

Frieder Wolf

Bildungsfinanzierung in Deutschland

Frieder Wolf

Bildungs- finanzierung in Deutschland



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16055-9

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	6
1 Einleitung	7
2 Die Logik der öffentlichen Bildungsfinanzierung (oder: Warum der Staat hierzulande so wenig in die Bildung investiert)	14
2.1 Die Rolle des Politikerberbes und die relative Langsamkeit von Veränderungen	15
2.2 Der Einfluss der wirtschaftlichen Leistungskraft	17
2.3 Demographie und Bildungsnachfrage	21
2.4 Religiös-kulturelle Prägungen	24
2.5 Gesellschaftliche Machtressourcen	27
2.6 Machen Parteien einen Unterschied?	30
2.7 Politisches Institutionensystem	37
2.8 Finanzierungsbedingungen und Programmkonkurrenz	39
2.9 Beachtenswerte Besonderheiten	45
2.10 Zusammenfassung	48
3 Wie die private Bildungsfinanzierung tickt (oder: Warum die privaten Bildungsausgaben in Deutschland recht hoch sind)	50
3.1 Gibt es einen Substitutionseffekt zwischen öffentlichen und privaten Bildungsausgaben?	51
3.2 Sozioökonomie und Demographie	52
3.3 Parteien und Interessenverbände	53
3.4 Religiös-kulturelle Faktoren	55
3.5 Institutionenordnung und öffentliche Finanzen	58
3.6 Beachtenswerte Besonderheiten	62
3.7 Zusammenfassung	65
4 Der Tertiärsektor unter der Lupe	67
5 Prognose: Wie es weiter geht, wenn sich nichts ändert	74
6 Strategien zur Steigerung der Bildungsausgaben in Deutschland	77
7 Fazit	96
Anhang	99
Literatur	130

Abkürzungsverzeichnis

AUS	Australien
AUT	Österreich
BEL	Belgien
BiBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLK	Bund-Länder-Kommission für Forschungsförderung und Bildungsplanung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
CAN	Kanada
CZ	Tschechische Republik
DK	Dänemark
FG Wahlen	Forschungsgruppe Wahlen
FIN	Finnland
FRA	Frankreich
GER	Deutschland
GRE	Griechenland
HIB	Heute im Bundestag
HUN	Ungarn
IRL	Irland
ITA	Italien
JPN	Japan
KOR	Südkorea
NL	Niederlande
NZL	Neuseeland
NOR	Norwegen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PL	Polen
POR	Portugal
SBA	Statistisches Bundesamt
SLK	Slowakei
SPA	Spanien
SWE	Schweden
SWI	Schweiz
UK	Großbritannien
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	Vereinigte Staaten von Amerika

1 Einleitung

Über wenige Aspekte der Bildungspolitik besteht in der öffentlichen Diskussion so große Einigkeit wie über die schlichte Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Mittel für die Schulen und Hochschulen (vgl. Bofinger 2005: 257, Lauterbach 2007: 52f., Nolte 2006: 303 und Sinn 2004: 42, um nur einige zu nennen).¹ Während mannigfaltige Vorschläge zu ihrer Herkunft und Verwendung existieren – man diskutiert leidenschaftlich die Verteilung des Fells eines Bären, der noch lange nicht erlegt oder auch nur gesichtet worden ist – hat man sich bislang jedoch kaum systematisch mit den Ursachen der bislang so offenbar unzureichenden Bildungsausgaben beschäftigt. Aber warum stehen wir eigentlich, wo wir stehen? Welche Rolle spielen die Wirtschaftskraft und der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung, wie wirken sich unser Institutionensystem und die Sozialpolitik aus, und welchen Einfluss haben Parteien und Verbände? Die Antworten auf diese Fragen sollten Grundlage für alle weiteren Reformdiskussionen sein, und zu ihnen beizutragen ist der Hauptzweck dieses Buches.² Darauf aufbauend skizziert es zudem Strategien, mit deren Hilfe höhere Bildungsinvestitionen in Deutschland realisiert werden könnten.

