit dem Ziel der Ausweitung der Zahl der Krippenplätze verfolgt wurden, muss ein auf Dauer angelegtes Instrument entwickelt werden.
- Die Koordinierung der bildungspolitischen Aktivitäten zwischen Bund und Ländern darf nicht auf einmalige Ereignisse (wie es der Bildungsgipfel war und wie es sich beim Investitionspaket des Konjunkturprogramms II abzeichnet) reduziert werden, sie bedarf einer kontinuierlich funktionsfähigen Grundlage. Der Ansatz, der bei der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Bildungsberichterstattung verfolgt wird, sollte weiter entwickelt werden, so dass ein Rahmen geschaffen wird, innerhalb dessen das Bildungssystem nicht nur beschrieben wird, sondern der die Infrastruktur für das Formulieren und Verabreden gesamtstaatlicher Zielsetzungen im Bildungsbereich bereit stellt.

## 4.

# REFORMMASSNAHMEN: DIE AUSGABENSEITE

Auf der Grundlage der in den vorangehenden Abschnitten präsentierten Analyse des aktuellen Bildungsbudgets und spezifischer Aspekte der Bildungsfinanzierung im föderalen Staat soll im Folgenden dargestellt werden, welche Entwicklungsmöglichkeiten sich für den Bereich der Bildung in Deutschland ergeben würden, wenn das von der Politik formulierte Ziel, die öffentlich und privat getragenen Ausgaben für Bildung bis 2015 auf 7% des Bruttoinlandsprodukts zu steigern, umgesetzt würde. Die dazu vorgelegten Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf den Teil der öffentlich getragenen Bildungsausgaben, also auf das ‚Bildungsbudget‘ – unter Außerachtlassung des ‚Budgets für Forschung, Entwicklung sowie die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur‘. Sie betreffen also das Ziel, das ‚Bildungsbudget‘ auf insgesamt 7% des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen, und unterstellen, wie eingangs angekündigt, dass sich das Verhältnis von öffentlich und privat getragenen Ausgaben nicht verändern wird. Dies bedeutet, dass im Folgenden Maßnahmen präsentiert werden, die mit einer Steigerung des Anteils der öffentlichen Ausgaben für Bildung von 4,8% auf 5,4% finanzierbar wären. Die Auswahl dieser

Maßnahmen erfolgt nicht willkürlich, sondern orientiert sich an den Schwerpunktsetzungen des bildungspolitischen Diskurses in Deutschland, so wie er sich auch in weiten Teilen des Abschluss textes des Dresdener Gipfels ‚Aufstieg durch Bildung – Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland‘ wieder findet.

Es sei daran erinnert, dass sich die im Folgenden vorgestellten Berechnungen – da belastbare Annahmen über die reale Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes bis 2015 nicht zur Verfügung stehen – auf das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2005 beziehen. Es wird also explorativ erkundet, welche Maßnahmen im Jahre 2005 hätten finanziert werden können, wenn 2005 der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nicht 4,8%, sondern 5,4% betragen hätte und wenn die dadurch verfügbaren Mittel für die Zahl der Kinder, Schüler und Studierenden, die für 2015 aufgrund der demographischen Entwicklungen erwartet werden, hätten eingesetzt werden können. Die dazu vorgestellten Berechnungen sind zwangsläufig überschlägig und geben Entwicklungsspielräume wider.

### 4.1

## DIE FOLGEN DER DEMOGRAPHISCHEN ENTWICKLUNG

Die Entwicklung der Kinder-, Schüler- und Studierendenzahlen ist in den kommenden Jahren deutschlandweit – wenn auch im Osten des Landes stärker als im Westen – durch den Rückgang der Geburtenzahlen geprägt (vgl. dazu noch einmal Tabelle 11). Was dies für das deutsche Bildungssystem bedeutet, wird in Tabelle 14 zusammenfassend dargestellt – gestützt auf die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorberechnung der Statistischen Ämter Deutschlands und auf die einschlägigen Prognosen der KMK:

- Die Zahl der Kinder im Krippenalter geht von 2005 bis 2015 auf 93% zurück.
- Stärker noch verringert sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Drei- bis unter Sechsjährigen, also der Kinder, die einen Kindergarten besuchen (auf 88%).

- Die Zahl der Schüler und Schülerinnen der allgemein bildenden und der berufsbildenden Schulen verringert sich in den Jahren von 2005 bis 2015 auf 87%.
- Die Zahl der Studienanfänger aller Hochschultypen gemeinsam (2005: 356.000) wird – wenn man unterstellt, dass 75% der Studienberechtigten ein Studium aufnehmen werden – nach einem ‚Hoch‘ um 2011 von dann etwa 394.000 bis 2015 wieder auf dem Niveau des Jahres 2005 ankommen; auch bis 2020 wird es keinen stärkeren Rückgang geben. Die Minderung der Schülerzahlen wird sich auf die Zahl der Studienanfänger infolge steigender Quoten der Studienberechtigten nicht senkend auswirken.

Wenn einzig diese Variablen die Entwicklung des Bil-

dungssystems beeinflussen würden und wenn ansonsten keine Veränderungen zu erwarten wären, würden die Bildungsausgaben im Vorschul- wie im Schulbereich bis 2015 deutlich sinken, im Hochschulbereich jedoch steigen. Insgesamt würden - wegen des höheren Gewichts der Bereiche Vorschule und Schule - die Bildungsausgaben dann sinken. Das Ausmaß einer ‚ceteris paribus-Annahme‘, die ausschließlich

demographische Entwicklungen nachvollzöge, wird in den entsprechenden Abschnitten der folgenden Ausführungen jeweils erkennbar werden. Dabei wird implizit deutlich, dass eine Verringerung der Zahlen derer, die im Bildungssystem lernen, nicht zu einer Verringerung des Ausgabenniveaus führen darf, da dann schwerwiegende Qualitätsmängel des deutschen Bildungssystems perpetuiert würden.

## 4.2

### DIE REFORMINDUZIERTER ENTWICKLUNG DER BILDUNGS-AUSGABEN

Die hier vorgelegten Abschätzungen der Entwicklung der Bildungsausgaben konzentrierten sich auf die folgenden Reformmaßnahmen und deren Ausgabenkonsequenzen:

#### Im vorschulischen Bereich geht es,

- in Übereinstimmung mit dem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vereinbarten und auf dem ‚Bildungsgipfel‘ bestätigten Ziel, um den Ausbau der Angebote in Krippen zunächst auf eine Versorgungsquote von 35%,
- die 100%-Versorgung der Drei- bis unter Sechsjährigen in Kindergärten,
- den Ausbau der Ganztagsangebote der Kindergärten,
- die schrittweise Einführung der Gebührenfreiheit im Kindergarten sowie
- in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des ‚Bildungsgipfels‘ („Qualifizierungspaket“) eine Anhebung des Anteils des akademisch qualifizierten Personals in Kindergärten.

Diese Maßnahmen zielen gemeinsam auf eine frühe Förderung aller Kinder (in der Abschlusserklärung des ‚Bildungsgipfels‘ überschrieben mit „Jedes Kind soll bestmögliche Startbedingungen haben“) und auch auf die Schaffung verbesserter Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Väter und Mütter - sofern diese das anstreben.

#### Im schulischen Bereich geht es darum,

- die Ganztagsangebote auszuweiten,
- des weiteren werden die Ausgabenkonsequenzen einer deutlich verstärkten Förderung der Schülerinnen und Schüler, die in der Primar- und Sekundarstufe I der Gruppe der ‚Risikoschüler‘ zugerechnet werden, dargestellt (in Übereinstimmung mit dem vom ‚Bildungsgipfel‘ formulierten

- Ziel, die Zahl der Jugendlichen Schulabsolventen ohne Hauptschulabschluss zu verringern),
- schließlich wird ermittelt, welche Ausgaben getätigt werden müssten, wenn - angesichts des anhaltenden Ausbildungsplatzmangels und der hohen Zahl junger Erwachsener im Übergangssystem - tatsächlich berufsqualifizierende Ausbildungswege im Vollzeitteil der Berufsschulen verstärkt angeboten würden (auch hier übereinstimmend mit der Zielsetzung des ‚Bildungsgipfels‘, die Zahl der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss zu senken und aus „Übergangszeiten Ausbildungszeiten“ werden zu lassen).

Diese Reformvorhaben streben an, auch die schwächeren Schüler und Schülerinnen bis zu einem qualifizierenden und zukunftstauglichen Berufsabschluss zu führen (in der Abschlusserklärung des ‚Bildungsgipfels‘ überschrieben mit „Jeder soll einen Schul- und Berufsabschluss schaffen können“) und - wiederum - Müttern und Vätern die Aufnahme bzw. das Fortführen einer Erwerbstätigkeit möglich zu machen.

#### Im Hochschulbereich wird dargestellt,

- welche Ausgabenkonsequenzen sich aus den zunächst noch steigenden Studienanfängerzahlen und den noch lange sehr hohen Studierendenzahlen ergeben (entsprechend der Zielsetzung des ‚Bildungsgipfels‘, den Hochschulpakt „bedarfsgerecht fortzuführen“).
- Darüber hinaus werden die Ausgaben für die Förderung der Studierenden parallel zur Entwicklung der Studierendenzahlen erhöht.
- Zusätzlich werden die Ausgaben, die sich aus der Abschaffung der Studiengebühren ergeben würden, dargestellt.
- Schließlich werden die Konsequenzen eingeführt, die - hier den Ankündigungen des ‚Bildungsgipfels‘ folgend - die Fortführung der Exzellenzinitiative für die Ausgabenentwicklung haben wird.

Diese Maßnahmen könnten dazu beitragen, den Bedarf an hochqualifizierten Erwerbstätigen, der sich gerade auch angesichts der demografischen Entwicklung ergeben wird, insbesondere dadurch besser zu decken, dass die Personalausstattung der Hochschulen der Entwicklung der Zahl der Studierenden folgt und dass weniger Studierende parallel zum Studium eine Erwerbsarbeit ausüben müssen, um ihren Lebensunterhalt und Studiengebühren finanzieren zu können. Sie folgen damit der Zielsetzung des ‚Bildungsgipfels‘, die dieser unter der Überschrift „Mehr junge Menschen sollen ein Studium aufnehmen“ präsentiert hat.

