

Marius R. Busemeyer

Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich

SOZIALWISSENSCHAFT

Marius R. Busemeyer

Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich

Politische Geschichte, Debatten
und Erklärungsansätze

Deutscher Universitäts-Verlag

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.

Dissertation Universität Heidelberg, 2006, u.d.T. Marius Busemeyer: Die Bildungsfinanzen der
USA im intranationalen und internationalen Vergleich

1. Auflage November 2006

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Brigitte Siegel / Britta Göhrisch-Radmacher

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.duv.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: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main
Druck und Buchbinder: Rosch-Buch, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN-10 3-8350-6062-7

ISBN-13 978-3-8350-6062-3

Vorwort

Wie jeder Autor weiß, ist der erste Satz eines Buches oder Textes oft der schwerste. Dies gilt umso mehr für ein Vorwort, denn hier steht der Schreiber vor der Herausforderung, alle diejenigen in gebührender Weise dankend und lobend zu erwähnen, die beim Zustandekommen des vorliegenden Werkes geholfen haben. Auch in meinem Fall ist das eine große Zahl von Personen, die mich in den letzten Jahren nicht nur beruflich, sondern auch persönlich unterstützt haben.

Zuerst gebührt den Betreuern meines Dissertationsvorhabens, Prof. Manfred G. Schmidt und Prof. Uwe Wagschal vom Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg, Dank. Das Heidelberger IPW ist für mich sowohl während der Studienzeit und besonders in der Promotionsphase zur zweiten Heimstätte geworden. Ein Grund dafür liegt auch in der positiven Arbeitsatmosphäre, die in dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekt „Bildungsausgaben im internationalen Vergleich“, aus dem diese Dissertation hervorgegangen ist, herrschte. Daher sei an dieser Stelle auch in besonderer Weise meinen Projektkollegen Rita Nikolai und Frieder Wolf gedankt, die das Vorankommen meines Teilprojektes mit Rat und Tat unterstützt haben, so wie ich hoffentlich zum guten Gelingen ihrer Teilprojekte habe beitragen können. Danken möchte ich auch den anderen Angehörigen des Lehrstuhls Schmidt, Tobias Ostheim, Reimut Zohlhörer und Inge Zimmermann für fachliche und administrative Unterstützung.

Ein besonderes Lob geht auch an die wissenschaftlichen Hilfskräfte in unserem Projekt, die durch fleißige Recherchearbeit und unermüdliche Ausdauer beim Eingeben von Bildungsausgabendaten zum Gelingen des Projektes beigetragen haben: Falk Bartscherer, Julia Schulz, Benjamin Scheuermann, Saskia Groh und Urs Bürcky.

Bedanken möchte ich mich auch bei den Finanzgebern, die die Durchführung dieses Projektes überhaupt möglich gemacht haben: die Deutsche Forschungsgemeinschaft, aber auch die Studienstiftung des Deutschen Volkes, die Harvard Universität und die Haniel-Stiftung, die mich während meines zweijährigen Studien- und Forschungsaufenthaltes an der Kennedy School of Government als McCloy-Fellow finanziell unterstützt haben. In diesem Zusammenhang möchte ich auch Marius Spiecker gen. Döhmann von der Studienstiftung danken, der die Parallelität von Promotion und Master-Studium in unbürokratischer Weise unterstützte.

Weiterhin möchte ich mich bei einer Anzahl von Leuten bedanken, die meinen akademischen Weg und / oder dieses Projekt in der einen oder anderen Form

begleitet haben: Jim Alt, Ben Ansell, Frank Castles, Pepper Culpepper, Michael Dauderstädt, Andreas Esche, Jens Hainmüller, Peter Hall, Gunther Hega, Torben Iversen, Christian Kellermann, Bernhard Kittel, Wolfgang Merkel, Herbert Obinger, Thieß Petersen, Matthias Ritter, John Ruggie, Mary Ruggie, Ole Wintermann, Nico A. Siegel und Theda Skocpol. Besonders danken möchte ich auch meinen neuen Arbeitgebern, Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen, sowie dem Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur zur Fertigstellung dieses Werkes.

Ein persönlicher Dank gilt meinen Freunden und meiner Familie, die unabdingbaren sozialen Beistand leisteten. Der größte Dank von allen gilt dabei Anna Lorent, die an entscheidenden Wegkreuzungen an meiner Seite stand, unzählige Versionen des Manuskripts mit Adleraugen Korrektur gelesen hat und sich zu meinem größten Glück nicht von meiner intensiven Beschäftigung mit Bildungsfinanzen hat abschrecken lassen, so dass ich mich inzwischen zur Zunft der verheirateten Männer zählen darf. Ihr möchte ich dieses Buch widmen.

Marius R. Busemeyer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	IX
Abbildungsverzeichnis	XIII
1. Einleitung.....	1
2. Bildungsfinanzen in den USA: Primar- und Sekundarschulwesen	21
2.1 Historischer Überblick über die Entwicklung der amerikanischen Bildungsfinanzierung.....	24
2.1.1 <i>Vor dem amerikanischen Bürgerkrieg: Kolonialerfahrung und Common School Movement</i>	24
2.1.2 <i>Nach dem Bürgerkrieg: Die Universalisierung der Sekundarbildung</i>	37
2.1.3 <i>Die Nationalisierung der Bildungspolitik: Die Periode nach dem Zweiten Weltkrieg</i>	51
2.1.4 <i>Die 1980er Jahre und danach</i>	65
2.2 Die Bildungsfinanzen der USA im intranationalen Vergleich	79
2.2.1 <i>Überblick über Verlauf und Variation der Bildungsausgaben und die Funktionsweise des US-amerikanischen Fiskalföderalismus</i>	79
2.2.2 <i>Öffentliche Bildungsausgaben im intranationalen Vergleich</i>	114
2.2.3 <i>Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im US- amerikanischen Bildungssystem</i>	147
3. Bildungsfinanzen in den USA: Hochschulbildungswesen	161
3.1 Historischer Überblick	162
3.2 Die amerikanische Hochschullandschaft heute	185
3.3 Synthese: Zur Erklärung der hohen Privatausgaben im Tertiärsektor	217
4. Quantitativer Vergleich der Bildungsausgaben in OECD-Ländern: Statistische Analyse und Ergebnisse.....	221
4.1 Die Bildungsausgaben der OECD-Länder im internationalen Vergleich unter besonderer Berücksichtigung der Position der USA	223
4.2 Determinanten der öffentlichen Bildungsausgaben.....	234

4.2.1	<i>Befunde der Querschnittsanalyse für 21 OECD-Länder.....</i>	234
4.2.2	<i>Befunde der kombinierten Längs- und Querschnittsanalyse</i>	237
4.3	Determinanten der privaten Bildungsausgaben.....	298
4.4	Zwischenfazit: Zusammenfassung der Befunde des internationalen Vergleichs.....	306
5.	Fazit und Ausblick: Die Bildungsausgaben im Kampf um knappe Mittel	313
5.1	Abgleich der Befunde aus dem internationalen und US-intranationalen Vergleich	313
5.2	Schlussfolgerungen und Ausblick	316
6.	Literaturverzeichnis	323
	Anhang	363
	Anhang A – Details zu verwendeten statistischen Methoden, Variablendefinitionen und Datenquellen	364
1.	Details zu verwendeten statistischen Methoden	364
2.	Variablendefinitionen und -quellen für den internationale Vergleich.....	368
3.	Anmerkung zu verwendeten Datenbereinigungsverfahren (Interpolation)	372
4.	Variablendefinitionen und -quellen für den US-intranationalen Vergleich	373
	Anhang B – Zusätzliche Tabellen und Daten	375
	Kapitel 2.....	375
	Kapitel 3.....	388
	Kapitel 4.....	393