Doch zu allererst gilt es, einen genaueren Blick auf die deutschen Bildungsausgaben im Vergleich mit denen 25 anderer wirtschaftlich entwickelter Demokratien zu werfen. Von dem dabei gezeichneten, vergleichsweise untypischen Bildungsausgaben-Profil Deutschlands ausgehend werden sich dann die folgenden Analysen entfalten.

Beginnen wir mit den gesamten, also den öffentlichen plus den privaten Bildungsausgaben, die Abbildung 1 veranschaulicht. (Wegen der üblichen Verzögerung der statistischen Aufarbeitung beziehen sich die jüngsten verfügbaren Daten auf das Jahr 2004.) Aufbereitet sind sie hier als Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Dieser gibt an, welchen Prozentsatz seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ein

¹ Selbst Wössmann (2007), der sich jüngst mit der knappen These „Brauchen wir wirklich mehr Geld? Nein.“ (ibid.: Klappentext), hervorgetan hat, argumentiert im Grunde nur gegen zwei bestimmte Verwendungszwecke für frisches Geld, nämlich die Verkleinerung von Klassengrößen und die Anschaffung von Computern.

² Es stellt damit das Kondensat von mehrjährigen, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsarbeiten unter der Leitung von Manfred G. Schmidt am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg dar. Während ich Manfred G. Schmidt zu großem Dank verpflichtet bin, sind sowohl die Aussagen als auch Fehler und Schwächen dieses Buches mir alleine zuzurechnen. Henrik Schober gebührt mein Dank für diverse technische Unterstützungsleistungen, Clemens Jesenitschnig für adleräugiges Korrekturlesen und zahlreiche Anregungen.

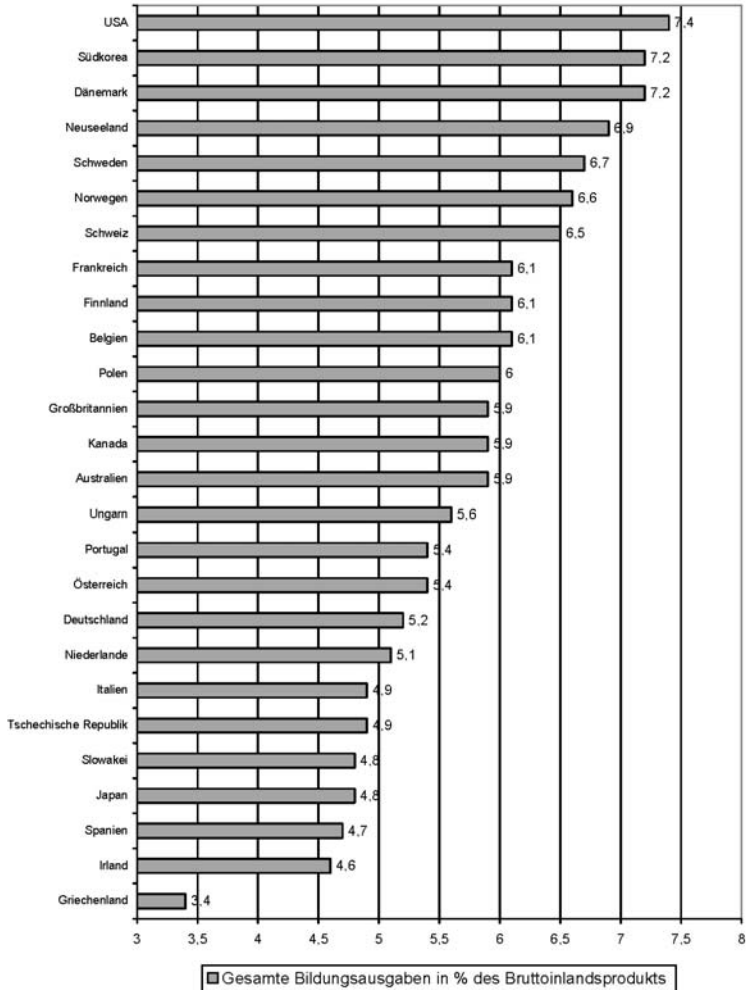
Land in die Bildung investiert. Deshalb kann daran besonders gut abgelesen werden, was uns die Bildung wert ist. Deutschland findet sich hier mit einem Wert von 5,2% wohlwollend interpretiert im unteren Mittelfeld der wirtschaftlich entwickelten Staaten, und damit deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts von 5,7%. An der Spitze stehen neben den USA, Südkorea und Neuseeland die skandinavischen Staaten, aber auch in Belgien, Frankreich und der Schweiz wird vergleichsweise viel für Bildungszwecke ausgegeben. Schlusslicht ist mit deutlichem Abstand Griechenland, aber auch Italien und Spanien sowie Japan, Irland und die Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei schneiden in dieser Rangliste schwach ab.