### Für den Bereich des lebenslangen Lernens wird

– in Übereinstimmung mit der Bedeutung, die auch der ‚Bildungsgipfel‘ unter der Überschrift „Mehr

Menschen sollen die Möglichkeit zur Weiterbildung nutzen“ diesem Feld zuzuschießt – in der Weiterbildung eine Ausgabensteigerung vorgesehen, ohne dass für den Einsatz dieser zusätzlichen Mittel im Bereich des lebenslangen Lernens konkrete Vorschläge gemacht würden. Dies erscheint wegen der hohen Bedeutung der privaten Ausgaben in diesem Bereich ohne eine Koordinierung mit den großen Ausgabenträgern nicht leistbar.

Abschließend werden die Ausgabenschätzungen zu den hier genannten Reformmaßnahmen mit den Ausgaben, die schon jetzt getätigt werden und die weiter getragen werden sollen, zu einem Bildungsbudget für das Jahr 2015 – in Preisen von 2005 und unter der Annahme des Bruttoinlandsproduktes des Jahres 2005, aber der Zahlen der Bildungsteilnehmer des Jahres 2015 – zusammengeführt.

## 4.3

### AUSGABENENTWICKLUNG IM VORSCHULISCHEN BEREICH

Im Folgenden werden die Ausgaben vorgestellt, die in Folge einzelner Reformmaßnahmen im vorschulischen Bereich erforderlich werden.

#### Zum Ausbau des Angebotes von Krippenplätzen

Im Jahr 2007 bestehen für 15,5% aller unter Dreijährigen Krippenplätze. Dieses Angebot soll, so haben es Bund, Länder und Gemeinden vereinbart, bis zum Jahr 2013 auf 35% dieser Altersgruppe gesteigert werden. Wenn man davon ausgeht, dass diese Angebotsquote bis 2015 konstant bleibt, so ergibt sich für 2015 in der Summe von Investitions- und Betriebsausgaben ein Ausgabenvolumen von 4,8 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2005 mit seinen öffentlichen Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro sind dies Mehrausgaben in Höhe von 3,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 15).

#### Zur Sicherung des Angebotes von Kindergartenplätzen für alle Kinder zwischen drei und sechs Jahren

Derzeit gibt es in Deutschland für etwa 90% aller Kinder im Alter von drei bis unter sechs Kindergartenplätze (die gelegentlich berichtete höhere Quote ergibt sich daraus, dass auch die Plätze, die von bereits Sechsjährigen eingenommen werden, in die Berechnungen einbezogen werden). Angesichts der bundesweiten Bemühungen, das Einschulungsalter vorzuverlegen, wird davon ausgegangen, dass im

Jahr 2015 ein Angebot in Höhe der Zahl aller Dreibis unter Sechsjährigen für den Kindergartenbesuch aller Kinder ausreichen wird. Tabelle 16 belegt, dass ein Erreichen dieser Versorgungssituation bei gleichzeitiger Verringerung der Zahl der Kinder im entsprechenden Alter mit einer Ausgabenminderung in Höhe von 0,2 Mrd. Euro einhergeht.

#### Zum Ausbau ganztägiger Angebote im Kindergarten

Derzeit bieten die Kindergärten in Deutschland für 27% aller der von ihnen betreuten Kinder eine mehr als siebenstündige tägliche Betreuungszeit. Für weitere 44% besteht eine Betreuungszeit von fünf bis zu sieben Stunden, für 29% von bis zu fünf Stunden. Der Ausbau der Betreuungszeiten auf 60% mit mehr als siebenstündiger Betreuungszeit und auf je 20% für die beiden anderen Gruppen erfordert eine Ausgabensteigerung um 0,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 17). Dabei wird unterstellt, dass die Mehrausgaben für Ganztagsplätze auch in den Einrichtungen in privater Trägerschaft im vollen Umfang öffentlich getragen werden.

#### Zur Einführung der Gebührenfreiheit für das letzte und vorletzte Kindergartenjahr

Angesichts der Befunde (so z.B. aus der IGLU-Grundschulstudie), die einen Zusammenhang zwischen dem Kindergartenbesuch und den Grund-

schulleistungen belegen, und angesichts der hohen Bedeutung, die der vorschulischen Sprachförderung nicht nur, aber insbesondere der Kinder mit Migrationshintergrund zukommt (vgl. dazu auch die Erklärung des ‚Bildungsgipfels‘, der der frühen Sprachförderung eine herausgehobene Bedeutung zuschreibt), kann Gebührenfreiheit im Kindergarten zu einer Steigerung des Kindergartenbesuchs und damit auch zu einer Verbesserung der schulischen Leistungen von Kindern beitragen. Tabelle 18 zeigt, dass eine Befreiung von Kindergartengebühren im letzten und im vorletzten Kindergartenjahr (also für die Vier- und Fünfjährigen) ein zusätzliches Ausgabenvolumen von 1,8 Mrd. Euro erfordert.

### Einstieg in die Akademisierung des pädagogischen Personals

Deutschlands Kindergärten benötigen – bei Wahrung der Personalrelation von 1 zu 10 – im Jahr 2015 etwa 250.000 Personen auf etwa 196.000 Stellen (vgl. Tabelle 19). Der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kindergärten, die über

eine (Fach-)Hochschulausbildung verfügen, ist im internationalen Vergleich ausgesprochen gering: Im gesamten Bereich aller Tageseinrichtungen – für Kindergärten allein sind keine Daten dazu publiziert – liegt dieser Anteil derzeit bei 2,4% (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. 248). Angesichts der bundesweit eingeleiteten Bemühungen um eine Verstärkung des Bildungsauftrags der Kindergärten wird in der hier vorgelegten Berechnung der Bildungsausgaben davon ausgegangen, dass zu den wenigen akademisch (zumeist auf Fachhochschulen) ausgebildeten Beschäftigten der Kindergärten bis 2015 weitere 20 Prozent des gesamten Personals mit einer Hochschulausbildung hinzu kommen sollen – erworben durch eine Erst- oder durch eine Weiterbildung. Tabelle 19 zeigt, dass dies im Bereich der Besoldung Mehrausgaben in Höhe von 0,4 Mrd. Euro erfordern würde. Die gestiegenen Ausbildungskosten, die bei Erreichung dieses Ziels gleichfalls anfallen, müssen zum Teil in der Hochschulfinanzierung (steigende Studienanfängerzahlen) und zum Teil in den Ausgaben für lebenslanges Lernen abgedeckt werden.

## 4.4

### AUSGABENENTWICKLUNG IM SCHULISCHEN BEREICH

Bevor die Ausgabenwirksamkeit ausgewählter schulischer Maßnahmen dargestellt wird, muss darauf verwiesen werden, dass die Schulausgaben bis 2015 – infolge der demografisch bedingten Verringerung der Schülerzahlen – um 7,4 Mrd. Euro zurückgehen werden (einschließlich der Minderausgaben in Höhe von 0,1 Mrd. Euro für die Schülerförderung – vgl. insgesamt dazu Tabelle 20). Tatsächliche Mehrausgaben werden sich aber in Konsequenz der im Folgenden vorgestellten Verbesserungen ergeben:

#### Zur Förderung von ‚Risikoschülern‘

Die internationalen wie auch die nationalen Auswertungen der PISA-Daten haben eindringlich darauf aufmerksam gemacht, dass etwa ein Fünftel der Fünfzehnjährigen nicht über die schulfachlichen Fähigkeiten verfügt, die zum Erlernen zukunftsfähiger Berufe erforderlich sind. Diese Schülergruppe wird in den deutschen PISA-Publikationen als ‚Risikogruppe‘ bezeichnet. Die hier vorgelegte Ausgabenberechnung geht mit Blick auf diese Gruppe junger Menschen davon aus, dass für die Schüler und Schülerinnen, die in der Primar- und in der Sekundarstufe I gefährdet sind, in diese Risikogruppe ‚hineinzuwachsen‘, zusätzliches pädagogisches Personal zur gezielten Förderung be-

reit gestellt werden muss. Dazu wird angesetzt, dass die Schülerplatzausgaben je ‚Risikoschüler‘ das Eineinhalbfache der durchschnittlichen Ausgaben je Schüler in der Primarstufe bzw. in der Sekundarstufe I ausmachen. Diese Ausgabenvermehrung wird allerdings nur dann zu dem erwarteten Erfolg beitragen, wenn sie zur Realisierung pädagogisch angemessener Konzepte der Förderung schwacher Schüler und Schülerinnen durch zusätzliche Lehrer, durch Sozialarbeiter und weiteres pädagogisches Personal genutzt wird. Dieser anspruchsvolle Ansatz erfordert 2015 Mehrausgaben von etwa 2,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 21).

#### Zum Ausbau ganztägiger Angebote in allgemein bildenden Schulen

Wenn der Anteil ganztägiger Schulplätze von 2005 noch 13,8% auf 35% aller Schulplätze der allgemein bildenden Schulen gesteigert wird, so würde dies im Jahr 2015 Mehrausgaben von 2,4 Mrd. Euro erfordern. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die jährlichen Mehrausgaben für Ganztagschulen die für Halbtagschulen um 30% übersteigen. Diese Mittelsteigerung ermöglicht die Errichtung zusätzlicher ‚gebundener‘ Ganztagschulen. Die Frage, wie sich das dazu erforderliche zusätzliche Personal



auf Lehrer, Sozialarbeiter oder weitere pädagogische Kräfte verteilt, bleibt dabei der Konzeptentwicklung der Ganztagschulen überlassen. Genauere Ausgabenbestimmungen lassen sich aufgrund fehlender Grundlagendaten - insbesondere im Bereich der Bereitstellung der erforderlichen Räume - derzeit nicht vornehmen. Es kann allerdings darauf verwiesen werden, dass in den zusätzlichen Ausgaben je Schüler auch Investitionsmittel enthalten sind (vgl. Tabelle 4) und dass der Rückgang der Schülerzahlen an den Schulen in zahlreichen Schulgebäuden mittel- bis langfristig Räume frei setzen wird, die dann ganztagsgerecht umgebaut werden können. Gestützt auf den Schätzwert von 30% weist Tabelle 22 Mehrausgaben von 2,4 Mrd. Euro aus.