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Bildungsausgaben in den US-Bundesstaaten pro Schüler in laufenden Preisen.	42
Tabelle 2.2:	Relativer Anteil der lokalen und der gliedstaatlichen Ausgaben und Einnahmen am ‚state-local‘-Sektor.	84
Tabelle 2.3:	Überblick über durch direktdemokratische Entscheidungsverfahren auferlegte Beschränkungen der Steuerautonomie der Bundesstaaten.	89
Tabelle 2.4:	Prozentuale Verteilung der Einnahmequellen für die Finanzierung öffentlicher Primär- und Sekundärschulen in den Gliedstaaten, 2000-01.	93
Tabelle 2.5:	Variation der Ausgaben für Primar- und Sekundarschulwesen, 2000.	97
Tabelle 2.6:	Relative Verteilung in Prozent der Gesamtausgaben für verschiedene Bereiche in den einzelnen Regionen, Haushaltsjahr 2002.	102
Tabelle 2.7:	Bedeutung der Grundsteuer und der von unabhängigen Schuldistrikten erhobenen Steuern für die lokale Finanzierung der Bildung.	108
Tabelle 2.8:	Ergebnisse der multivariaten Analyse, abhängige Variable: Bildungsausgabenquote, 2000.	138
Tabelle 2.9:	Ergebnisse der multivariaten Analyse, abhängige Variable: Bildungsausgaben pro Schüler.	143
Tabelle 3.1:	Einnahmequellen der privaten <i>Not-for-Profit</i> tertiären Institutionen.	192
Tabelle 3.2:	Top 15 der Institutionen mit den größten Spendeneinnahmen, 2004.	193
Tabelle 3.3:	Zahlenmäßiges Verhältnis der öffentlichen und privaten Institutionen der höheren Bildung in den Bundesstaaten, 2002-03.	203

Tabelle 3.4:	Anteil der Ausgaben für Hochschulen an den gliedstaatlichen Gesamtausgaben, Haushaltsjahr 2002.....	206
Tabelle 3.5:	Öffentliche Pro-Kopf-Ausgaben und öffentliche Ausgabenquote für öffentliche und unabhängige Hochschulen in den Bundesstaaten, Haushaltsjahr 2004.....	208
Tabelle 3.6:	Verteilung der Einkünfte von öffentlichen tertiären Institutionen (Abschluss-verleihend) nach Bundesstaaten, 2000-01.....	212
Tabelle 4.1:	Ergebnisse der Querschnittsanalyse der öffentlichen Bildungsausgabenquoten, 1970-1999.....	235
Tabelle 4.2:	„Basismodell“ aus der kombinierten Längs- und Querschnittsanalyse der öffentlichen Bildungsausgabenquoten, 21 OECD Länder, 1980-2002.....	237
Tabelle 4.3:	Gepoolte Zeitserienanalyse der öffentlichen Bildungsausgaben (in % des BIP), 1980-2002, 21 OECD-Länder.....	251
Tabelle 4.4:	Determinanten der öffentlichen Bildungsausgabenquote: Alternative Modellspezifikationen, 1980-2002, 21 OECD-Länder.....	265
Tabelle 4.5:	Machtressourcen und Parteieneffekte in den 1980er Jahren, 1980-1989, 19 OECD-Länder.....	277
Tabelle 4.6:	Veränderung der Bildungsausgabenquote , 5-Jahres-Perioden-Durchschnitte, von 1980 bis 1999.....	283
Tabelle 4.7:	Determinanten der öffentlichen Bildungsausgaben pro Schüler, 1980-2002, 21 OECD-Länder.....	286
Tabelle 4.8:	Determinanten der sektoralen öffentlichen Bildungsausgaben, 1991-2001.....	292
Tabelle 4.9:	Ergebnisse der Querschnittsanalyse der privaten Bildungsausgabenquoten, 2001.....	301
Tabelle A2.1:	Beispiele für die Ungleichheiten im kalifornischen System der Bildungsfinanzierung vor der <i>Serrano</i> -Entscheidung, 1968-69; Quelle: California Supreme Court Opinion in <i>Serrano v. Priest</i> , August 1971.....	375
Tabelle A2.2:	Ungleichheiten in der Verteilung der Bildungsausgaben auf Distrikte in den Bundesstaaten.....	376

Tabelle A2.3: Determinanten der öffentlichen Bildungsausgaben (nur gliedstaatliche Ebene) in Prozent des persönlichen Einkommens.	377
Tabelle A3.1: Übersicht über Einnahmequellen öffentlicher State Universities.	388
Tabelle A3.2: Die 50 Universitäten mit den größten Kapitalausstattungen, in tausend Dollar, 2001.	389
Tabelle A4.1: Korrelationen zwischen den Bestimmungsfaktoren des Basismodells.	393
Tabelle A4.2: Fisher-Tests zu Nicht-Stationarität.	394
Tabelle A4.3: Das Basismodell in verschiedenen Spezifikationen.	396

Abbildungsverzeichnis

Grafik 2.1:	Relativer Finanzierungsanteil der Bundes-, der gliedstaatlichen und der lokalen Ebene in der Finanzierung des Primar- und Sekundarschulwesens.....	52
Grafik 2.2:	Ausgaben für Bildungsinstitutionen in den USA in % des BIP... ..	80
Grafik 2.3:	Ausgabenquoten für verschiedene Politikfelder in den US-Bundesstaaten.....	82
Grafik 2.4:	Die US-Bundesstaaten steigen auf zum wichtigsten Bereitsteller von allgemeinen, öffentlichen Dienstleistungen: Anteil der öffentlichen Dienstleistungen, die von der jeweiligen Regierungsebene zur Verfügung gestellt werden.....	83
Grafik 2.5:	Bildungsausgaben in den USA in laufenden Preisen in Mio. \$..	104
Grafik 2.6:	Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen (2001) und Bildungsausgaben (2000).....	119
Grafik 2.7:	Einfluss von Interessengruppen (2002) und Bildungsausgaben (2000).....	124
Grafik 2.8:	Dominierende politische Kultur und Bildungsausgaben (2000).	127
Grafik 2.9:	Zusammenhang zwischen Staatsausgaben- (abzüglich Bildungsausgaben) und Bildungsausgabenquote, $R^2=0,22$	129
Grafik 2.10:	Zusammenhang zwischen Ungleichheit der Verteilung der Bildungsressourcen und Pro-Schüler-Ausgaben (2000).....	131
Grafik 2.11:	Bundesmittel (2001) und Bildungsausgaben (2000), $R^2=0,23$..	132
Grafik 2.12:	Anteil der gliedstaatlichen Ebene an Gesamtbildungsausgaben (2000/01) und Bildungsausgabenquote (2000), $R^2=0,50$	134
Grafik 2.13:	Zusammenhang zwischen der Anzahl der öffentlich Beschäftigten (2000) und der Bildungsausgabenquote (2000), $R^2=0,39$	136
Grafik 3.1:	Ausgaben für postsekundäre Bildungsinstitutionen in den USA in Mio. \$, laufende Preise.....	187

Grafik 3.2:	Entwicklung der Pro-Student Einnahmen (Vollzeitäquivalente) an privaten und öffentlichen tertiären Bildungsinstitutionen, in konstanten (2000-2001) Preisen.	188
Grafik 3.3:	Entwicklung der Einkommensquellen der tertiären Bildungseinrichtungen.	190
Grafik 3.4:	Entwicklung der Einkommensquellen für öffentliche tertiäre Einrichtungen.	191
Grafik 3.5:	Durchschnittliche Studiengebühren (<i>Tuition</i> und weitere Gebühren) und Unterkunftskosten je vollzeitäquivalentem Student in tertiären Abschluss-verleihenden Institutionen (<i>Undergraduate</i>).	196
Grafik 3.6:	Relative Verteilung der Finanzierungsquellen zur Unterstützung von Studenten („student aid“), Angaben in Mrd. Dollar, 2000..	198
Grafik 4.1:	Öffentliche und private Bildungsausgaben in % des BIP, 2002.	223
Grafik 4.2:	Öffentliche und private Ausgaben für Primär-, Sekundär- und nicht-tertiäre, post-sekundäre Bildung, 2002.	225
Grafik 4.3:	Öffentliche und private Ausgaben für Bildung im Tertiärbereich in % des BIP, 2002.	226
Grafik 4.4:	Ausgaben pro Schüler / Student (in Vollzeitäquivalenten), 2002.	228
Grafik 4.5:	Ausgaben für Bildung pro Schüler / Student relativ zum BIP pro Kopf, 2002.	230
Grafik 4.6:	Höhe der Gehälter im oberen Sekundarbereich nach 15 Jahren Erfahrung relativ zum BIP pro Kopf, 2003.	231
Grafik 4.7:	Längsschnittbetrachtung der öffentlichen Bildungsausgabenquoten, 1970-2002.	233
Grafik 4.8:	Zusammenhang zwischen öffentlichen Bildungs- und Sozialausgaben, 2001, $R^2=0,33$	245
Grafik 4.9:	Zusammenhang zwischen Bildungsausgabenquote und Etatisierungsgrad (Staatsausgabenquote minus Bildungsausgabenquote), 2002, $R^2=0,21$	247
Grafik 4.10:	Die Entwicklung der öffentlichen Bildungs- und Sozialausgaben in USA, Deutschland, Schweden.	253