Doch nicht nur die gesamten Bildungsausgaben variieren stark, sondern auch die Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Sektor (dieser umfasst hauptsächlich Wirtschaft und Privathaushalte) ist ziemlich uneinheitlich. Für die angestrebte Erklärung der Unterschiede in der Höhe der Bildungsinvestitionen ist es wichtig, sich das Muster dieser in Abbildung 2 dargestellten Arbeitsteilung näher vor Augen zu führen.

Die Aufteilung in einen öffentlichen und einen privaten Bildungsausgaben-Block macht Zweierlei deutlich: Erstens besteht kein systematischer Zusammenhang³ zwischen der Arbeitsteilung und der Gesamthöhe der Bildungsausgaben – hohe Bildungsausgaben sind ganz offenbar nicht nur durch starkes privates Engagement wie in den asiatischen Ländern und den englischsprachigen Siedlerstaaten USA, Kanada, Australien und Neuseeland möglich, wo die Privaten ein Viertel bis zu zwei Fünftel des Bildungsbudgets stellen, sondern auch bei nahezu ausschließlich öffentlicher Finanzierung, wie es die skandinavischen Länder zeigen, in denen der Staat zwanzig bis sechzig Mal soviel wie der Privatsektor beisteuert. (Darauf werden wir zurückkommen, wenn es im vorletzten Kapitel dieses Buches um die Frage geht, welche Optionen Deutschland hat, um die Bildungsausgaben spürbar zu erhöhen.) Dasselbe gilt auch für niedrige gesamte Bildungsausgaben, die es unter recht weitgehender privater Kompensation für öffentliche Zurückhaltung wie in Japan ebenso gibt wie bei gleichermaßen zurückhaltendem Engagement von beiden Seiten, wofür Griechenland oder Irland als Beispiele dienen können.

³ Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient r zwischen der Höhe der gesamten Bildungsausgaben und der Relation von öffentlichem zu privatem Anteil beträgt 0,1.

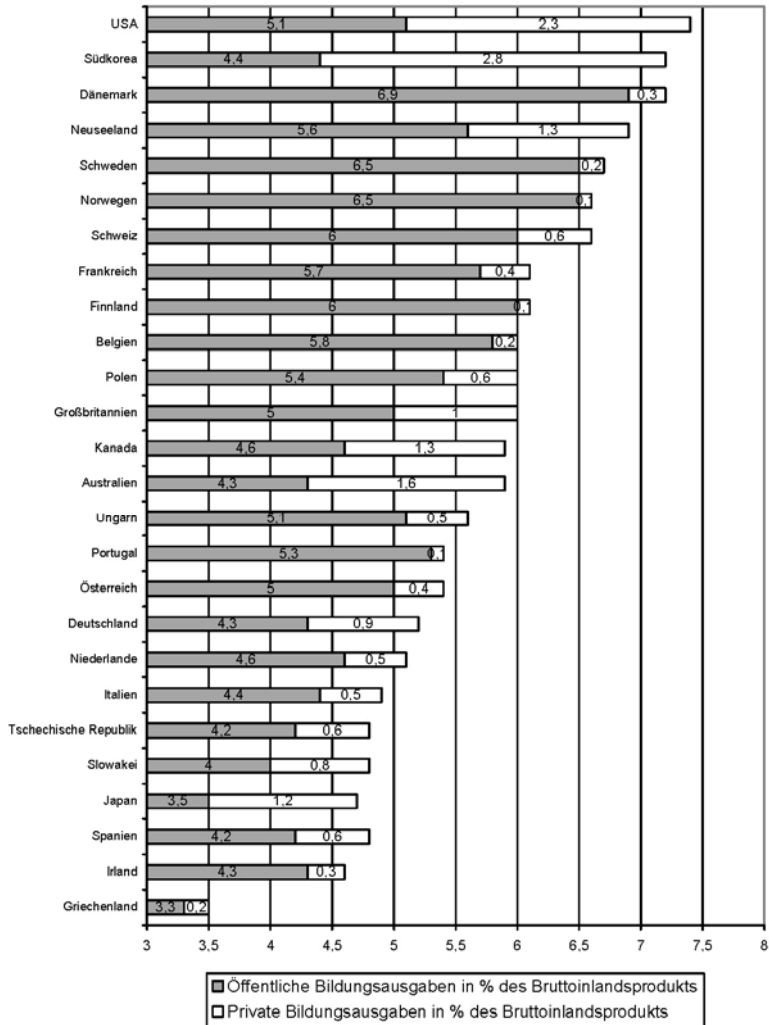
Abbildung 1: Die gesamten Bildungsausgaben Deutschlands im Jahr 2004 im Vergleich⁴