### Zur Ausweitung vollzeitschulischer Bildung in der Sekundarstufe II

Die Schwierigkeiten, allen jungen Menschen im Anschluss an ihre Schulzeit eine Möglichkeit zum Erlernen eines Berufes zu bieten, begleiten die jüngere Geschichte der Bundesrepublik. Von den 20- bis unter 25jährigen jungen Erwachsenen verfügen auch 2004 (aktuellere Daten liegen noch nicht vor) 15,2%

über keine abgeschlossene Berufsausbildung (BMBF 2006, S. 141). Diese etwa 15% befinden sich auch nicht mehr auf irgendeinem Ausbildungsweg. Vor dem Hintergrund dauerhafter Randständigkeit dieser jungen Menschen und angesichts der demographischen Verknappung, die Deutschland bevorsteht, wird vorgeschlagen, die Angebote tatsächlicher beruflicher Qualifizierung in vollzeitschulischer Form von derzeit 35,4% aller Schüler in den Schulen der beruflichen Bildung auf 50% zu steigern. Auf diesem Wege könnten im Schulberufssystem sowohl solche Angebote ausgebaut werden, die die Ausbildungsplätze der Dualen Ausbildung substituieren würden (z.B. Elektroberufe, Büroberufe, Berufe in der Körperpflege) wie auch Angebote in den Ausbildungsbereichen, in denen traditionell vollzeitschulisch ausgebildet wird (wie z.B. Assistenzberufe im Gesundheitsbereich oder auch therapeutische Berufe). Ein solches Ausweitungsprogramm erfordert Mehrausgaben in Höhe von 0,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 23). Die Entlastung, die diese Ausweitung zugleich bei den Ausgaben im Dualen System und im Übergangssystem bringen würde, könnte die zusätzlichen investiven Maßnahmen in der vollzeitschulischen Ausbildung abdecken.

## 4.5

### AUSGABENENTWICKLUNG IM HOCHSCHULBEREICH

Anders als im Schulbereich wird es in den Hochschulen auch ohne eine Steigerung der Übergangsquoten aus den Schulen in die Hochschulen zu wachsenden Zahlen der Studierenden kommen. Mit Blick auf internationale Vergleichsdaten und auf die Bedarfsentwicklung in Deutschland wird in der hier präsentierten Ausgabenberechnung aber davon ausgegangen, dass das sich daraus ergebende Angebot ausgebildeter Hochschulabsolventen allenfalls dann ausreichen wird, wenn die Daten der Studienanfängerquoten 40% eines Altersjahrgangs nicht unterschreiten und wenn die Studienerfolgsquoten durch eine Verringerung der Notwendigkeit, für Lebensunterhalt und Begleichung der Studiengebühren neben dem Studium einer Erwerbstätigkeit nach zu gehen, gesteigert werden.

### Zur Steigerung der Studienanfängerzahlen

Die Prognose der KMK zu den Studienanfängern, Studierenden und Hochschulabsolventen (vgl. den Beleg in der Fußnote von Tabelle 14 sowie die in dieser Tabelle präsentierten Prognosewerte zu den

Studienanfängerzahlen sowie die in Tabelle 24 dargestellten Studierendenzahlen) geht von zwei Varianten der Quoten derer, die als Studienberechtigte tatsächlich ein Studium aufnehmen, aus. Die hier vorgelegte Ausgabenberechnung orientiert sich an der Variante mit einer Übertrittsquote von 75%. Diese Variante (vgl. Tabelle 24) führt – auch in Folge doppelter Absolventenjahrgänge im Zusammenhang mit der Verkürzung der gymnasialen Schulzeit – zu einer Steigerung der Zahl der Studierenden von 2005 knapp 2 Millionen auf etwa 2,4 Millionen in 2015. Die Ausbildung der zusätzlichen Studierenden erzwingt für den Hochschulpakt II ein zusätzliches Ausgabenvolumen von jährlich 2,7 Mrd. Euro. Damit würden die Betreuungsrelationen nicht – wie so oft in der Vergangenheit – parallel zu steigenden Zahlen der Studierenden weiter verschlechtert, allerdings auch nicht verbessert.

### Fortführung der Exzellenzinitiative

Hinsichtlich der Fortführung der Exzellenzinitiative (mit den Elementen Graduiertenschulen, Exzellenzcluster sowie Zukunftskonzepte) folgt die hier vor-

gelegte Ausgabenberechnung dem Vorschlag des Wissenschaftsrates und der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die eine Erhöhung der Ansätze um 25% vorschlagen, nicht zuletzt auch um das Gesamtprogramm auszuweiten. Dies führt hinsichtlich der Fortführung der Exzellenzinitiative gegenüber dem Jahr 2005, als sich die Exzellenzinitiative im ‚Bildungsbudget‘ noch nicht auswirkte - zu einem zusätzlichen Ausgabenvolumen von 0,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 24).

### Zu Mehrausgaben für die Förderung der Studierenden

Die zuvor dargestellten Maßnahmen im Hochschulbereich erhöhen ebenso wie die demogra-

fische Entwicklung die Zahl derer, die im Jahr 2015 Studierende sein werden. Dies führt zugleich – bei einer konstanten Förderquote – zu einer Erhöhung der zur Förderung Studierender erforderlichen Ausgaben. Für das Jahr 2015 werden dafür Mehrausgaben von 0,3 Mrd. Euro erwartet (vgl. Tabelle 25).

### Abschaffung der Studiengebühren

Eine bundesweite Abschaffung der Studiengebühren würde zu Mindereinnahmen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro führen. Damit dies nicht eine Verschlechterung der Ausstattung der Hochschulen nach sich zieht, erfordert diese Maßnahme in gleicher Höhe zusätzliche Ausgaben (vgl. Tabelle 26).

## 4.6

### LEBENSLANGES LERNEN

In Deutschland verfügten im Jahr 2004 von den jungen Erwachsenen im Alter von 20 bis unter 30 Jahren 15% nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung und waren auch nicht in Ausbildungswegen, die dahin führen. Angesichts der in dieser Expertise skizzierten Entwicklung der Qualifikationsnachfrage sind Erwerbspersonen, die keinen Berufsabschluss haben wie auch die, die über einen Abschluss mit solchen Qualifikationen verfügen, die nicht mehr oder nicht in einem hinreichenden Umfang gefragt werden, zu dauerhafter Erwerbslosigkeit oder zur Beschäftigung in prekären Bereichen des Arbeitsmarktes ‚vorverurteilt‘.

Da die Analysen zur Weiterbildungsbeteiligung zeigen, dass gerade die gering qualifizierten Menschen mit ihrer Teilnahme an Weiterbildung unterrepräsentiert sind und da gerade diese Erwerbspersonengruppe, wenn sie denn einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann, von den sie beschäftigenden Unternehmen selten bei ihrer Weiterbildung be-

fördert werden, liegt hier ein Aufgabenbereich öffentlicher Bildungsfinanzierung. Angesichts des schwer überschaubaren Bereichs des Lebenslangen Lernens sowie der hohen Bedeutung der privaten Ausgaben in diesem Bereich kann es im Rahmen dieser Expertise nicht gelingen, belastbare konkrete Vorschläge vorzunehmen. Da aber eine vorsorgende Einplanung öffentlicher Ressourcen für Weiterbildung – nicht zuletzt auch mit Blick auf die demographische Entwicklung in Deutschland – unverzichtbar ist, wird hier so verfahren, dass für den Bereich des Lebenslangen Lernens für die öffentlichen Haushalte eine Ausgabensteigerung vorgesehen wird, die im Rahmen der Erhöhung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 4,8% (2005) auf 5,4% nach Durchführung der bisher vorgeschlagenen Maßnahmen noch finanziert werden kann. Das so ermittelte Volumen zusätzlicher Ausgaben für lebenslanges Lernen beläuft sich auf 2,4 Mrd. Euro.

## 4.7

# DAS VOLUMEN DES BILDUNGSBUDGETS BEI REALISIERUNG DER VORGESTELLTEN MASSNAHMEN BIS 2015

Wenn die hier einzeln dargestellten Maßnahmen mit den hier veranschlagten Ausgaben für die 2015 am Bildungssystem Teilnehmenden umgesetzt sein sollten, so würde dann – in Preisen von 2005 und bei einem Bruttoinlandsprodukt, das 2015 dem des Jahres 2005 real entsprechen würde – das öffentliche Bildungsbudget bei 120,1 Mrd. Euro liegen (vgl. Tabelle 27). Dies entspräche dann – wiederum bezogen auf die Werte des Jahres 2005 – einem Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 5,4% - gegenüber tatsächlich 4,8% (vgl. Tabelle 2). Die Steigerung des ‚Bildungsbudgets‘, die diese Werte signalisieren, entspricht der Steigerung, die auf dem Bildungsgipfel im Herbst 2008 verabredet wurde – unter der Voraussetzung, dass der öffentliche Anteil am ‚Bildungsbudget‘ konstant bleiben wird. Sie ermöglicht, um es noch einmal zusammenfassend darzustellen, für die im Folgenden genannten Handlungsbereiche die folgenden Steigerungen der Mittelzuweisungen:

- Für die im vorschulischen Bereich angesprochenen Bereiche käme es zu einer Mittelausweitung von 9,1 Mrd. Euro auf 15,3 Mrd. Euro, also auf 168% gegenüber 2005.
- Im schulischen Bereich würden die demographisch bedingten Ausgabenminderungen weitgehend im System bleiben: Von den denkbaren Einsparungen in Höhe von 7,4 Mrd. Euro würden lediglich 1,5 Mrd. Euro den Schulen nicht weiterhin zur Verfügung stehen, so dass die Ausgaben in den hier angesprochenen Feldern von 56 Mrd. Euro auf 54,5 Mrd. Euro, also auf 97% zurück gehen würden. Gleichwohl würden in Folge der bis dahin gesunkenen Schülerzahlen die Ausgaben je Schüler von durchschnittlich knapp 4.600 Euro auf knapp 5.400 Euro gesteigert.
- Im Bereich der Hochschulen ergäbe sich in den Feldern, in denen Verbesserungen vorgeschlagen werden, zusätzliche Ausgaben von 4,9 Mrd. Euro, so dass es zu einer Steigerung von 13,2 Mrd. Euro auf 18,1 Mrd. Euro, also auf 137% kommen würde.
- Im Bereich des Lebenslangen Lernens wird eine Steigerung der öffentlichen Ausgaben von 3 Mrd. Euro auf 5,4 Mrd. Euro, also auf 180% eingerechnet.

Beim Vergleich der hier vorgestellten Steigerungsquoten mit der in Tabelle 27 für das Bildungsbudget insgesamt berücksichtigten Steigerung des Bildungsbudgets auf 111,2% muss bedacht werden, dass die einzelnen Bereiche mit sehr unterschiedlichem Gewicht in die Gesamtberechnung eingehen (der größte Bereich, der der Schulen, ist der, in dem es zu Reduzierungen kommt) und dass für eine Reihe von Positionen des Bildungsbudgets keine ausgabenrelevanten Maßnahmen vorgeschlagen werden.