Grafik 4.11: Zusammenhang zwischen öffentlicher Bildungsausgabenquote und Sozialausgaben für den Bereich "Familie", 2001, $R^2=0,39$	255
Grafik 4.12: Der „Aufholprozess der Bildungsausgaben“, $R^2=0,68$	260
Grafik 4.13: Zusammenhang zwischen öffentlicher Bildungsausgabenquote und Frauenerwerbsbeteiligung, 2001, $R^2=0,32$	266
Grafik 4.14: Zusammenhang zwischen öffentlicher Bildungsausgabenquote (2001) und Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten (1945-2001), $R^2=0,34$	273
Grafik 4.15: Zusammenhang zwischen öffentlicher Bildungsausgabenquote (2001) und Regierungsbeteiligung konservativer Parteien (1945-2001), $R^2=0,27$	274
Grafik 4.16: Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und BIP pro Kopf, 2001, $R^2=0,32$	287
Grafik 4.17: Längsschnitt-Vergleich der privaten Bildungsausgabenquote in ausgewählten OECD-Ländern, 1988-2001.....	298
Grafik 4.18: Private Ausgaben für einzelne Bildungssektoren (in Prozent des BIP), 2002.....	299
Grafik A2.1: Veränderung der Zusammensetzung der bundesstaatlichen Haushalte.....	378
Grafik A2.2: Reale und nominale Entwicklung der gliedstaatlichen Haushalte.....	378
Grafik A2.3: Verlauf der Bundeszuschüsse an Gliedstaaten (in Prozent der Bundesausgaben).....	379
Grafik A2.4: Prozentuale Veränderungen der Ausgabenkategorien in den Haushaltsjahren 2001 und 2002.....	380
Grafik A2.5: Verteilung der Ausgabenanteile in den Haushalten der Bundesstaaten.....	380
Grafik A2.6: Relative Zusammensetzung der Einnahmequellen für Ausgaben für Primar- und Sekundarschulwesen der Bundesstaaten im Haushaltsjahr 2002.....	381
Grafik A2.7: Prozent-Anstieg der Bildungspartizipation im Primar- und Sekundarschulwesen, vor allem in den südwestlichen Staaten. .	381

Grafik A2.8: Zusammenhang zwischen Bildungsausgabenquote und Pro-Kopf-Einkommen, $R^2=0,32$.	382
Grafik A2.9: Dominanter Wirtschaftssektor und Bildungsausgabenquote.	383
Grafik A2.10: Zusammenhang zwischen Anteil der Schüler an der Bevölkerung und Bildungsausgabenquote, $R^2=0,21$.	384
Grafik A2.11: Zusammenhang zwischen Medicaid-Ausgaben pro Empfänger und Bildungsausgaben pro Schüler, $R^2=0,38$.	385
Grafik A2.12: Zusammenhang zwischen den durchschnittlichen Monatsverdiensten der öffentlichen Angestellten und den Pro-Schüler-Ausgaben, $R^2=0,37$.	386
Grafik A2.13: Dimensionen staatlicher Intervention in US-Bundesstaaten.	387
Grafik A3.1: Zahl der Tertiärintstitutionen, die ihre Türen geschlossen haben.	390
Grafik A3.2: Prozentanstieg der Bildungspartizipation in tertiären Bildungsinstitutionen.	390
Grafik A3.3: Entwicklung des Anteils am Familieneinkommen, der für Studiengebühren an öffentlichen Institutionen aufgewendet werden muss, nach Einkommensquintilen gegliedert.	391
Grafik A3.4: Entwicklung des Anteils am Familieneinkommen, der für Studiengebühren an privaten Institutionen aufgewendet werden muss, nach Einkommensquintilen gegliedert.	391
Grafik A3.5: Entwicklung des Anteils der Netto-Einnahmen durch Studiengebühren an den Gesamteinnahmen öffentlicher State Universities.	392

1. Einleitung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Analyse der Dynamik und Geschichte der Bildungsfinanzierung in den USA sowie mit der Ermittlung der Determinanten der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich der wirtschaftlich entwickelten OECD-Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Position der Vereinigten Staaten.

Die USA nehmen im internationalen Vergleich der Bildungsausgaben der OECD-Staaten eine gewisse Sonderstellung ein. So liegen sie mit 5,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bei den öffentlichen Bildungsausgaben im Jahr 2002 zwar genau im Durchschnitt der hier untersuchten 21 etablierten OECD-Demokratien (OECD 2005: 178). Die privaten Bildungsausgaben liegen mit 1,9 Prozent des BIP aber über dreimal so hoch wie der OECD-21-Durchschnitt (0,7 Prozent) (ebd.). Durch die stark überdurchschnittlichen Privatausgaben setzen sich die USA im Vergleich der 21 etablierten OECD-Staaten bei den Gesamtbildungsausgaben an die Spitze. Wenn man sich die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Bildungssektoren anschaut, so wird offensichtlich, dass die hohen Ausgaben in den USA vor allem auf den Hochschulbereich zurückzuführen sind: Dort sind die privaten Ausgaben mit 1,4 Prozent des BIP mehr als dreimal so hoch wie der OECD-Durchschnitt (0,3 Prozent) (ebd.: 185). Insofern nehmen die USA eine besondere Position im internationalen Vergleich ein: Sie haben eine der, insgesamt betrachtet, höchsten Bildungsausgabenquoten und insbesondere stark überdurchschnittliche private Ausgaben im tertiären Bildungsbereich bei einer lediglich durchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgabenquote. Wesentliche Teile dieser Arbeit sind der Beantwortung dieses Puzzles gewidmet. Im Einzelnen behandelt die Arbeit insgesamt drei unterschiedliche, aber miteinander zusammenhängende Fragestellungen:

1. Intranationaler Vergleich: Welche Faktoren erklären die Variation der Bildungsausgaben im Vergleich der 50 US-Bundesstaaten? Welchen Beitrag kann eine historische Betrachtungsweise für das bessere Verständnis der Dynamik und Funktionsweise des US-amerikanischen Systems der Bildungsfinanzierung liefern? Wie funktioniert dieses System heute?
2. Internationaler Vergleich: Welche Bestimmungsfaktoren erklären die Variation der öffentlichen, sektoralen und privaten Bildungsausgaben im Vergleich von 21 wirtschaftlich entwickelten und etablierten demokratischen OECD-Staaten? Wie werden die Befunde des intranationalen Vergleichs da-

durch bestätigt bzw. relativiert? Was ist die Position der USA im internationalen Vergleich der Bildungsausgaben?

3. Beitrag der Fallstudie zur Erklärung der Position der USA im internationalen Vergleich: Welchen Beitrag kann eine qualitativ-historische Untersuchung des Hochschulbildungswesens, angereichert um empirische Daten aus der aktuellen Periode, zu einem besseren Verständnis der Position der USA im internationalen Vergleich leisten?