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von OECD 2007: 208 und 2006: 205

⁴ Die Angaben für Norwegen und die Schweiz beziehen sich auf das Jahr 2003, diejenigen für Kanada auf 2002. Informationen darüber, welche Ausgaben im Einzelnen abgedeckt sind, finden sich in OECD 2007: 196 und auf der OECD-Internetseite unter www.oecd.org/edu/eag2007 in Annex 3. (Siehe hierzu des Weiteren Anhang 1.)

Abbildung 2: Die Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatsektor⁵

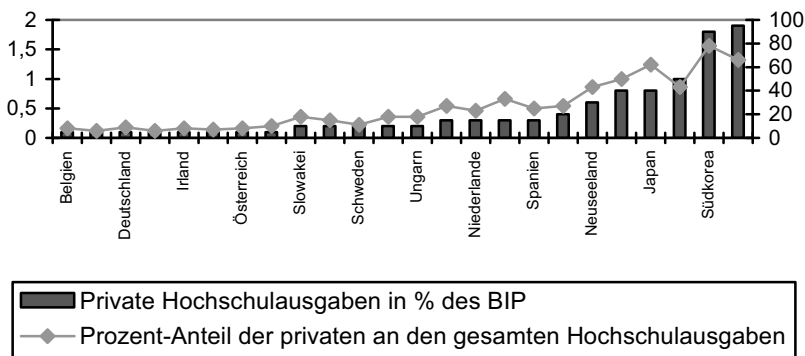


Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von OECD 2007: 208 und 2006: 205

⁵ Dass sich die beiden Werte für jedes Land in dieser Abbildung nicht immer zu dem in Abbildung 1 angegebenen Wert addieren, liegt an der Rundung. Die Zahlen beziehen sich wiederum auf 2004, mit Ausnahme von Kanada (2002), Norwegen und der Schweiz (jeweils 2003).

Zweitens liegen auf den ersten Blick die Ursachen für die unterdurchschnittliche Finanzausstattung des deutschen Bildungswesens auf der staatlichen Seite, denn die privaten Bildungsausgaben hierzulande sind immerhin die achtgrößten, während die öffentlichen nur in fünf Ländern geringer ausfallen. Bei näherer Betrachtung wird aber deutlich, dass sowohl die relative private Großzügigkeit als auch die relative öffentliche Zurückhaltung ungleich über die Sektoren des Bildungssystems verteilt sind.

Abbildung 3: Die privaten Hochschulausgaben und ihr Anteil an den gesamten Hochschulausgaben⁶



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von OECD 2007: 208 und 2006: 206

Im Hochschulbereich ist die Lage nämlich noch einmal ganz anders: Hier liegen die öffentlichen Ausgaben Deutschlands genau im OECD-Durchschnitt von 1,0%, aber die privaten sind mit lediglich 0,1% die geringsten unter den hier verglichenen Ländern (siehe Abbildung 3). Insgesamt gehen etwas mehr als zwei Drittel der privaten Bildungsausgaben der OECD-Staaten in den so genannten tertiären Bildungssektor, also den Hochschulbereich (gegenüber weniger als einem Fünftel der öffentlichen Bildungsausgaben). Umgekehrt bedeutet das, dass rund ein Viertel der gesamten Hochschulausgaben in der OECD von privater Seite stammen.⁷ Abbildung 3 zeigt, dass der Anteil der privaten an den gesamten

⁶ Die Angaben beziehen sich wiederum auf 2004, mit Ausnahme von Kanada (2002) und Norwegen (2003). Für Griechenland und die Schweiz liegen leider keine Daten zu den privaten Hochschulausgaben vor.