Mit Blick auf eine Gesamtbewertung der hier vorgeschlagenen bereichsspezifischen Ausgabensteigerungen soll abschließend noch einmal an den Ausgang dieser Expertise und an ihre Zielsetzung erinnert werden: Diese Expertise verzichtet auf den Versuch, alle wünschbaren und überwiegend auch dringend erforderlichen Verbesserungen des Bildungssystems vorzustellen und das für ihre Realisierung erforderliche Bildungsbudget zu berechnen, so wie es etwa in der Studie von Jaich (2008) unternommen wird. Der durchaus ‚bescheidenere‘ Anspruch dieser Expertise zielt darauf, explorativ vorzuführen, welchen Spielraum die auf dem Bildungsgipfel in Dresden zwischen dem Bund und den Ländern verabredete Erhöhung des Anteils der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf 5,4% (innerhalb eines öffentlich und privat getragenen Bildungsbudgets mit einem BIP-Anteil von 7%) tatsächlich eröffnen würde. Indem gezeigt wird, welche Möglichkeiten sich bei der auf dem ‚Bildungsgipfel‘ verabredeten haushaltspolitischen Zielsetzung auf tun, wird zugleich auch deutlich, welche dringend anstehenden Aufgaben bei der auf dem ‚Gipfel‘ verabredeten Perspektive nicht zugleich zu leisten sind: kleinere Klassen werden nicht möglich, Ganztagschulen als Regelfall bleiben in weiter Ferne, die Verbesserung der Ausbildung in den Hochschulen auch durch günstigere Betreuungsrelationen bleiben unerreicht, ein bedarfsdeckendes Stipendiensystem ist nicht in Sicht. Insgesamt bleibt als Fazit die Feststellung: Die Erhöhung des ‚Bildungsbudgets‘, so wie dies auf dem ‚Bildungsgipfel‘ verabredet wurde, wäre, wenn sie denn vollzogen würde, ein richtiger, aber eben nur ein erster Schritt auf einem Weg, der Deutschlands Bildungssystem an die Standards wichtiger Industrieländer heran führen könnte.



**Tabelle 1**  
Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft  
2005 und 2006 (Durchführungsbetrachtung<sup>1</sup>)

Bereich	2005				2006							
	in MRD. Euro	in Prozent von insgesamt (A+B+C+D)	in Prozent des Bildungsbudgets (A+B)	in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	in MRD. Euro	in Prozent von insgesamt (A+B+C+D)	in Prozent des Bildungsbudgets (A+B)	in Prozent des Bruttoinlandsprodukts				
<b>A</b>	<b>Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung<sup>2</sup></b>				<b>127,6</b>	<b>66,4</b>	<b>90,1</b>	<b>5,7</b>	<b>129,6</b>	<b>65,9</b>	<b>90,7</b>	<b>5,6</b>
30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft	114,5	59,6	80,8	5,1	116,1	59,1	81,2	5,0			
31	ISCED 0 - Elementarbereich <sup>3</sup>	11,3	5,9	8,0	0,5							
32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	76,2	39,6	53,8	3,4							
	Darunter: Allgemeinbildende Bildungsgänge	50,1	26,1	35,4	2,2							
	Berufliche Bildungsgänge <sup>4</sup>	7,5	3,9	5,3	0,3							
	Betriebliche Ausbildung im Dualen System <sup>5</sup>	16,9	8,8	11,9	0,8							
33	ISCED 5/6 Tertiärbereich <sup>6</sup>	24,6	12,8	17,4	1,1							
	Darunter: Forschung und Entwicklung an Hochschulen	9,2	4,8	6,5	0,4							
34	Sonstige (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) <sup>7</sup>	2,4	1,2	1,7	0,1							
40/50	Übrige Ausgaben in internationaler Abgrenzung	13,1	6,8	9,2	0,6							
<b>B</b>	<b>Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung</b>				<b>14,0</b>	<b>7,3</b>	<b>9,9</b>	<b>0,6</b>	<b>13,7</b>	<b>7,0</b>	<b>9,6</b>	<b>0,6</b>
10	Betriebliche Weiterbildung <sup>8</sup>	7,9	4,1	5,6	0,4	8,1	4,1	5,7	0,4			
20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote <sup>9</sup>	4,8	2,5	3,4	0,2	4,7	2,4	3,3	0,2			
30	Förderung von Teilnehmern an Weiterbildung <sup>10</sup>	1,3	0,7	0,9	0,1	0,9	0,5	0,6	0,0			
<b>A+B</b>	<b>Bildungsbudget insgesamt</b>				<b>141,6</b>	<b>73,7</b>	<b>100,0</b>	<b>6,3</b>	<b>142,9</b>	<b>72,7</b>	<b>100,0</b>	<b>6,2</b>

Bereich	2005				2006						
	in		in Prozent		in		in Prozent				
	MRD. Euro	von ins- gesamt (A+B+ C+D)	des Bil- dungs- budgets (A+B)	des Brutto- inlands- produkts	MRD. Euro	von ins- gesamt (A+B+ C+D)	des Bil- dungs- budgets (A+B)	des Brutto- inlandspro- dukts			
<b>C</b>	<b>Forschung und Entwicklung<sup>11</sup></b>			<b>55,7</b>	<b>29,0</b>		<b>2,5</b>	<b>58,9</b>	<b>30,0</b>		<b>2,6</b>
	10	Wirtschaft	38,7	20,1		1,7	41,1	20,9		1,8	
	20	Staatliche Forschungseinrichtungen <sup>12</sup>	1,1	0,6		0,0	1,2	0,6		0,1	
	30	Private Forschungseinrichtungen ohne Erwerbszweck <sup>12</sup>	6,7	3,5		0,3	7,0	3,6		0,3	
	40	Hochschulen (zusätzlich in ISCED 5/6 enthalten)	9,2	4,8		0,4	9,6	4,9		0,4	
<b>D</b>	<b>Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur</b>			<b>4,1</b>	<b>2,1</b>		<b>0,2</b>	<b>4,4</b>	<b>2,2</b>		<b>0,2</b>
	10	Wissenschaftliche Museen und Bibliotheken, Fachinformationszentren (ohne Forschung und Entwicklung)	0,6	0,3		0,0					
	20	Nichtwissenschaftliche Museen und Bibliotheken	2,0	1,0		0,1					
	30	Ausgaben der außeruniversitären Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung (ohne Forschung und Entwicklung)	1,5	0,8		0,1					
<b>C+D</b>	<b>Forschung/Entwicklung/Sonstiges (ohne C 40) insgesamt</b>			<b>50,6</b>	<b>26,3</b>	<b>0,0</b>	<b>2,3</b>	<b>53,7</b>	<b>27,3</b>	<b>0,0</b>	<b>2,3</b>
<b>A+B + C+D</b>	<b>Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft (konsolidiert um Forschung und Entwicklung an Hochschulen)</b>			<b>192,2</b>	<b>100,0</b>		<b>8,6</b>	<b>196,6</b>	<b>100,0</b>		<b>8,5</b>

1 Durchführungrechnung, Abgrenzung nach dem Konzept 2005

2 Abgegrenzt nach der ISCED-Gliederung: International Standard Classification for Education

3 Kindergärten, Vorschulklassen und Schulkindergärten

4 Ohne Fachschulen, Fachakademien, Berufsakademien, Schulen des Gesundheitswesens im Tertiärbereich

5 Einschließlich ausbildungsrelevanter Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit

6 Ohne Ausgaben für die Krankenbehandlung, einschließlich Ausgaben für Fachschulen, Fachakademien, Berufsakademien, Schulen des Gesundheitswesens im Tertiärbereich, Forschung und Entwicklung an Hochschulen, Studentenwerke

7 Ausgaben sind den einzelnen ISCED-Stufen nicht zuzuordnen (einschließlich geschätzter Ausgaben für die Beamtenausbildung, Serviceleistungen der öffentlichen Verwaltung sowie Studienseminare)

8 Schätzung der Kosten für interne und externe Weiterbildung (ohne Personalkosten der Teilnehmenden) auf der Basis der Erwerbstätigen (ohne Auszubildende) laut Mikrozensus und der durchschnittlichen Weiterbildungskosten je Beschäftigten laut der zweiten Europäischen Erhebung zur beruflichen Weiterbildung (CVTS). Eventuelle Doppelzählungen bei externen Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. in Hochschulen) konnten nicht bereinigt werden.

9 Öffentlich geförderte Angebote

10 Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung; eventuelle Doppelzählungen (Duale Ausbildung, Weiterbildung) konnten nicht bereinigt werden.