Der methodische Anspruch dieser Arbeit ist es, verschiedene Analyseebenen und Untersuchungstechniken miteinander zu kombinieren. So wird besonderes Schwergewicht gelegt auf die Ergänzung des quantitativen, statistischen Vergleichs durch eine historisch angereicherte, empirische Fallstudie. Außerdem wird Wert gelegt auf die Kombination des internationalen mit dem US-intranationalen Vergleich. Ein solches Unterfangen verspricht, größeren Aufschluss über die Bestimmungsfaktoren der Bildungsausgaben zu geben.

Überblick über den Stand der Forschung

Die Analyse der Bildungspolitik ist bislang nicht nur, aber vor allem von der deutschen Politikwissenschaft vernachlässigt worden (Reuter 2002). Das fällt dann besonders auf, wenn man auf den inzwischen beträchtlichen Stand der Forschung in Nachbardisziplinen wie der Ökonomie (Timmermann 2002) und der Soziologie (Allmendinger / Aisenbrey 2002) blickt. Es fällt auch auf im Hinblick auf die Intensität, mit der die Politikwissenschaft die Sozialpolitik in Struktur, Prozess und Auswirkungen unter die Lupe genommen hat. Der Stand der Forschung bei der Analyse der Bildungsausgaben kann durch die Betrachtung vier unterschiedlicher Arten von Studien in wenigen Sätzen zusammengefasst werden. Erstens gibt es eine Reihe von deskriptiv-vergleichenden Studien, die meist aus der Perspektive eines Landes geschrieben sind (Färber 2000; Weiß 1999; Hetmeier / Weiß 2001; Klemm 2003 (alle aus der Perspektive Deutschlands); Glennerster 2001 (UK); Nelson 1992, 1996 (USA)). Vereinzelt finden sich auch größer angelegte, deskriptiv-vergleichende Studien (Heynemann 2001; O'Higgins 1988). Zweitens finden sich Studien, in denen die Analyse der Bildungsausgaben zwar eine Rolle spielt, aber nicht ausschließlich im Zentrum der Betrachtung steht. Hierbei geht es zum Beispiel um die Erforschung der Effekte der Fiskalpolitik auf das langfristige Wirtschaftswachstum (Nijkamp / Poot 2004), der Mittelkonkurrenzen zwischen Bildungs- und Militärausgaben (Mintz / Huang 1991) oder der Erforschung der Triebfaktoren der *Bildungskosten* (Landon 1999). Drittens sind Arbeiten zu nennen, die über die rein deskriptive Betrachtung der Bildungsausgaben hinaus in die statistische Tiefenanalyse der

Determinanten einsteigen. Allerdings, und diese unterscheidet diese Studien von der nächsten Kategorie, handelt es sich bei denen in der Untersuchung betrachteten unabhängigen Variablen zumeist um eher kurzfristig wirkende Umweltparameter des sozio-ökonomischen Umfeldes („sources“) und nicht um tiefer liegende Kausalitätsprozesse abbildende, politische und institutionelle Variablen („causes“).¹ Beispiele für diese Arten von Studien, bei denen unter anderem das Pro-Kopf-Einkommen, die Bildungspartizipation² oder die Höhe der Studiengebühren als Determinanten der Bildungsausgaben identifiziert werden, sind Hanushek / Rivkin 1996, Fernández / Rogerson 1997, Morgan / Kickham et al. 2001 und Ram 1995.

Die vierte Kategorie der Studien, die sich mit der Erforschung der Bildungsausgaben beschäftigt haben, beinhaltet Arbeiten, die sowohl sozio-ökonomische „sources“ als auch politisch-institutionelle „causes“ berücksichtigen. Ein frühes Beispiel ist die Studie von Cameron und Hofferbert (1974), die den Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und Föderalismus betrachtet. Verner (1979) legte einen *Most-Dissimilar-Cases*-Vergleich zur Untersuchung der Bildungsausgaben in 102 Ländern vor. Besonders zu würdigen sind außerdem die Arbeiten von Castles, der sich direkt (Castles 1989, 1998) und indirekt (Castles 1982; Castles / Marceau 1989; Castles / McKinlay 1979) mit der Untersuchung der Bildungsausgaben beschäftigt hat. Er hebt die Bedeutung des Faktors Religion, aber auch die Wichtigkeit parteipolitischer Variablen hervor. Die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Bildungsausgaben und der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung ist von einigen fortgeführt worden (Garrett / Lange 1991; Boix 1997, 1998). Hokenmaier (2002) und Hega / Hokenmaier (2002) verwenden das Castles-Modell als Ausgangspunkt für eigene Untersuchungen der Bildungsausgaben. Andere beschäftigen sich mit der Analyse der Wirkung einzelner unabhängiger Variablen wie der Globalisierung (Kaufman / Segura-Ubiergo 2001), der demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung (Poterba 1997) oder dem Einfluss direktdemokratischer Entscheidungsverfahren (Santerre 1989, Sass 1991). In jüngerer Zeit hat sich vor allem Manfred G. Schmidt eindringlich mit der Analyse der Bestimmungsfaktoren der Bildungsausgaben beschäftigt (Schmidt 2002d, 2003a, 2004). Der von Schmidt dabei verwendete theoretische und methodische Ansatz ist die ‚Blaupause‘ für die in dieser Arbeit gewählte Vorgehensweise.

¹ Vgl. zur Unterscheidung zwischen den oberflächlich wirkenden „sources“ und den tiefer liegenden „causes“ Olson (1982: 4).

² Prinzipiell ist darunter die Anteil der Schüler / Studenten an der jeweils relevanten Altersgruppe zu verstehen.

Diese Arbeit beleuchtet das Thema der Bildungsfinanzen in den USA aus zwei unterschiedlichen Perspektiven: erstens durch eine quantitative Analyse der Determinanten der Bildungsausgaben im inter- und US-intranationalen Vergleich und zweitens durch eine historisch-institutionalistische Betrachtung der Genese und Dynamik der US-amerikanischen Systems der Bildungsfinanzierung.

Theoretischer Blickwinkel I: Inter- und intranationaler Vergleich

Der quantitative Teil dieser Arbeit greift zurück auf etablierte Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Schmidt 1993, 2001; Castles 2002; Siegel 2002) sowie, in ergänzender Weise, auf etablierte Erklärungsmodelle aus dem intranationalen Vergleich der US-Bundesstaaten (Kapeluck 2001; Garand / Baudoin 2004). Zur Erklärung der Variation der Ausgaben greift der Schmidt'sche Theorienkatalog auf sechs Denkschulen zurück, deren Bedeutung für die vorliegende Fragestellung des inter- und intranationalen Vergleichs der Bildungsausgaben im Folgenden kurz dargelegt werden soll.

An erster Stelle ist hier die Lehre vom Politikererbe zu nennen. Richard Rose (Rose 1990; Rose / Davis 1994) und andere (Wildavsky 1964) haben auf die enormen Trägheitsmomente staatlicher Ausgabenpolitik hingewiesen. Die Höhe der *Ausgaben der Vorperiode*, so die These, prägen zu einem großen Teil auch die aktuellen Ausgabengrößen. Das Politikererbe bestimmt jedoch nicht nur das *Niveau* der heutigen Ausgaben, sondern auch dessen *Veränderungsrate*. Insbesondere ist hier ein gewisser Nachzügler-Effekt (*Catch up*) zu erwarten, d.h. Staaten die zu früheren Zeiten wenig für Bildung ausgegeben haben, haben in der Folgeperiode höhere Wachstumsraten zu verzeichnen als diejenigen, die bereits recht früh ein hohes Ausgabenniveau erreicht haben. Dahinter steht die These einer Konvergenz der Ausgaben der verschiedenen Länder über die Zeit hinweg.

Zweitens ist auf die Bedeutung von Einflussfaktoren aus dem sozio-ökonomischen, demographischen und sozio-kulturellen Umfeld aufmerksam gemacht worden. Hierbei rücken Variablen wie der wirtschaftlichen Wohlstand, Wirtschaftswachstum und die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung in den Mittelpunkt der Betrachtung (Zöllner 1963; Wilensky 1975, 2002). Im Falle der Sozialpolitik besteht eine relativ enge Verbindung zwischen den Ausgaben und dem *Wirtschaftswachstum*. Hohe Arbeitslosenzahlen erhöhen die Zahl der Leistungsempfänger und belasten die Sozialkassen. Bei der Bildungspolitik ist der Zusammenhang allerdings eher indirekter Natur. Das Primar- und Sekundarschulwesen hängt weniger stark von kurzfristigen Schwankungen der

wirtschaftlichen Konjunktur ab. Hier geht es eher um die konstante Bereitstellung einer bildungspolitischen Grundversorgung.