⁷ Der hochschulische Bereich wird in vielen Ländern anders behandelt als der schulische, vor allem weil die Schulbildung in den meisten Ländern als eine Art Grundrecht angesehen wird, ein Studium

Hochschulausgaben in sieben Ländern unter 10% und in sechs weiteren unter 20% liegt, in den asiatischen und den Siedlerstaaten dagegen zwischen 40% und 80%. Deutschland ist demnach ein interessanter Sonderfall: Hierzulande wird, wie oben gesehen, von privater Seite zwar überdurchschnittlich viel für Bildung ausgegeben, aber eben gerade nicht für akademische Ausbildungsgänge, auf die lediglich ein Neuntel der privaten Bildungsausgaben in Deutschland entfällt. Der Großteil geht nämlich in die betriebliche Aus- und Weiterbildung. Damit ist Deutschland eines von nur fünf OECD-Ländern, in denen die private Wirtschaft mehr für Bildung ausgibt als die privaten Haushalte.

Die doppelte Differenzierung der Bildungsausgaben nach ihrer Herkunft und nach dem Sektor des Bildungssystems, für den sie ausgegeben werden, ist nicht einfach einer beschreibenden Detailfreude geschuldet. Sie ist vielmehr überhaupt die Voraussetzung dafür, fundierte Erklärungen für die Variation der Bildungsausgaben zwischen den wirtschaftlich entwickelten Demokratien und für die spezifische Stellung Deutschlands darin anbieten zu können. Denn die Logik der öffentlichen Bildungsausgaben ist eine grundlegend andere als diejenige hinter den privaten, und der Hochschulsektor tickt anders als der Schulbereich. Auch der verschiedentlich vermutete Substitutionseffekt zwischen öffentlichen und privaten Bildungsausgaben, wonach privates Engagement nötigenfalls öffentliche Zurückhaltung kompensiert, besteht nur scheinbar. Er verschwindet, sobald andere Faktoren berücksichtigt werden (siehe Kapitel 3; vgl. auch Wolf/Zohlhörer 2007: 6f. u. 16).⁸

Im weiteren Verlauf dieses Buches werden deshalb zunächst Antriebskräfte und Hemmschuhe der öffentlichen Bildungsausgaben (Kapitel 2) und danach die Bestimmungsfaktoren der privaten Bildungsausgaben (Kapitel 3) identifiziert – jeweils zugespitzt auf die deutsche Position. Gesondert unter die Lupe genommen wird sodann der Hochschulbereich (Kapitel 4), da er sich in verschiedenerlei Hinsicht vom übrigen Bildungswesen unterscheidet. Auf diese Analysen folgt eine Prognose der zukünftigen Entwicklung der Bildungsfinanzen in Deutschland für den Fall, dass sich, allen Lippenbekenntnissen aus Politik und Gesellschaft zum Trotz, nichts Wesentliches ändert (Kapitel 5). Als Alternative dazu werden daraufhin, aufbauend auf den Erkenntnissen aus den vorigen Kapiteln, Strategien zur spürbaren Steigerung der Bildungsausgaben in Deutschland vorgestellt (Kapitel 6). Im Fazit (Kapitel 7) schließlich werden die Kernaussagen des Buches pointiert zusammengefasst und die verschiedenen möglichen Muster

dagegen öfter zumindest partiell auch als eine private Investition in zukünftige Verdienstmöglichkeiten.

⁸ Eine Ausnahme stellt wieder einmal der Hochschulsektor dar. Siehe hierzu Kapitel 4 und Wolf/Zohlhörer 2007: 20f.).

der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Sektor in der Bildungsfinanzierung anskizziert.