11 Berechnet nach den Methoden der FuE-Statistik (gemäß OECD-Meldung/Frascati-Handbuch)

12 Einschließlich FuE-Ausgaben der wissenschaftlichen Bibliotheken und Museen

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/06. Wiesbaden 2008



Bereich		Ausgaben der finanzierenden Bereiche in Mrd. Euro									Anteil des öffentlichen Bereichs am Budget insgesamt in %
		öffentlicher Bereich					Privater Bereich	Ausland	insgesamt		
		Bund	Länder	Kommunen	zusammen	des Bruttoinlandsprodukts					
<b>30</b>	<b>Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft</b>	<b>6,0</b>	<b>67,0</b>	<b>20,7</b>	<b>93,6</b>	<b>4,2</b>	<b>20,6</b>	<b>0,3</b>	<b>114,5</b>	<b>81,7</b>	
31	ISCED 0 - Elementarbereich <sup>3</sup>	0,0	1,5	6,6	8,1	0,4	3,2	0,0	11,3	71,7	
32	ISCED 1-4 - Schulen und schulnaher Bereich	3,5	45,4	13,5	62,4	2,8	13,8	0,0	76,2	81,9	
	Darunter: Allgemeinbildende Bildungsgänge	0,0	38,7	10,0	48,7	2,2	1,4	0,0	50,1	97,2	
	Darunter: Berufliche Bildungsgänge <sup>4</sup>	0,0	5,9	1,4	7,3	0,3	0,2	0,0	7,5	97,3	
	Darunter: Betriebliche Ausbildung im Dualen System <sup>5</sup>	3,5	0,7	0,4	4,6	0,2	12,3	0,0	16,9	27,2	
33	ISCED 5/6 Tertiärbereich <sup>6</sup>	2,4	17,9	0,4	20,7	0,9	3,6	0,3	24,6	84,1	
	Darunter: Forschung und Entwicklung	1,8	5,7	0,0	7,5	0,3	1,4	0,3	9,2	81,5	
34	Sonstige (keiner ISCED-Stufe zugeordnet) <sup>7</sup>	0,1	2,1	0,2	2,4	0,1	0,0	0,0	2,4	100,0	
<b>40</b>	<b>Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter und -dienste außerhalb von Bildungseinrichtungen</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5,0</b>	<b>0,0</b>	
<b>50</b>	<b>Ausgaben für die Förderung von Bildungsteilnehmern in ISCED-Bildungsgängen</b>	<b>3,4</b>	<b>4,1</b>	<b>0,5</b>	<b>8,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>8,1</b>	<b>100,0</b>	
<b>B</b>	<b>Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung</b>	<b>2,6</b>	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>	<b>6,4</b>	<b>0,3</b>	<b>7,6</b>	<b>0,1</b>	<b>14,0</b>	<b>45,7</b>	
<b>10</b>	<b>Betriebliche Weiterbildung</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>6,7</b>	<b>0,0</b>	<b>7,9</b>	<b>15,2</b>	
<b>20</b>	<b>Ausgaben für weitere Bildungsangebote</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>4,8</b>	<b>81,2</b>	
21	Krippen und Horte in öffentlicher Trägerschaft	0,0	0,3	0,8	1,1	0,0	0,3	0,0	1,5	73,3	
22	Einrichtungen der Jugendarbeit	0,1	0,1	1,1	1,3	0,1	0,1	0,0	1,4	92,9	
23	Lehrerfortbildung	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0	
24	Volkshochschule	0,0	0,1	0,2	0,4	0,0	0,5	0,0	0,9	44,4	
25	Bildungseinrichtungen der Tarifparteien, Kammern, Verbände	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	100,0	
<b>30</b>	<b>Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,3</b>	<b>100</b>	
<b>A+B</b>	<b>Bildungsbudget insgesamt</b>	<b>12,0</b>	<b>72,4</b>	<b>23,6</b>	<b>108,0</b>	<b>4,8</b>	<b>33,2</b>	<b>0,4</b>	<b>141,6</b>	<b>76,3</b>	



Bereich		Ausgaben der finanzierenden Bereiche in Mrd. Euro									Anteil des öffentlichen Bereichs am Budget insgesamt in %
		öffentlicher Bereich					Privater Bereich	Ausland	insgesamt		
		Bund	Länder	Kommunen	zusammen	des Bruttoinlandsprodukts					
<b>C</b>		<b>Forschung und Entwicklung</b>	<b>7,6</b>	<b>8,1</b>	<b>0,1</b>	<b>15,8</b>	<b>0,7</b>	<b>37,9</b>	<b>2,1</b>	<b>55,7</b>	<b>28,4</b>
	10	Wirtschaft	1,3	0,4	0,0	1,7	0,1	35,7	1,3	38,7	4,4
	20	Staatliche Forschungseinrichtungen <sup>12</sup>	0,6	0,3	0,1	1,0	0,0	0,1	0,0	1,1	90,9
	30	Private Forschungseinrichtungen ohne Erwerbszweck <sup>12</sup>	3,9	1,6	0,0	5,5	0,2	0,8	0,4	6,7	82,1
	40	Hochschulen (zusätzlich in ISCED 5/6 enthalten)	1,8	5,7	0,0	7,5	0,3	1,4	0,3	9,2	81,5
<b>D</b>		<b>Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>3,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>4,1</b>	<b>87,8</b>
	10	Wissenschaftliche Museen und Bibliotheken, Fachinformationszentren (ohne Forschung und Entwicklung)	0,3	0,2	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,6	83,3
	20	Nichtwissenschaftliche Museen und Bibliotheken	0,1	0,6	1,1	1,8	0,1	0,2	0,0	2,0	90,0
	30	Ausgaben der außeruniversitären Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung (ohne Forschung und Entwicklung)	0,8	0,4	0,0	1,2	0,1	0,2	0,1	1,5	80,0
<b>C+D</b>		<b>Forschung/Entwicklung/Sonstiges (ohne C 40) insgesamt</b>	<b>7,0</b>	<b>3,5</b>	<b>1,2</b>	<b>11,7</b>	<b>0,5</b>	<b>37,0</b>	<b>1,8</b>	<b>50,6</b>	<b>23,1</b>
<b>A+B+C+D</b>		<b>Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft (konsolidiert um Forschung und Entwicklung an Hochschulen)</b>	<b>19,1</b>	<b>75,9</b>	<b>24,9</b>	<b>119,8</b>	<b>5,3</b>	<b>70,1</b>	<b>2,3</b>	<b>192,2</b>	<b>62,3</b>
<b>A+B+C+D</b>		<b>Prozentuale Aufteilung der Ausgaben des Staates</b>	<b>15,9</b>	<b>63,4</b>	<b>20,8</b>	<b>100,0</b>					

Anmerkungen vgl. Tabelle 1

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/06. Wiesbaden 2008

**Tabelle 3**  
 Öffentliche Bildungsausgaben\* 1995 bis 2007  
 (in % des Bruttoinlandsproduktes)

Jahr	Öffentliche Bildungsausgaben in % des Bruttoinlandsproduktes
1995	4,11
2000	3,84
2005	3,86
2006	3,79
2007**	3,76

\* Nach der Definition des Bildungsfinanzberichts 2008, die von der in der hier vorgelegten Studie und auch von der seitens der OECD genutzten Definition des Bildungsbudgets abweicht.

\*\* vorläufiges Ist

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2008. Wiesbaden 2008

**Tabelle 4**  
 Öffentliche Ausgaben für öffentliche Schulen 2005 (in Euro)

Bundesland	Ausgaben je Schüler			Ausgaben <sup>2</sup> von Insgesamt für		
	Allgemein bildende Schulen	Berufliche Schulen <sup>3</sup>	Insgesamt	Personal <sup>1</sup>	laufenden Sachaufwand	Investitionen
Baden-Württemberg	5.100	4.200	4.900	4.000	500	400
Bayern	5.200	3.200	4.800	3.900	500	400
Berlin	6.100	3.600	5.600	4.800	600	200
Brandenburg	5.200	2.700	4.600	3.800	400	400
Bremen	5.300	3.400	4.800	4.200	400	200
Hamburg	6.200	4.300	5.700	4.500	800	400
Hessen	4.900	3.600	4.600	3.700	500	400
Mecklenburg-Vorpommern	5.100	2.500	4.400	3.600	600	200
Niedersachsen	4.800	3.700	4.600	3.700	600	300
Nordrhein-Westfalen	4.800	3.300	4.500	3.600	600	300
Rheinland-Pfalz	4.800	3.300	4.500	3.800	400	300
Saarland	4.700	3.300	4.300	3.700	400	200
Sachsen	5.800	3.000	5.000	4.100	500	500
Sachsen-Anhalt	6.100	2.900	5.300	4.500	400	200
Schleswig-Holstein	4.900	3.500	4.600	6.700	400	500
Thüringen	6.400	3.600	5.600	4.600	600	400
<b>Deutschland</b>	<b>5.100</b>	<b>3.500</b>	<b>4.700</b>	<b>3.900</b>	<b>500</b>	<b>300</b>

1 Personalausgaben für Schulen und Schulverwaltung, einschließlich unterstellter Sozialbeiträge für beamtete Lehrkräfte sowie der Beihilfeaufwendungen

2 Abweichungen in Folge von Rundungen

3 Vollzeit- und Teilzeitschulen

Quelle: www.destatis.de.

**Tabelle 5**  
 Öffentliche Ausgaben\* für öffentliche Schulen je Schüler  
 nach Schultypen 2005 (in Euro)

Schultyp	Deutschland
Grundschule	4.000
Hauptschule	5.600
Schule mit mehreren Bildungsgängen	5.600
Realschule	4.500
Gymnasium	5.400
Integrierte Gesamtschule	5.700
Förderschulen	12.300
allgemeinbildende Schulen	5.100
Berufliche Schulen insgesamt	3.500
Berufliche Schulen Vollzeit**	4.250
Berufsschulen im Dualen System	2.200
<b>Schulen insgesamt</b>	<b>4.700</b>

\* Personalausgaben für Schulen und Schulverwaltung, laufender Sachaufwand, Investitionsausgaben.

\*\* eigene Berechnungen

Quelle: www.destatis.de.

**Tabelle 6**  
 Laufende Grundmittel<sup>1</sup> je Studierenden und je Absolvent  
 nach Bundesländern 2005 (in Euro)

Land	je Studierende(n)
Baden-Württemberg	8.960
Bayern	8.030
Berlin	7.950
Brandenburg	5.690
Bremen	6.600
Hamburg	9.620
Hessen	7.130
Mecklenburg-Vorpommern	7.900
Niedersachsen	9.760
Nordrhein-Westfalen	8.340
Rheinland-Pfalz	6.290
Saarland	9.650
Sachsen	7.540
Sachsen-Anhalt	8.710
Schleswig-Holstein	9.290
Thüringen	8.760
<b>Deutschland</b>	<b>8.220</b>

<sup>1</sup> Laufende Grundmittel sind die Nettoausgaben, vermindert um Einnahmen und Investitionen, verstärkt um Zusetzungen für Versorgungsbezüge und Beihilfen.

Quelle: www.destatis.de.

**Tabelle 7**Bildungsausgaben<sup>1</sup> in % des Bruttoinlandsproduktes (2005)

Land	öffentliche Ausgaben <sup>2</sup>	private Ausgaben <sup>3</sup>	Ausgaben insgesamt
Österreich	5,2	0,4	5,5
Belgien	5,8	0,2	6,0
Dänemark	6,8	0,6	7,4
Finnland	5,9	0,1	6,0
Frankreich	5,6	0,5	6,0
<b>Deutschland</b>	<b>4,2</b>	<b>0,9</b>	<b>5,1</b>
Griechenland	4,0	0,3	4,2
Irland	4,3	0,3	4,6
Italien	4,3	0,4	4,7
Niederlande	4,6	0,4	5,0
Portugal	5,3	0,4	5,7
Spanien	4,1	0,5	4,6
Schweden	6,2	0,2	6,4
Vereinigtes Königreich	5,0	1,2	6,2
Japan	3,4	1,5	4,9
Vereinigte Staaten	4,8	2,3	7,1
<b>OECD-Ländermittel</b>	<b>5,0</b>	<b>0,8</b>	<b>5,8</b>

1 in der OECD-Definition.