Der *Stand der wirtschaftlichen Entwicklung*, gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP), ist eine weitere, in der sozio-ökonomischen Schule beliebte Variable. Das *Wagner'sche Gesetz* (Schmidt 1998: 161), vom National-ökonom Adolph Wagner zur Analyse der Sozialausgaben geprägt, geht dabei von einem positiven Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes und der öffentlichen Ausgabenquote (Staatsquote) aus, d.h. je reicher ein Land, desto mehr, relativ zur Wirtschaftskraft, gibt es für Soziales, Bildung und andere öffentliche Güter aus. Im Unterschied zu den Sozialausgaben, die bis spät ins 20. Jahrhundert hinein eine starke Wachstumsdynamik entfaltet haben, haben sich die Bildungsausgabenquoten in den entwickelten Industrienationen schon relativ früh stabilisiert. Der Wachstumstrend war hier insgesamt auch schwächer ausgeprägt. Die Bildungsexpansion hat sich, nachdem eine universale Primar- und Sekundarbildung zum integralen Bestandteil des Konzeptes des modernen, westlich geprägten Nationalstaates geworden war (Meyer / Ramirez / Soysal 1992), nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem im post-sekundären Sektor abgespielt. Starkes Wirtschaftswachstum in der ersten Nachkriegszeit konnte hier für die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen sorgen, ohne dass der Anteil der Bildungsausgaben am BIP *insgesamt* stark gewachsen wäre. Castles (1989: 441-442) kann in seinen Analysen die Gültigkeit des Wagner'schen Gesetzes bei den Bildungsausgaben nicht nachweisen. Dies würde darauf hindeuten, dass die Bildungsausgaben schon relativ früh an diese „Sättigungsgrenze“ gestoßen sind. Eine positive Assoziation allerdings wäre Beleg dafür, dass das Wachstumspotential der post-sekundären Bildungsexpansion, von der angenommen werden kann, dass sie in den wirtschaftlich entwickelten Staaten durch die Erschließung neuer Nachfragegruppen (wirtschaftlich Schwache, Frauen) schneller voranschritt, so groß ist, dass auch der relative Anteil der Bildungsausgaben am BIP ansteigt.

Das *demografische Umfeld* spielt sicherlich als Determinante der Bildungsausgaben eine ungemein wichtige Rolle. Die Demografie definiert „latente Gruppen“ (Olson 1992), die zu einem gewissen Grad durch objektiv zuschreibbare, gemeinsame Interessen bestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist es sehr hilfreich, den politischen Prozess nicht aus der herkömmlichen Perspektive als politischen Kampf zwischen Interessengruppen, Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und anderen bekannten politischen Akteuren zu begreifen. Vielmehr macht die Perspektive der „generational politics“ (Heclo 1988) darauf aufmerksam, dass politische Konflikte auch zwischen Generationen ausgetragen werden können. Im Zuge der in der OECD-Welt zu beobachtenden Bevölkerungsalterung beschränken die Leistungsansprüche der Bevölkerungsgruppe der

Rentner in zunehmendem Maße den fiskalischen Spielraum der öffentlichen Sozialversicherungssysteme (Pempel / Williamson 1988, 1989). Die Gruppe der Älteren wird außerdem zu einer wahlpolitisch entscheidenden und mächtigen, stillen Vetomacht (Pecchenino / Utendorf 1999), die die Sicherung der gewährten Ansprüche vor die aktive Zukunftsvorsorge stellt (Kielmansegg 2001). Die junge Generation der Schüler und Studenten, die vor allem in den Genuss von Bildungsleistungen kommen sollen, ist politisch schwach. Sie ist größtenteils nicht wahlberechtigt und daher auf die stellvertretende Wahrnehmung ihrer Interessen durch die Eltern angewiesen. Diese haben zwar ein gewisses Interesse an der Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an Humankapitalinvestitionen zur Sicherstellung der langfristigen ökonomischen Grundlagen des Systems und zur Sicherung ihrer zukünftigen Rentenansprüche. Die stellvertretende Wahrnehmung der Interessen der Jungen kann allerdings schnell in Konflikt kommen mit anderen, konkreten Bedürfnissen der erwerbstätigen Generationen, wie zum Beispiel die Großzügigkeit der Leistungen aus Arbeitslosen- und Krankenversicherung.

Poterba (1997) hat in einem Vergleich der US-Bundesstaaten eine negative Assoziation zwischen dem Anteil der Über-65-Jährigen und den Bildungsausgaben nachgewiesen. In unserem Fall kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das *Niveau* der Bildungsausgaben in weniger starkem Maße von dem Bevölkerungsanteil der Älteren abhängt als die *Veränderung* derselben. Die wichtigsten Grundpfeiler der Rentenversicherungen wurden vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg gelegt. In dieser Periode der allgemeinen Expansion der Staatsausgaben ist es nicht zu einer direkten Finanzierungskonkurrenz zwischen Bildungs- und Sozialpolitik gekommen, von daher wird das Niveau der Bildungsausgaben vor allem von anderen Faktoren beeinflusst. Eine positive Assoziation zwischen dem Bevölkerungsanteil der 5-29-Jährigen und den Bildungsausgabenquoten würde überpessimistischen Hypothesen aus der Schule der „generational politics“ widerlegen, denn es könnte nachgewiesen werden, dass Staaten mit einer relativ jungen Bevölkerung auch relativ mehr für Bildung ausgeben.³

Drittens sind institutionalistische Ansätze zu nennen. Im Rahmen einer statistisch-quantitativen Analyse kommt institutionellen Faktoren vor allem in der Querschnittsdimension eine hohe Erklärungskraft zu. Lohnend ist somit vor allem ein Vergleich des *Policy-Outputs* unter verschiedenen institutionellen

³ Die kausale Richtung dieses Zusammenhangs ist allerdings nicht hundertprozentig klar: Ein positive Assoziation zwischen den beiden Variablen könnte auch belegen, dass es den Staaten, die viel in Bildung investieren, gelingt, dadurch hohe Geburtsraten und daher eine relativ junge Bevölkerung zu bewirken.

Bedingungen sowie die Analyse der Wechselwirkung zwischen institutionellen und akteursbezogenen Variablen wie zum Beispiel die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen.

Die verfassungs- und gewohnheitsrechtlich kodifizierte Stellung der zentralstaatlichen Regierung, die durch den Grad der Ausprägung der *konstitutionellen Vetostruktur* (Czada 2003: 176-177) bzw. die Zahl der institutionalisierten Mehrheitsbegrenzer wesentlich bestimmt wird, ist eine aus der Sozialausgabeforschung bekannte Variable (Hicks / Swank 1992; Huber / Ragin / Stephens 1993; Schmidt 2000: 352-353; Huber / Stephens 2001a, b; Kittel / Obinger 2003: 30). Föderalismus, Bikameralismus, ein starkes Verfassungsgericht, eine unabhängige Zentralbank, Direktdemokratie oder EU-Mitgliedschaft – dies sind die institutionalisierten Veto-Positionen, die von in diesen Theorien gebräuchlichen Makro-Indices erfasst werden.⁴ Aus der Erforschung der Sozial- und Staatsausgaben ist bekannt, dass eine ausgeprägte Vetostruktur die Expansion des Wohlfahrtsstaates tendenziell gebremst hat (Obinger / Wagschal 2000; Schmidt 2002a: 181-182) und umgekehrt die Konzentration von politischer Macht in den Händen der Zentralregierung die Expansion beschleunigt hat (Hicks / Swank 1992: 661-662). Diese Zusammenhänge können dadurch erklärt werden, dass in Staaten, in denen der Zentralregierung eine große Steuerungsmacht zukommt, die Expansion der öffentlichen Ausgaben nicht durch Vetospieler wie regionale Gebietskörperschaften, Direktdemokratie oder eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit gebremst wurde.⁵