Vor dem Einstieg in die Analyse ist an dieser Stelle noch eine Bemerkung zum methodischen Vorgehen und der Darstellung der Ergebnisse vonnöten: Die im Weiteren vorgestellten Ergebnisse beruhen auf Analysen der Bildungsausgaben des Jahres 2004 – dies sind die jüngsten verfügbaren Daten.⁹ Auf fachwissenschaftlichen Jargon wird bei der Präsentation und Diskussion der Ergebnisse soweit möglich verzichtet, um die Ergebnisse einem möglichst breiten Publikum zugänglich zu machen. (Eine ausführlichere Begründung und Diskussion des methodischen Vorgehens findet sich in Anhang 2.) Die Zusammenhänge zwischen je zwei Variablen (also die sogenannten bivariaten Assoziationen) werden in Kapitel 2 und 3 regelmäßig durch Streudiagramme verdeutlicht, und die entsprechenden Korrelationskoeffizienten werden für daran interessierte Leser jeweils in Fußnoten benannt. Das Zusammenwirken mehrerer Variablen (also die multivariaten Zusammenhänge) wurden mit Hilfe zahlreicher Regressionsmodelle untersucht. Eine breite Auswahl davon ist für interessierte Leser in Anhang 3 abgedruckt, im Haupttext werden ihre Ergebnisse dagegen nur verbal zusammengefasst.

⁹ Eine genauere Beschreibung dieser Daten und eine Diskussion ihrer Qualität findet sich in Anhang 1. Aufgelistet sind dort (in Tabelle A-1-1) des Weiteren die Datenquellen und Operationalisierungen der Erklärungsfaktoren. In wenigen Fällen weicht bei Letzteren das Bezugsjahr ab oder die Verfügbarkeit ist eingeschränkt, sodass nicht alle 26 ansonsten untersuchten Staaten abgedeckt sind. Darauf wird jeweils ebenfalls in Tabelle A-1-1 verwiesen.

2 Die Logik der öffentlichen Bildungsfinanzierung (oder: Warum der Staat hierzulande so wenig in die Bildung investiert)¹⁰

Drei Viertel der gesamten Bildungsausgaben in den hier untersuchten 26 OECD-Staaten stammen aus öffentlichen Kassen. Zwischen diesen Staaten variieren Umfang und Gewicht der öffentlichen Bildungsausgaben jedoch deutlich. Der Umfang reicht von 3,3% des BIP in Griechenland bis zu 6,9% in Dänemark, das Gewicht von 61% Anteil der öffentlichen an den gesamten Bildungsausgaben in Südkorea bis 98% in Finnland. Die Werte für Deutschland liegen mit 4,3% des BIP bzw. 82% der gesamten Bildungsausgaben jeweils im unteren Mittelfeld. Dieses Kapitel dient der Vorstellung derjenigen Faktoren, welche für diese Variation verantwortlich zeichnen. Zunächst werden dabei die Rollen des politischen Erbes (Abschnitt 2.1), der wirtschaftlichen Leistungskraft (Abschnitt 2.2) und der demographischen Situation (Abschnitt 2.3) in den Blick genommen. Sodann folgt die Analyse des Einflusses von kulturellen Prägungen (Abschnitt 2.5), gesellschaftlichen Machtressourcen (Abschnitt 2.6) sowie politischen Parteien (Abschnitt 2.6), bevor die Auswirkungen des politischen Institutionensystems (Abschnitt 2.7) und der Finanzierungsbedingungen des Bildungswesens (Abschnitt 2.8) den Reigen der untersuchten Determinanten vervollständigen. Vor der Zusammenfassung der Befunde zu den öffentlichen Bildungsausgaben (Abschnitt 2.10) werden außerdem einige beachtenswerte Besonderheiten zu einzelnen Effekten, Ländern und Ländergruppen erläutert (Abschnitt 2.9).