2 einschließlich öffentlicher Subventionen an private Haushalte, die Bildungseinrichtungen zuzuordnen sind, und direkter Ausgaben für Bildungseinrichtungen aus internationalen Quellen

3 abzüglich öffentlicher Subventionen, die Bildungseinrichtungen zuzuordnen sind

Quelle: OECD 2008

**Tabelle 8**  
Bildungsausgaben nach Ausgabenarten und Lehrergehälter  
in ausgewählten Ländern 2005

Land	Anteil der Gesamtausgaben in %		Anteil an den laufenden Ausgaben in %		Lehrergehälter* in US-Dollar
	laufende Ausgaben	Investitionsausgaben	Personal	Anderes	
Österreich	96,4	3,2	76,9	23,1	38.805
Dänemark	93,4	6,6	77,9	22,1	38.911
Finnland	91,4	8,6	65,7	34,3	38.159
Frankreich	90,9	9,1	80,6	19,4	33.723
<b>Deutschland</b>	<b>93,3</b>	<b>6,7</b>	<b>83,1</b>	<b>16,9</b>	<b>51.240</b>
Griechenland	85,1	14,9	92,5	7,5	31.439
Irland	90,4	9,6	83,5	16,5	46.709
Italien	93,7	6,3	80,4	19,6	31.917
Niederlande	92,8	7,2	79,9	20,1	45.960
Portugal	98,1	1,9	95,5	4,5	32.275
Schweden	92,6	7,4	70,0	30,0	31.585
Spanien	92,8	7,2	80,9	19,1	41.588
England	91,4	8,6	81,0	19,0	43.835
Japan	90,1	9,9	87,2	12,8	47.855
Schweiz	90,3	9,7	84,9	15,1	60.061
Vereinigte Staaten	88,8	11,2	80,8	19,2	41.090
<b>OECD-Ländermittel</b>	<b>91,8</b>	<b>8,2</b>	<b>79,9</b>	<b>20,1</b>	<b>40.322</b>

\* Jahresgehalt im Sekundarbereich I nach 15 Jahren Berufserfahrung in US-Dollar (kaufkraftbereinigt).

Quelle: OECD, 2007 (Lehrergehälter) und OECD 2008 (Bildungsausgaben).

**Tabelle 9**  
Ausgaben je Schüler nach Bildungsstufen  
in % der Ausgaben für die Primarstufe (2005)

Land	Primarbereich US-Dollar <sup>1</sup>	Sekundarbereich I in % des Primarbereichs	Sekundarbereich II <sup>2</sup> in % des Primarbereichs
Österreich	8.259	115	114
Finnland	5.557	160	100
<b>Deutschland</b>	<b>5.014</b>	<b>124</b>	<b>129</b>
Niederlande	6.266	130	124
Schweden	7.532	107	11
Schweiz	8.469	115	136
Vereinigte Staaten	6.361	156	172
<b>OECD-Durchschnitt</b>	<b>6.252</b>	<b>119</b>	<b>129</b>

1 kaufkraftbereinigt.

2 nur allgemein bildende Ausbildungsgänge.

Quelle: OECD 2008

**Tabelle 10**

Ausgaben je Studienplatz und je Studierenden über die gesamte Studierendauer im Tertiärbereich - Typ A<sup>1</sup> (2005)

Land	US-Dollar <sup>2</sup> je	
	Studienplatz	Bildungsgang
Frankreich	11.486	55.575
<b>Deutschland</b>	<b>13.351</b>	<b>81.817</b>
Griechenland	7.661	31.935
Italien	8.032	45.115
Niederlande	13.883	70.932
Japan	13.827	58.239
Schweiz	23.137	150.942

<sup>1</sup> Tertiärbereich A und weiterführende forschungsorientierte Studiengänge

Quelle: OECD 2008

**Tabelle 11**

Verknappung als demographische Perspektive

Land	Jahrgangsbesetzung zum 31.12.2007		
	0 bis unter 1	19 bis unter 20	0 bis unter 1 in % von 19 bis unter 20
Baden-Württemberg	93.149	131.188	71,0
Bayern	107.605	148.110	72,7
Berlin	31.086	38.609	80,5
Brandenburg	18.686	35.416	52,8
Bremen	5.523	7.540	73,2
Hamburg	16.594	18.373	90,3
Hessen	52.518	68.416	76,8
Mecklenburg-Vorpommern	12.779	24.625	51,9
Niedersachsen	65.290	95.092	68,7
Nordrhein-Westfalen	150.971	216.107	69,9
Rheinland-Pfalz	32.582	49.263	66,1
Saarland	7.271	12.049	60,3
Sachsen	33.851	53.610	63,1
Sachsen-Anhalt	17.364	32.470	53,5
Schleswig-Holstein	23.066	33.225	69,4
Thüringen	17.160	30.342	56,6
<b>Deutschland</b>	<b>685.495</b>	<b>994.435</b>	<b>68,9</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt

**Tabelle 12**

Wirtschafts- und Haushaltsdaten\* nach Bundesländern (2006 in Euro)

Land	Bruttoinlands- produkt je Einwohner	Nettokredit- aufnahme je Einwohner**	Schuldenstand je Einwohner
Baden-Württemberg	31.388	141	4.479
Bayern	32.815	-14	3.070
Berlin	23.715	495	17.354
Brandenburg	19.386	-220	7.357
Bremen	38.107	523	20.149
Hamburg	49.318	-68	12.367
Hessen	33.614	-192	6.224
Mecklenburg-Vorpommern	19.112	-154	7.383
Niedersachsen	24.649	44	7.053
Nordrhein-Westfalen	27.811	148	7.583
Rheinland-Pfalz	24.843	214	7.443
Saarland	26.759	520	9.262
Sachsen	20.815	-356	3.778
Sachsen-Anhalt	20.409	223	9.154
Schleswig-Holstein	24.670	321	8.568
Thüringen	19.797	236	7.978
<b>Deutschland***</b>	<b>28.010</b>	<b>75</b>	<b>18.009</b>

\* der öffentlichen Haushalte der Länder und Gemeinden

\*\* Negativwerte sind Kredittilgungen

\*\*\* öffentliche Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammen

Quellen: Statistisches Bundesamt: Die Bundesländer: Strukturen und Entwicklungen. Wiesbaden 2008 (z.T. eigene Berechnungen)  
Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 9/2007, S. 889

destatis: Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2008

**Tabelle 13**

## Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (2006 in Euro)

Land	Bundesergänzungszuweisungen	Nehmerländer (+) Geberländer (-)	insgesamt
Baden-Württemberg		-2.047.000.000	-2.047.000.000
Bayern		-2.085.000.000	-2.085.000.000
Berlin	2.881.000.000	2.636.000.000	5.517.000.000
Brandenburg	1.982.000.000	502.000.000	2.484.000.000
Bremen	196.000.000	346.000.000	542.000.000
Hamburg		-618.000.000	-618.000.000
Hessen		-2.411.000.000	-2.411.000.000
Mecklenburg-Vorpommern	1.470.000.000	472.000.000	1.942.000.000
Niedersachsen	119.000.000	241.000.000	360.000.000
Nordrhein-Westfalen		-131.000.000	-131.000.000
Rheinland-Pfalz	223.000.000	344.000.000	567.000.000
Saarland	118.000.000	115.000.000	233.000.000
Sachsen	3.486.000.000	1.071.000.000	4.557.000.000
Sachsen-Anhalt	2.115.000.000	588.000.000	2.703.000.000
Schleswig-Holstein	120.000	123.000.000	123.120.000
Thüringen	1.962.000.000	613.000.000	2.575.000.000

Quelle: destatis: Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2008



**Tabelle 14**

Entwicklung der Kinder-, Schüler- und Studierendenzahlen in Deutschland  
(2005/2020)

Gruppe	Bildungseinrichtung	2005***	Prognosevarianten	2015	2020	2015 in % von 2005	2020 in % von 2005
unter 3	Hort*	2.105.000	11. Koord.- V1- W1	1.953.000	1.932.000	93	92
3 bis unter 6	Kindergarten*	2.242.000	11. Koord.- V1- W1	1.962.000	1.956.000	88	87
19 bis unter 25	*	5.814.000	11. Koord.- V1- W1	5.129.000	4.948.000	88	85
Schüler	Schulen**	12.276.000		10.624.000	10.090.000	87	82
Studienanfänger	Hochschulen****	356.000	75%-Variante	358.000	344.000	101	97
Studierende	Hochschulen****	1.986.000	75%-Variante	2.388.000	2.277.000	120	115

\* Bevölkerungsdaten

\*\* Prognose von Schülerzahlen (nach KMK 2007)

\*\*\* für 2005 Ist-Werte

\*\*\*\* Die KMK-Prognose von 2005 lag mit ihrer 75%-Variante in den vergangenen Jahren oberhalb der tatsächlich erreichten Zahlen, im Studienjahr 2008 entsprach sie mit 386.100 der tatsächlich erreichten Anfängerzahl von 385.500. Diese Prognosevariante entspricht einer Studienanfängerquote von etwa 40%. Eine Ende 2007 vom CHE vorgelegte Anfängerprognose rechnet allerdings mit deutlich höheren Werten. Die von der KMK angekündigte aktualisierte Prognose wird erst im Frühjahr 2009 erscheinen.

Quellen: Bevölkerungsdaten: 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Variante 1 - W1

Schülerdaten: KMK: Vorausberechnung der Schüler und Absolventenzahlen 2005-2020. Bonn 2007

CHE: Die Zukunft vor den Toren. Aktualisierte Berechnung zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020. Gütersloh 2007

KMK: Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Bonn 2005

**Tabelle 15**

## Zusätzliche öffentliche Ausgaben für den Ausbau des Krippenplatzangebotes auf 35% bis 2013 und danach

Jahr	Anzahl der Kinder unter 3 Jahren*	Angebotsquote in %**	Zahl der Krippenplätze	öffentlich zu tragende Betriebskosten ohne Angebotsausweitung***	jährliche zusätzliche öffentliche Ausgaben in Mrd. Euro			öffentliche Ausgaben insgesamt (Mrd. Euro)	Mehrausgaben 2015
					Investitionskosten****	Betriebskosten****	insgesamt		
2005	2.105.000							1,1	
2007	2.051.000	15,5	318.000						
2013	1.954.000	35,0	684.000	2,0	0,5	2,3	2,8	4,8	
2015	1.953.000	35,0	684.000	2,0	0,5*****	2,3	2,8	4,8	3,7

\* vgl. Tabelle 14

\*\* 2007: Ist-Wert, 2013 und 2015: Zielwerte

\*\*\* 318.000 Plätze, je Platz 6.400 Euro

\*\*\*\* abgeleitet aus den Berechnungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein ‚Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren...‘ vom 28.8.2008: Investitionskosten für neue Plätze (von 318.000 in 2007 auf 684.000 in 2013 und danach) insgesamt 4 Mrd. Euro, je Platz: 11.000 Euro Betriebskosten für 366.000 zusätzliche Plätze in 2013 insgesamt 2,342 Mrd. Euro, je Platz: 6.400 Euro

\*\*\*\*\* Investitionskosten von jährlich 0,5 Mrd. Euro werden auch nach Abschluss der Ausbauphase für Instandsetzungen und räumliche Verbesserungen fortgeschrieben.