⁴ An dieser Stelle wird gerne die von George Tsebelis entwickelte Vetospieler-Theorie ins Spiel gebracht (Tsebelis 2000, 2002). Diese lässt sich jedoch nur begrenzt in einer international vergleichenden, quantitativen Analyse anwenden. Dabei ist u.a. ein Nachteil darin zu sehen, dass die Veto-Spieler-Theorie bei der Analyse und Definition der Vetospieler die institutionelle und die akteursbezogene Perspektive vermischt: Zwei Bedingungen müssen erfüllt werden, damit ein kollektiver Akteur zum Vetospieler wird: Zum einen muss er rechtlich (d.h. institutionell) dazu in die Lage versetzt werden, ein wirksames Veto einzulegen. Dies ist mit der Idee des konstitutionellen Vetopotentials gemeint. Zum Zweiten muss der betreffende Akteur aber auch die (politische) Motivation haben, sein Veto tatsächlich einzulegen. Ob ein Akteur zum Vetospieler wird oder nicht, hängt also von den institutionellen Kapazitäten *und* dem politischen Willen ab. Im Rahmen einer international vergleichenden Studie wäre also eine Jahr-um-Jahr-Erfassung der tatsächlichen Vetospieler in einem politischen System notwendig (konstitutionelles Vetopotential *minus* neutralisierte Veto-Positionen auf Grund gleichlaufender politischer Motivation, siehe deutscher Bundesrat). Dies führt ein nicht unbeträchtliches Element der Willkür und Unsicherheit in die Variablendefinition ein. Von daher erscheint es sinnvoller, sich auf die rein institutionelle Dimension (Ausprägung der konstitutionellen Vetostruktur) zu beschränken.

⁵ Neuere Studien weisen allerdings darauf hin, dass in Zeiten des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus eine ausgebaute Vetostruktur keine ausgabenmindernden, sondern eher stei-

Im Falle der Bildungspolitik könnte die konstitutionelle Vetostruktur jedoch eine andere Wirkung haben, denn Bildung ist ja im Vergleich zur Sozialpolitik ein traditionell stärker durch lokale und regionale Politik bestimmtes Politikfeld. In wohlfahrtsstaatlichen Nachzügler-Ländern wie den USA oder der Schweiz war die politische Auseinandersetzung um die Errichtung des Sozialstaates immer auch ein Kampf der oberen Regierungsebene um Kompetenzen auf Kosten der unteren Ebene. Im Unterschied zur Sozialpolitik könnte der Bildungsstaat in föderalistischen Ländern bereits früher auf lokaler und regionaler Ebene institutionalisiert gewesen sein, so dass die Wahrung der Autonomie der unteren Regierungsebenen weiterhin mit hohen durchschnittlichen Ausgaben einhergeht. Ein negativer Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und institutioneller Vetostruktur könnte sich allerdings dadurch ergeben, dass der ausgabensteigernde Effekt einer Zentralisierung der fiskalischen Kompetenzen in den Händen der zentralstaatlichen Regierung so groß war, dass der Ausbau des öffentlichen Bildungsstaates vor allem als Korrelat der Errichtung eines universalistischen Wohlfahrtsstaates und als integraler Bestandteil der allgemein vorherrschenden Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt betrachtet werden kann. In Bezug auf die *privaten Bildungsausgaben* müsste demnach eine andere Beziehung gelten: Wenn eine ausgebaute Vetostruktur die öffentlichen Ausgaben im Zaum hält, dann ist zu erwarten, dass durch eine höhere Beteiligung der privaten Hand ein Teil der Bildungsnachfrage befriedigt wird, wenn eine entsprechende, demographisch oder ökonomisch bedingte Nachfrage nach Bildung besteht.

Ökonomische *Föderalismustheorien* (Kirchgässner 2001; Kirchgässner / Pommerehne 1997) gehen bei der Variable Föderalismus generell von einem ausgabenmindernden Effekt aus. Dies könne zurückgeführt werden auf den Wettbewerb zwischen den regionalen Gebietskörperschaften (Wettbewerbsthese), die sich in ihren Steuerforderungen gegenseitig überbieten, oder auf die bessere Anbindung der politischen Klasse an die lokalen Präferenzen (Dezentralisierungsthese). Eine genauere Betrachtung der föderalistischen Länder fördert allerdings zu Tage, dass es auch enorme Unterschiede gibt zwischen diesen Ländern hinsichtlich der tatsächlichen fiskalischen Autonomie, die den unteren Regierungsebenen eingeräumt wird (Braun 2000). Klassisch ist die Unterscheidung zwischen Systemen des Trenn- (USA) und Verbundföderalismus (Deutschland).

gernde Effekte haben könnte (Siegel 2002; Huber / Stephens 2001a). Dies läge daran, dass die Auswirkungen einer starken Vetostruktur nicht *per se* gegen die Ausgabensteigerung gerichtet sind, sondern einfach den Handlungsspielraum der Zentralregierung derart beschränke, dass deren Handeln weniger effektiv und daher mit starker Verzögerung relevant wird. Genau wie die Staaten mit starker Vetostruktur in den Ausbauphase Nachzügler waren, so sind sie es auch in der Rückbauphase mit der Wirkung, dass ihre Sozialausgaben relativ betrachtet weniger zurück geschnitten werden.

Aber auch über diese Unterscheidung hinaus ist die Erfassung der fiskalischen lokalen Autonomie eine wichtige Sache. Die Betrachtung von Ausgabenanteilen der einzelnen Regierungsebenen reicht dabei nicht aus (Stegarescu 2004: 1), da Ausgaben auf der lokalen Ebene von oben mandatiert sein können. Insofern ist vor allem die Frage in den Mittelpunkt zu stellen, ob lokale Einheiten steuerpolitisch relevante Entscheidungen (z.B. über Steuersätze und Bemessungsgrundlage) selbst treffen können und ob sie Steuereinnahmen selbst erheben und verwalten (ebd.: 6). Stegarescus Indikatoren zeigen, dass die tatsächliche fiskalische Autonomie in konstitutionell föderalistischen Staaten wie Deutschland und Österreich geringer ist als in konstitutionell unitarischen Staaten wie in Skandinavien, den Niederlanden oder Großbritannien. In Bezug auf die Bildungsausgaben ist davon auszugehen, dass sich konstitutionell föderalistische von unitarischen Staaten nicht *per se* in der Gesamthöhe der Ausgaben unterscheiden, auch wenn sich Unterschiede hinsichtlich der innerstaatlichen Variationsbreite ergeben (Cameron / Hofferbert 1974). Eine hohe fiskalische Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften könnte jedoch einen positiven Effekt auf die Gesamthöhe der Ausgaben haben, wie Landon (1999) im Fall Kanada nachweisen konnte. Lokale Einheiten befinden sich bei der Bildungspolitik nicht in einem „race to the bottom“, sondern vielmehr in einem Überbietungswettbewerb: Auf lokaler Ebene stehen den Individuen reale *Exit*-Optionen zur Verfügung, und ein Umzug von einer Lokalität in die andere, weil es dort bessere Schulen gibt, ist eine reale Option. Wenn die Lokalitäten frei über ihre Steuern verfügen können, ist es für sie rational, unter Ausnutzung der „fiscal illusion“ dem Wähler möglichst gute Schulen zu bieten, auch wenn dieser sich nicht immer der Tatsache bewusst ist, dass seine Steuern letzten Endes dafür bezahlen müssen. Insofern ist zwischen den Indikatoren der fiskalischen Dezentralisierung und den Bildungsausgaben von einem positiven Zusammenhang auszugehen.