Beim Vergleich des deutschen Falls mit den übrigen OECD-Staaten gilt es stets im Hinterkopf zu behalten, dass Bildung hierzulande weitestgehend Ländersache ist. Von jedem Euro, der in Deutschland insgesamt, also vom Staat und von privaten Akteuren, für Bildungszwecke ausgegeben wird, kommen 50 Cent von den Ländern, und bei den öffentlichen Bildungsausgaben sind es sogar fast 70 Cent. (Dieser letztere Anteil wird sich in Zukunft aller Voraussicht nach sogar

¹⁰ Vergleichende Untersuchungen der öffentlichen Bildungsausgaben in 21 bzw. 28 OECD-Staaten mit besonderem Fokus auf die Position der USA bzw. der Schweiz haben meine DFG-Projektkollegen Marius Busemeyer (Busemeyer 2006a) und Rita Nikolai (Nikolai 2007a) vorgelegt. Während die in diesem Kapitel vorgestellten Ergebnisse auf eigenen Analysen jüngerer Daten beruhen und diese Analysen wegen des besonderen Interesses am deutschen Fall einen anderen Schwerpunkt haben, wird auf die Erkenntnisse aus den beiden genannten Arbeiten an verschiedenen Stellen verwiesen werden, und ich verdanke ihren Autoren hilfreiche Anregungen und Orientierungsmarken.

noch erhöhen, weil in der Folge der Föderalismusreform 2006 die Bundesmittel für die abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, bis 2019 langsam abfallend, auslaufen.) Deshalb werden in diesem Kapitel die Erkenntnisse zum internationalen Vergleich auch mit denjenigen aus dem Bundesländervergleich (welche auf Wolf 2006a basieren) verknüpft.

2.1 Die Rolle des Politikerbes und die relative Langsamkeit von Veränderungen

Müsste man die Bildungsausgaben eines beliebigen Staates in einem bestimmten Jahr vorhersagen, wäre es die vielversprechendste Strategie, einfach den Wert des Vorjahres heranzuziehen.¹¹ Der Grund dafür ist schlicht, dass politische Entscheider kaum je bei Null anfangen. Sie sind nicht frei in der Gestaltung der politischen Wirklichkeit, sondern können nur ausgehend von den bestehenden Gesetzen (und den Institutionen, zu denen diese oft geronnen sind) Veränderungen vornehmen. Rose/Davies (1994: 1) haben dafür eine einprägsame Formulierung gefunden: „Policymakers are heirs before they are choosers.“ – Politiker sind in erster Linie Erben, und vergangene Ereignisse und Entscheidungen bestimmen ihre gegenwärtigen Wahlmöglichkeiten. Dies gilt gerade auch für die öffentlichen Finanzen, denn der Staatshaushalt wird auf der Basis des Haushalts des Vorjahres erstellt, und Veränderungen einzelner Posten liegen in aller Regel im niedrigen einstelligen Prozentbereich.¹² Die jährlichen Veränderungen der Anteile der Bildungsausgaben am BIP waren in den hier verglichenen 26 Staaten in den letzten fünf Jahren in nur fünf von 130 Fällen größer als 10% (nicht Prozentpunkte!), und in über drei Vierteln der Fälle waren sie kleiner als 5% (Quelle: Eigene Berechnungen). Überdies stammen ein Drittel der über diesen Schwellen liegenden Werte aus den vier ostmitteleuropäischen Neumitgliedern der O-ECD. In den schon länger etablierten wirtschaftlich entwickelten Demokratien sind große Sprünge also noch seltener. Hinzu kommt im Bildungsbereich ein

¹¹ Gerade auch weil die Vorjahresausgaben der weitaus beste Prädiktor der Bildungsausgaben jedes beliebigen Jahres sind, können sie nicht regelmäßig mit den im Folgenden besprochenen übrigen Erklärungsgrößen in gemeinsame Regressionsmodelle integriert werden. Geschieht dies doch, so dominieren sie diese völlig. Es gibt neben diesem pragmatischen aber auch einen guten theoretischen Grund, die Vorjahreswerte ansonsten unberücksichtigt zu lassen: Hinter den jeweiligen Vorjahresausgaben stehen doch wiederum die angesammelten Effekte anderer Variablen, schließlich ergeben sich die (langsamen) Veränderungsprozesse der Bildungsausgaben nicht aus sich selbst heraus, sondern aus der Kumulation und Kombination anderer Einflüsse.