**Tabelle 16**

## Sicherung des Angebotes von Kindergartenplätzen für 100% der Drei- bis unter Sechsjährigen

Jahr	Anzahl der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren*	Angebotsquote**	Zahl der Kindergartenplätze**	öffentliche Ausgaben je Platz in Euro***	öffentliche Ausgaben in Mrd. Euro
2005	2.242.000	90,0	2.017.800	4.020	8,1
2015	1.962.000	100,0	1.962.000	4.020	7,9
<b>Minderausgaben 2015 in Mrd. Euro</b>					<b>0,2</b>

\* vgl. Tabelle 15

\*\* für 2005 geschätzter Wert, angenommene Beteiligungsquote: 90% - vgl.: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008. Bielefeld 2008, S. 243

\*\*\* Dieser Wert, der sich aus der Division der öffentlichen Ausgaben für den Elementarbereich (8,1 Mrd. Euro - vgl. dazu Tabelle 2) durch die Zahl der Kindergartenplätze ergibt, unterstellt, dass der Anteil von Einrichtungen in privater Trägerschaft und der Anteil ganztägiger Einrichtungen konstant bleiben.

**Tabelle 17**  
Ausbau des Anteils ganztägiger Kindergartenplätze

Jahr		Anzahl der Kindergartenplätze*	Anteil der Ganztags- bzw. Halbtagsplätze**	Anzahl der Ganztags- bzw. Halbtagsplätze	öff. Ausgaben je Platz in Euro***	öffentliche Ausgaben in Euro
2005	mehr als 7 Stunden		27%	544.860	4.900	2.669.814.000
	mehr als 5 bis 7 Stunden		44%	887.920	4.000	3.551.680.000
	bis zu 5 Stunden		29%	585.220	3.200	1.872.704.000
	<b>insgesamt</b>	<b>2.018.000</b>	<b>100%</b>	<b>2.018.000</b>		<b>8.094.198.000</b>
2015	mehr als 7 Stunden		60%	1.177.200	4.900	5.768.280.000
	mehr als 5 bis 7 Stunden		20%	392.400	4.000	1.569.600.000
	bis zu 5 Stunden		20%	392.400	3.200	1.255.680.000
	<b>insgesamt</b>	<b>1.962.000</b>	<b>100%</b>	<b>1.962.000</b>		<b>8.593.560.000</b>
<b>Mehrausgaben 2015 in Mrd. Euro</b>						<b>0,5</b>

\* vgl. Tabelle 16

\*\* abgeleitet aus: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008. Bielefeld 2008, S.244

\*\*\* Die Aufteilung der öffentlichen Ausgaben je Kindergartenplatz insgesamt (4020 Euro - vgl. Tabelle 16) auf Ausgaben für die drei zeitlichen Typen ist geschätzt.

**Tabelle 18**  
Schrittweise Einführung der Gebührenfreiheit in Kindergärten  
letztes und vorletztes Vorschuljahr

Kinder in öffentlichen Kindergärten 2005*	807.000
private Ausgaben für öffentliche Kindergärten in Euro**	1.100.000.000
durchschnittliche private Jahresausgaben je Kind in Euro	1.363
Anzahl der Kindergartenkinder im Alter von vier bis unter sechs (2015)***	1.310.000
Gebühren der Kinder im Alter von vier bis unter sechs in Euro (2015)	1.785.625.774
<b>Einnahmeausfall der öffentlichen und privaten Kindergärten (2015) in Mrd. Euro****</b>	<b>1,8</b>

\* hochgerechnet auf der Grundlage der Verteilung der Kindergartenkinder auf öffentliche (40%) und private (60%) Einrichtungen - vgl. dazu: Rauschenbach, Th. u.a.: Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht - Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Berlin 2004, S. 98 f. Der 12. Kinder- und Jugendbericht des BMFSFJ (2005, S. 289) gibt für alle Tageseinrichtungen (Krippen, Kindergärten, Horte) für die öffentliche Trägerschaft eine Quote von 42,8% an.

\*\* vgl. Tabelle 2

\*\*\* vgl. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung Variante 1 - W1

\*\*\*\* unter der Annahme, dass die Ausfälle durch Gebührenfreiheit in öffentlich sowie in nicht öffentlich geführten Einrichtungen vollständig öffentlich finanziert werden

**Tabelle 19**

## Akademisierung des pädagogischen Personals der Kindergärten (2015)

Pädagogisches Personal in Kindergärten (Personen)*	250.000
Ausweitung des akademisch qualifizierten Personals um 20 Prozentpunkte (Personen)	50.000
Mehrausgaben für Akademisierung in Euro**	350.000.000
<b>Mehrausgaben in Mrd. Euro</b>	<b>0,4</b>

\* Es wird davon ausgegangen, dass für die für 2015 erwarteten 1.962.000 Kindergartenkinder 196.200 Vollzeitkräfte, das entspricht etwa 250.000 Personen, beschäftigt sein werden.

\*\* Die jährlichen Mehrausgaben wurden je Person mit 7.000 Euro angesetzt.

**Tabelle 20**
 Entwicklung der öffentlich getragenen Bildungsausgaben für allgemein- und berufsbildende Schulen bei vorausgeschätzter Schülerzahl\*  
 – ceteris-paribus-Modell\*\*

Bereich	öffentliche Bildungsausgaben in Mrd. Euro			Veränderung 2002/2015 in Mrd. Euro
	Ausgaben 2005	Veränderungsfaktor*	Ausgaben 2015	
Schulen insgesamt***	56,00	0,87	48,72	-7,30
Schülerförderung****	0,74	0,87	0,64	-0,01
<b>insgesamt</b>	<b>56,74</b>		<b>49,36</b>	<b>-7,40</b>

\* vgl. Tabelle 14

\*\* Es werden ausschließlich die Veränderungen der Kinder- und Schülerzahlen berücksichtigt.

\*\*\* allgemein und berufsbildende Schulen

\*\*\*\* BMBF: Grund- und Strukturdaten 2007/08. Bonn/Berlin 2008 (für Ausgaben 2005)

**Tabelle 21**

Förderung der ‚Risikoschüler‘ im Primar- und Sekundarbereich I

Schülerzahl 2015*	Primarstufe	2.795.000
	Sekundarstufe I	4.344.000
‚Risikoschüler‘ (20%)	Primarstufe	559.000
	Sekundarstufe I	868.800
Personalausgaben je Schüler in Euro**	Primarstufe	3.040
	Sekundarstufe I	4.260
zusätzliche Personalausgaben für ‚Risikoschüler‘ in Euro***	Primarstufe	849.680.000
	Sekundarstufe I	1.850.544.000
<b>Mehrausgaben insgesamt in Mrd. Euro</b>		<b>2,7</b>

\* KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005-2020. Bonn 2007

\*\* vgl. Tabelle 4 (etwa 76% der Ausgaben je Schulplatz sind Personalausgaben) und Tabelle 5 (4.000 Euro je Schulplatz in der Grundschule und 5.600 Euro je Schulplatz in den Schulen mit mehreren Bildungsgängen)

\*\*\* Für die Gruppe der Risikoschüler werden 50% zusätzliche Personalkosten für Förderung veranschlagt, also je Schüler in der Primarstufe 1.520 Euro und je Schüler in der Sekundarstufe I 2.130 Euro.

**Tabelle 22**

Ausweitung des Angebotes von Ganztagschulplätzen auf 50% aller Schulplätze in allgemein bildenden Schulen

	2005	2015
Zahl der Schüler allgemein bildender Schulen	9.505.000	8.236.000
Anteil der Schüler mit Ganztagschulplätzen in %	13,8	35,0
Zahl der Ganztagsplätze: Ist 2005/Ziel 2015	1.307.570	2.882.600
Ausbaubedarf bis 2015 bzw. 2020		1.575.030
<b>30% Mehrausgaben für Ganztagschulen in Mrd. Euro*</b>		<b>2,40</b>

\* je Schüler/in 30% der Ausgaben je Schüler/in, also 1.530 Euro

Quellen:

KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005-2020. Bonn 2007

KMK: Bericht über die allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2008

**Tabelle 23**Ausweitung vollzeitschulischer Bildung  
in der berufsbildenden Sekundarstufe II bis 2015 auf 50%

		absolut	in %
Prognose*	Schülerzahl der Beruflichen Schulen 2015*	2.771.000	100,0
	davon in Teilzeitform*	1.791.000	64,6
	davon in Vollzeitform*	980.000	35,4
Variante 50/50	davon in Teilzeitform	1.385.500	50
	davon in Vollzeitform	1.385.500	50
Schülerzahlenanstieg Vollzeitform bei Variante 50/50**		405.500	
Ausgaben je Schüler Vollzeitform in Euro***		4.250	
Ausgaben je Schüler Teilzeitform in Euro***		2.200	
Ausgabendifferenz (Vollzeitform - Teilzeitform) in Euro		2.050	
<b>Mehrausgaben Vollzeitform bei Variante 50/50 in Mrd. Euro****</b>		<b>0,83</b>	

\* KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005-2020. Bonn 2007

\*\* Differenz von 1.385.500 (Zielwert) Vollzeitform und 980.000 (KMK-Prognose)

\*\*\* eigene Berechnung nach Tabelle 4

\*\*\*\* 3.900 Euro je Schüler multipliziert mit 405.500

**Tabelle 24**Entwicklung der öffentlichen Hochschulausgaben  
bei einer Studienanfängerquote von 40%  
bis 2015 und von da an konstanten Anfängerzahlen

Studierende 2005*	1.986.000
Hochschulausgaben 2005 in Mrd. Euro**	13,20
Studierende 2015 (40% Studienanfänger)*	2.388.000
Steigerungsquote	1,202
Hochschulausgaben 2015*** in Mrd. Euro (Status quo-Versorgung)	15,87
<b>Mehrausgaben Hochschulpakt II in Mrd. Euro</b>	<b>2,70</b>
Exzellenzinitiative:	
Graduiertenschulen in Mrd. Euro****	0,05
Exzellenzcluster in Mrd Euro****	0,24
Zukunftskonzepte zum Ausbau universitärer Spitzenforschung in Mrd. Euro****	0,26
<b>Mehrausgaben Exzellenzinitiative</b>	<b>0,60</b>
<b>Mehrausgaben 2015 und danach gegenüber 2005 insgesamt in Mrd. Euro</b>	<b>3,30</b>

\* vgl. Tabelle 14

\*\* Tabelle 2 - ohne Forschung und Entwicklung

\*\*\* bei proportionaler Steigerung (Faktor 1,202)

\*\*\*\* Den Vorschlägen des Wissenschaftsrates und der Deutschen Forschungsgemeinschaft folgend werden die Ansätze für die Jahre bis 2012 jeweils um 25% erhöht.