Von besonderer Bedeutung sind außerdem Variablen, die den Grad der *Programm- und Finanzierungskonkurrenz* zwischen der Bildungspolitik und anderen Ausgabenfeldern messen. Ein Großteil der Ausgabenforschung verfügt über die Schwäche, dass sie die Wechselbeziehungen zwischen Politik- und Ausgabenfeldern zu Gunsten der isolierten Betrachtung eines einzelnen Ausgabenbereiches vernachlässigt. Daher soll in dieser Arbeit das Verhältnis der Finanzierungskonkurrenz (Lepenies 2003) zwischen Bildungs- und Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielen.⁶ Dabei ist die Unterscheidung zwischen der Querschnitts-

⁶ An dieser Stelle ist wichtig zu betonen, dass die im Rahmen einer quantitativen Analyse ermittelten Assoziationen zwischen verschiedenen Ausgabenfeldern eine andere Aussagequalität hinsichtlich der Kausalität haben als dies bei anderen unabhängigen Variablen der Fall ist. Ausgabenparameter, auch wenn sie unterschiedliche Politikfelder betreffen,

und der Längsschnittdimension von enormer Bedeutung. Im Querschnitt betrachtet, zeigt sich im Vergleich der westlichen Wohlfahrtsstaaten ein eigentümliches Ausgabenmuster, das die in den einzelnen Welten der Wohlfahrtsstaatlichkeit (Esping-Andersen 1990) vorherrschenden sozial- und bildungspolitischen Prioritäten eindrücklich widerspiegelt. Die kontinentaleuropäischen, so genannten konservativen Wohlfahrtsstaaten geben im Vergleich zu den restlichen OECD-Demokratien relativ wenig für Bildung, aber umso mehr für transferintensive, kompensierende Sozialpolitik aus. In der liberalen, vornehmlich angelsächsischen Welt können wir nahezu ein Spiegelbild dieses Musters identifizieren: Relativ hohe Ausgaben für Bildung, besonders wenn man sowohl öffentliche als auch private Quellen berücksichtigt, aber relativ niedrige Ausgaben für Sozialpolitik. Die Staaten der sozialdemokratischen, vornehmlich skandinavischen Welt hingegen sind sowohl bei den Sozial- als auch bei den Bildungsausgaben internationale Spitzenreiter (Kohl 1981; Hega / Hokenmaier 2002; Hokenmaier 2002; Allmendinger / Leibfried 2003; Leibfried 2003). Diese Ausgabenmuster geben den Stellenwert der Bildung (Chancengleichheit) gegenüber der primär kompensierenden und ausgleichenden Sozialpolitik (Gleichheit der *Outcomes*) wieder. Der Stellenwert der Bildung, so die These, ist somit vor allem in den Staaten gering, in denen die öffentlichen finanziellen Ressourcen durch aufwändige öffentliche Sozialversicherungssysteme für Rente und / oder Arbeitslosigkeit stark belastet werden. In den universalistischen Sozialstaaten Skandinaviens hingegen ist der Wohlfahrtsstaat durch die aktive Förderung von Familienpolitik sowie die ausgeprägte Bemühungen zur Beschäftigungsförderung von Frauen und anderen ehemals vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen der Bildung insgesamt positiver gesinnt. Eine wichtige Variable hierbei ist außerdem die Zahlungsbereitschaft des Wahlvolkes, die zum Teil auch durch Regierungshandeln beeinflusst werden kann.

Andere Auswirkungen der Finanzierungskonkurrenz zwischen sozialpolitischen Ausgabenfeldern zeigen sich vor allem in der Längsschnittdimension. Mit dem Anbrechen der Ära der „New Politics of the Welfare State“ (Pierson 1994, 1996, 2001) und dem sie begleitenden fiskalischen Klima der Knappheit und Austerität hat sich die Konkurrenz der Ausgabenbereiche um die knappen öffentlichen Mittel weiter verschärft. Die Bildungspolitik zieht dabei, zumindest in einigen Staaten, den Kürzeren. Der Erhalt der sozialpolitischen Errungenschaften wird durch mächtige Interessengruppen wie Gewerkschaften oder Sozialverbände sowie autonome Sozialversicherungsinstitutionen verteidigt. Die Größe und politische Macht der Sozialstaatsklientel von Arbeitlosen und Sozialhilfeemp-

hängen oft kausal von den gleichen Bestimmungsfaktoren ab (politisch-institutionell, sozio-ökonomisch).

fängern über Rentner bis hin zu den Leistungsempfängern der öffentlichen Krankenversicherungen ist beträchtlich. Zwar ist auch die Größe der Bildungsklientel und ihrer Abhängigen (Lehrer, Schüler, Eltern, Studenten) nicht unbeträchtlich. Im Unterschied zu den Sozialstaatsklientelgruppen verfügen sie aber nicht nur über ein geringeres Organisationspotential, sondern auch über ein geringeres Konfliktpotential (Offe 1973: 25), d.h. sie können zur Durchsetzung ihrer Ansprüche kaum mit dem Entzug von für die Gesellschaft lebenswichtigen Ressourcen drohen.⁷ Eine hohe Staatsverschuldung, gemessen am gesamten Schuldenstand oder der Zinslastquote (Zinszahlung in Prozent des BIP), intensiviert den Kampf um knappe Mittel. Wenn die These, dass die Bildungsausgaben diesen Kampf verlieren, stimmt, dann müsste sich zwischen den Indikatoren der Staatsverschuldung und den Ausgaben eine negative Assoziation nachweisen lassen.

An vierter Stelle sei die Parteiendifferenzlehre (Schmidt 1982, 1996) diskutiert. Die These, dass die *parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung* auch im *Policy-Output* und *-Outcome* einen Unterschied macht, ist vor allem seit Anfang der 1980er Jahre in der Sozialausgaben- und Staatstätigkeitsforschung populär geworden (Castles 1982; Schmidt 1982; Hibbs 1977, 1988; Cameron 1984, 1985). Die Standardthese ist dabei, dass linke Regierungen insgesamt ausgabenfreudiger sind als bürgerliche (Cameron 1978, 1985: 237; Esping-Andersen 1985: 235; Kohl 1981: 324; Schmidt 1982; Castles 1982: 71). Aber auch die Stärke und der Grad der Zersplitterung der Oppositionsparteien spielen eine Rolle (Hicks / Swank 1992). In Ländern mit zwei Sozialstaatsparteien (wie Deutschland) lassen sich bürgerliche Regierungen zudem von ihren Parteikonkurrenten „anstecken“ und geben mehr aus als ihre konservativen Kollegen in anderen Ländern (Huber / Stephens 2001a: 313; Wilensky 2002: 239; Schmidt 1998: 168). In jüngerer Zeit lässt sich ein Abnehmen der Erklärungskraft der parteipolitischen Variablen beobachten (Huber / Stephens 2001a: 212; Kittel / Obinger 2003: 35; Stephens / Huber et al. 1999: 184), welches zum Teil sicherlich auch durch die durch die fiskalische Austerität erzeugte generelle Abnahme des fiskalpolitischen Handlungsspielraums erklärt werden kann.

In Bezug auf die Bildungsausgaben lässt sich die These aufstellen, dass linke (bürgerliche) Regierungen mehr (weniger) ausgeben für Bildung (Schmidt 2002d: 13; Castles 1998: 180; 1989: 441). Prinzipiell ist aber davon auszugehen,

⁷ Studentenstreiks mögen für Schlagzeilen sorgen, sind aber ansonsten weitgehend ineffektiv. Verbeamtete Lehrer dürfen nicht streiken. Schüler verfügen nicht über das notwendige politische Bewusstsein und die entsprechenden Organisationsfähigkeiten. Eltern nehmen die Interessen ihrer Kinder nur stellvertretend wahr und werden im Zweifelsfall ihre eigenen sozialpolitischen Interessen an die erste Stelle setzen.