¹² Für bahnbrechende Studien zu den einschlägigen bürokratischen Routinen vgl. Wildavsky 1964 und Wilensky 1975, für den deutschen Kontext Bajohr 2003, für eine vergleichende Untersuchung der Haushaltspolitik in fünf westlichen Ländern Sturm 1989.

überdurchschnittlich hoher Personalkostenanteil von in Deutschland rund 70%, der sich einerseits in Krisenzeiten nur langsam absenken lässt und damit dem Bildungswesen einen sichereren Bestandschutz als anderen Bereichen der Staatstätigkeit garantiert, andererseits aber vorsichtige Haushaltspolitikern dazu motiviert, Schulen und Hochschulen nur unterproportional an Ausgabensteigerungen teilhaben zu lassen.¹³

Daraus folgt jedoch nicht, dass die Bildungsausgabenverhältnisse unveränderbar oder vollkommen durch die historisch gewachsene Konstellation vorgezeichnet wären.¹⁴ Das Gegenteil beweisen die erfolgreichen Aufholprozesse von (vor allem katholischen) Nachzüglerstaaten wie Irland, Portugal und Spanien, aber auch Frankreich, die 1960 noch weit geringere Bildungsausgabenquoten aufwiesen als der OECD-Durchschnitt, diesen Rückstand aber in den 1990ern weitestgehend oder sogar vollständig aufgeholt hatten (vgl. dazu Castles 1998: 177 u. 194).¹⁵ Aber im Hinblick auf die in Kapitel 6 vorgestellten Strategien zur Erhöhung der Bildungsausgaben in Deutschland kann schon einmal festgehalten werden, dass es dazu eines langen Atems bedürfen wird und dass die kumulativen Effekte kleiner Stellschraubenjustierungen wohl realistischere Erfolgsaussichten bieten als kurzfristige Maximalforderungen.

Ein besonders belastendes Politikererbe und daraus resultierende außergewöhnlich schlechte Startbedingungen hinsichtlich der Bildungsausgaben werden im internationalen Vergleich Staaten zugeschrieben, die Mitte des 20. Jahrhunderts diktatorisch (insbesondere faschistisch) regiert wurden, denn Diktaturen legen weniger Wert auf Bildung als Demokratien. Die in der Nachkriegszeit relativ geringen Bildungsausgaben der jungen Bundesrepublik, und auch den dann auf relativ niedrigem Niveau und vergleichsweise spät einsetzenden Beginn der Bildungsexpansion, die ja zumindest anfangs auch eine Bildungsausgabenexpansion war, kann man neben anderen Gründen auch auf die Vernachlässigung des Bildungswesens durch den NS-Staat zurückführen (vgl. Alber 1986: 4ff. u. 33ff. sowie Schmidt 2004a: 11ff.; zur Bildungsexpansion selbst siehe auch Wolf 2006b: 230ff.). Das baldige Abflachen der Bildungsexpansion und die damit einhergehende Trendumkehr der öffentlichen Bildungsausgaben hatten dagegen andere Ursachen, auf die später (in Abschnitt 2.8) noch einzugehen sein wird.

¹³ So lehrt es auch der Vergleich der für das Schulwesen zur Verfügung stehenden Haushaltsanteile in den deutschen Bundesländern, vgl. dazu Wolf 2008a: 32.

¹⁴ Inwiefern es gerade im deutschen Fall ‚selbstverstärkende Dynamiken‘ (Pierson 2003: 196) gibt, wird in späteren Abschnitten diskutiert. Zur Geschichte und Entwicklung der Bildungsausgaben in der entwickelten Welt siehe außerdem Lindert 2004: 19 u. 87ff.

¹⁵ Erleichtert hat dieses Aufschließen allerdings, dass ab den 1970ern ehemalige Vorreiterländer wie Großbritannien, Japan, Dänemark oder die Niederlande ihnen mit rückläufigen Bildungsausgabenquoten entgegen kamen, sodass das Gesamtbild eher von Konvergenz- als von Aufholprozessen bestimmt wird (vgl. Busemeyer 2006a: 259ff.).