**Tabelle 25**

Entwicklung der öffentlich getragenen Bildungsausgaben für die Förderung von Studierenden bei vorausgeschätzter Studierendenzahl\* – ceteris-paribus-Modell\*\*

Bereich	öffentliche Bildungsausgaben in Mrd. Euro			Veränderung 2005/2015
	Ausgaben 2005***	Veränderungsfaktor*	Ausgaben 2015 und danach	
Förderung der Studierenden	1,54	1,2	1,8	0,3

\* vgl. Tabelle 14

\*\* Es werden ausschließlich die Veränderungen der Studierendenzahlen berücksichtigt.

\*\*\* BMBF: Grund- und Strukturdaten 2007/08. Bonn/Berlin 2008

**Tabelle 26**

Abschaffung von Studiengebühren\*

Studierende in Ländern mit allgemeinen Studiengebühren (2007)	1.333.000
durchschnittliche Studiengebühren/Jahr in Euro	1.000
<b>Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte in Euro</b>	<b>1.333.000.000</b>

\* geschätzte Werte

**Tabelle 27**

Vorausschätzung des öffentlichen Bildungsbudgets für 2015 auf der Grundlage ausgewählter Reformmaßnahmen (in Mrd. Euro)

		öffentliche Bildungsausgaben		
		2005 Mrd. Euro	2015 Mrd. Euro	2015 in % von 2005
<b>Erhöhung der Bildungsausgaben von 2005 nach 2015 - in Mrd. Euro</b>	12,0	108	120,0	111,1
<b>Erhöhung des Anteils der Bildungsausgaben am BIP 2015 gegenüber 2005 (in %-Punkten)</b>	0,6	4,8	5,4	111,1

**Ausgabenveränderungen in ausgewählten Teilbereichen (Mrd. Euro)\***

		2005 Mrd. Euro	2015 Mrd. Euro	2015 in % von 2005
<b>öffentlich und privat getragene vorschulische Erziehung</b>				
Ausbau der Krippenplätze von 15,5% auf 35% - Tabelle 15	3,7			
100%-Versorgung Kindergarten - Tabelle 16	-0,2			
Ausbau ganztägiger Angebote im Kindergarten - Tabelle 17	0,5			
Gebührenfreiheit im Kindergarten für Vier- bis unter Sechsjährige - Tabelle 18	1,8			
Akademisierung des Personals: +20 Prozentpunkte - Tabelle 19	0,4			
<b>vorschulische Erziehung insgesamt</b>	<b>6,2</b>	<b>9,1</b>	<b>15,3</b>	<b>168,1</b>
<b>Schulen</b>				
demografisch bedingte Ausgabenentwicklung: Schulen insgesamt - Tabelle 20	-7,3			
demografisch bedingte Ausgabenentwicklung: Schülerförderung - Tabelle 20	-0,1			
Förderung der Risikoschüler - Tabelle 21	2,7			
Ausbau der Ganztagschulangebote von 13,8% auf 35% - Tabelle 22	2,4			
Ausweitung vollzeitschulischer Angebote (von 33% auf 50% der Berufsschüler) - Tabelle 23	0,8			
<b>Schulen insgesamt**</b>	<b>-1,5</b>	<b>56</b>	<b>54,5</b>	<b>97,3</b>
<b>Hochschulen</b>				
Hochschulpakt II - Tabelle 24	2,7			
Exzellenzinitiative (Fortführung) - Tabelle 24	0,6			
Förderung der Studierenden - Tabelle 25	0,3			
Abschaffung der Studiengebühren - Tabelle 26	1,3			
<b>Hochschulen insgesamt</b>	<b>4,9</b>	<b>13,2</b>	<b>18,1</b>	<b>137,1</b>
<b>Verbesserungen im Bereich des lebenslangen Lernens</b>	<b>2,4</b>	<b>3</b>	<b>5,4</b>	<b>180,0</b>

\* vgl. zu den einzelnen Positionen die Tabellen 15 bis 26

\*\* In Folge der Verringerung der Schülerzahlen von 12,3 Mio. in 2005 auf 10,1 Mio. in 2006 (vgl. Tabelle 14) steigen die öffentlichen Ausgaben je Schüler/in trotz der Reduzierung des Ausgabenvolumens auf 97,3% von 4.562 Euro (2005) auf 5.352 Euro (2015).



## QUELLEN UND LITERATUR

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008. Bielefeld 2008
- BMBF: Grund- und Strukturdaten 2007/08. Bonn/Berlin 2008
- BMBF: Berufsbildungsbericht 2006. Bonn/Berlin 2006
- BMFSFJ: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin 2005
- CHE: Die Zukunft vor den Toren. Aktualisierte Berechnung zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020. Gütersloh 2007
- Cohen, D.: Fehldiagnose Globalisierung. Frankfurt 1998
- Jaich, R.: Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Düsseldorf 2008
- Keeley, B.: Humankapital. Wie Wissen unser Leben bestimmt. Paris 2007
- Klemm, K.: Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen. In: Cortina, K. S. u.a.: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung. Reinbek 2008, S. 2245-280
- KMK: Bericht über die allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2008
- KMK: Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Bonn 2005
- KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005-2020. Bonn 2007
- KMK: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1997 bis 2006. Bonn 2007
- OECD: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2008. Paris 2008
- OECD: Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren 2003. Paris 2003
- OECD: Neukonzeption des Humankapitals. In: diess.: Bildungspolitische Analyse 2002. Paris 2002
- Prenzel, m. u.a. (Hrsg.): PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster 2004
- Rauschenbach, Th. u.a.: Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Berlin 2004
- Statistisches Bundesamt: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/06. Wiesbaden 2008
- Statistisches Bundesamt: Die Bundesländer: Strukturen und Entwicklungen. Wiesbaden 2008
- Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2008. Wiesbaden 2008
- Statistisches Bundesamt: Geburten und Kinderlosigkeit in Deutschland – Ergebnisse der Sondererhebung 2006. Wiesbaden 2007
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2006
- [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

## ÜBER DEN AUTOR

Prof. Dr. phil. Klaus Klemm (\*1942) war nach einem Lehramtsstudium (Gymnasium, Unterrichtsfächer Deutsch und Geschichte) sowie nach einem Zweitstudium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten München und Bonn zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS) in Dortmund tätig. Von 1977 bis zu seiner Emeritierung 2007 hatte er eine erziehungswissenschaftliche Professur für empirische Bildungsforschung und Bildungsplanung im heutigen Fachbereich Bildungswissenschaften der Universität Duisburg-Essen inne.

Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Arbeitsfeldern ‚Bildungsplanung‘ (regionale Schulentwick-

lungsplanung, Lehrerbedarfsplanung, Bildungsgesamtplanung) und ‚empirische Bildungsforschung‘ (Arbeitszeitmodellentwicklung, Leistungsstudien, Qualitätsentwicklung). Er war u.a. Mitglied einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ‚Zukünftige Bildungspolitik‘ und des von der Bundesregierung und den Regierungen der Länder gemeinsam berufenen ‚Forums Bildung‘; bis Ende 2006 war er Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der PISA-Studien sowie im Beirat für die deutsche Bildungsberichterstattung. An der Erstellung des letzten Bildungsberichts (2008) war er beteiligt. Bis Mitte 2008 war er Mitglied in der Enquete-Kommission des nordrhein-westfälischen Landtags ‚Chancen für Kinder‘.

**Bisher erschienen:**

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

**Neue Medien in der Bildung**  
– **Lernformen der Zukunft** (2008)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

**Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg.**  
**Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III** (2008)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

**Der Bildungsbegriff im Wandel.**  
**Verführung zum Lernen statt Zwang zum Büffeln** (2008)

Nicolas Gatzke:

**Lebenslanges Lernen in einer alternden Gesellschaft** (2007)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

**Zusammen. Leben. Lernen. Bildungssystem**  
**in einer Einwanderungsgesellschaft** (2007)

Martin Baethge, Heike Solga, Markus Wieck:

**Berufsbildung im Umbruch.**  
**Signale eines überfälligen Aufbruchs** (2007)

Im **NETZWERK BILDUNG** treffen sich bildungspolitische Akteure der Landes- und Bundesebene sowie ausgewiesene Bildungsexperten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Anliegen des Netzwerks ist der offene und konstruktive Dialog mit dem Ziel, zu einem gemeinsamen Vorgehen in der Bildungspolitik beizutragen.

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: [marion.stichler@fes.de](mailto:marion.stichler@fes.de)



# Analysen, Konzepte, Diskurse für ein soziales Deutschland

**Deutschland im Jahr 2020:** Eine freie, solidarische und kinderfreundliche Gesellschaft mit gleichen Chancen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhabe unabhängig von Geschlecht und Herkunft; eine lebendige Demokratie mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern; eine nachhaltig wachsende Wirtschaft mit guter Arbeit für alle; ein vorsorgender Sozialstaat, der mehr Bildung und Gesundheit ermöglicht; ein Land, das in Europa und der Welt Verantwortung für Frieden und sozialen Fortschritt übernimmt.

## Für dieses soziale Deutschland arbeiten wir.

- Die Friedrich-Ebert-Stiftung wird im Rahmen des Projekts „Zukunft 2020“ zu den wichtigsten Herausforderungen Antworten entwickeln und vorstellen.
- Wir wollen Wege in eine soziale und nachhaltige Zukunft für Deutschland aufzeigen und dazu passende Strategien und Politiken erarbeiten.
- Unsere Analysen und Konzepte werden wir zum Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Diskurses mit Politik, Gewerkschaften, Wirtschaft, mit Fachleuten und Öffentlichkeit machen.

Mehr Informationen zu Veranstaltungen und Publikationen, die Teil dieses Projekts sind, finden Sie unter [www.fes.de/zukunft2020](http://www.fes.de/zukunft2020)