dass Klassengrenzen in der Bildungspolitik eine weniger ausgeprägte Rolle spielen als beispielsweise in der Wirtschaftspolitik (Schmidt 2003a: 11). Die Wahlklientel linker Parteien, d.h. die unteren Einkommenschichten und die abhängig beschäftigte Arbeitnehmer, haben ein Interesse am Ausbau öffentlicher Bildungsmöglichkeiten, welche für sich und ihre Kinder die soziale Aufwärtsmobilität absichern. Die Unterstützergruppen bürgerlicher Parteien, die oberen Einkommenschichten, haben ein stärkeres Interesse daran, ihren Steuerbeitrag zu minimieren. Sie können es sich zudem besser leisten, Bildung über private Ausgaben zu finanzieren. Ein etwas komplizierteres Bild zeigt sich für die Mitteparteien: Die christdemokratische Parteifamilie zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich, zumindest was die gesamte Ausgabenhöhe angeht, von den generösen Sozialdemokraten kaum unterscheidet (Wilensky 1981: 354; 2002: 239). Bei den Bildungsausgaben sind allerdings größere Unterschiede zwischen diesen beiden Parteifamilien zu erwarten. Erstens gehört die Bildung nicht zum Kernbereich christdemokratischer Programmatik. Den Christdemokraten geht es weniger um die Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten als um die Wahrung des ontologischen Ganzen und dem Platz des Einzelnen darin. Zweitens sind die Christdemokraten auf die Wahrung und Förderung privater Bildungsmöglichkeiten (z.B. katholische Schulen) bedacht. Auch dies dürfte ihre Ausgabenbereitschaft für das öffentliche Bildungswesen dämpfen. Auch von den Mitgliedern der liberalen Parteifamilie ist ein lediglich moderates Engagement bei den Bildungsausgaben zu erwarten. Prinzipiell passt die Förderung der Bildung gut in die meritokratische liberale Philosophie. Allerdings wird auch gerne privaten vor öffentlichen Lösungen die Vorfahrt gewährt. Von den Liberalen und Christdemokraten ist insofern nur ein moderates Engagement bei den Bildungsausgaben zu erwarten. Auf der anderen Seite könnten vor allem in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs die Ausgaben steigen, wenn die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Fünftens möchte ich eingehen auf die *Machtressourcentheorie*. Mancur Olson hat in seiner Theorie der Gruppen ein interessantes Paradox angesprochen (Olson 1982: 47-48): Je mächtiger eine Interessenorganisation ist, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass sie nicht ausschließlich ihre Eigeninteressen verfolgt, sondern auch das (wirtschaftliche) Gemeinwohl im Blick hat (Crouch 1985: 108). Kleine Gruppen mit begrenzten Interessen („special interest organizations“) sind in der politischen Auseinandersetzung auf die Durchsetzung ihrer Eigeninteressen bedacht und vernachlässigen dabei die gesamtgesellschaftliche Perspektive („rent-seeking“). Wenn eine Interessengruppe aber nicht nur ein Spezialinteresse, sondern einen Großteil der Bevölkerung vertritt („encompassing organizations“), dann zwingt sie ihre Mitgliedstruktur gleichsam dazu, auch

das Gemeinwohl im Blick zu haben. Bezogen auf den Fall der Bildungsausgaben lässt sich nun argumentieren, dass die Verbindung zwischen Machtressourcen und Ausgaben komplexer ist als auf den ersten Blick vermutet (vgl. auch Schmidt 2004: 17). In politischen Systemen, in denen die *Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände* Olsons „encompassing organizations“ am nächsten kommen (z.B. Skandinavien), ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft zur Tötigung von umfassenden Investitionen in den öffentlichen Bildungsstaat höher ist, weil auch die dadurch erreichbare langfristige Absicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Systems stärker im aufgeklärten Eigeninteresse (dem Gemeinwohl) dieser Organisationen liegt. Umgekehrt sind schwache Gewerkschaften aufgrund ihrer prekären politischen Macht nicht in der Lage, umfassende sozialpolitische Leistungskataloge für ihre Mitglieder über die reinen Lohnverhandlungen hinaus zu erkämpfen (Beispiel USA). Dadurch bleibt jedoch auch der fiskalpolitische Handlungsspielraum erhalten. Außerdem können in Systemen mit schwachen Gewerkschaften die Interessen der Mittel- und Oberklassen stärker zum Tragen kommen, denen stärker an einem Ausbau der öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen als an der Errichtung eines umverteilenden Sozialstaates gelegen ist. In Staaten mit mittelstarken Gewerkschaften hingegen sind diese stark genug, um für die Errichtung umfassender sozialer Sicherungssysteme einzutreten, die vor allem die unmittelbaren Lebensrisiken ihrer Mitglieder absichern sollen (Rente, Arbeitslosigkeit, Unfall- und Krankenversicherung). Die prinzipiell begrenzten öffentlichen Haushaltsmittel werden dadurch an kostspielige Sozialversicherungsprogramme gebunden und stehen nicht für Investitionen in den Bildungsstaat zur Verfügung. Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass linke Machtressourcen (ausgebaute korporatistische Institutionen und Verhandlungsstrukturen zwischen Staat und Sozialpartnern, Regierungsbeteiligung linker Parteien) ausgabenförderlich sind, rechte Machtressourcen (Regierungsbeteiligung Konservativer und Abwesenheit von Korporatismus und Konzertierung) ausgabenmindernd. Bei den privaten Bildungsausgaben ist von einer negativen Assoziation auszugehen: Die Staaten mit schwachen linken Machtressourcen verfügen über höhere private Ausgaben, während sich die Staaten mit starken („encompassing“) linken Machtressourcen durch niedrige private und hohe öffentliche Ausgaben ausweisen.

Auch die *Frauenerwerbsquote* ist eine wichtige Variable. Hier ist zu erwarten, dass eine starke positive Assoziation zu den Ausgaben besteht. Allerdings ist deren kausale Richtung weitgehend unklar. Ein ausgebauter Bildungsstaat gewährt Frauen vor allem durch den tertiären Sektor verbesserte Zugangschancen zum Arbeitsmarkt. Verstärkte Investitionen in die frühkindliche Erziehung und die Vorschulbildung ermöglichen ebenfalls die Frauenerwerbsbeteiligung. Allerdings ist, wie wir aus den skandinavischen Ländern wissen, der Bildungssektor

für einen nicht unbeträchtlichen Teil der Frauen ein wichtiger Arbeitgeber. Die Nachfrage nach Bildung könnte auch von einer höheren Frauenerwerbsquote angetrieben werden, weil viele der Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich jenseits des Bildungssektors wissens- und humankapitalintensiv sind. Insofern ist von einer kausalen Wechselbeziehung zwischen den beiden Variablen auszugehen: Hohe öffentliche Ausgaben für Bildung haben Frauen die Möglichkeit gegeben, sich notwendige Qualifikationen anzueignen. Eine hohe Frauenerwerbsquote kann dann wiederum die Ausgabenhöhe für Bildung in die Höhe treiben, wenn ein Großteil der neuen Jobs im Bildungsdienstleistungssektor angesiedelt ist.

Abschließend spielt vor allem als Bestimmungsfaktor der privaten Bildungsausgaben der *Anteil der im industriellen Sektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung* eine wichtige Rolle. Die privaten Bildungsausgaben in OECD-Staaten stellen im Wesentlichen neben den Aufwendungen für private Schulen im Primär- und Sekundärbereich sowie für private Universitäten und Hochschulen die Ausgaben für berufliche Bildung auf der betrieblichen oder überbetrieblichen Ausbildung dar. Von daher sind die privaten Ausgaben vor allem in den Ländern, die über ein teils privat, teils öffentlich finanziertes duales System der Berufsausbildung verfügen (Deutschland, Schweiz), hoch (Schmidt 2004). Insofern ist auch zwischen dem Anteil der im industriellen Sektor Beschäftigten und den privaten Ausgaben (im Aggregat) eine positive Beziehung zu erwarten.

Schließlich leisten sechstens auch internationalen Faktoren (Globalisierung) einen Beitrag zur Erklärung von Staatstätigkeit. Von den Globalisierungstheoretikern werden zwei gegensätzliche Thesen über den Zusammenhang zwischen Internationalisierung und öffentlichen Ausgaben in Stellung gebracht: Die Effizienzthese geht von einem ausgabenmindernden Einfluss aus, da der Wettbewerb zwischen den Nationen um das mobile Kapital den Steuerwettbewerb zwischen Staaten anheize und dadurch den fiskalpolitischen Spielraum nachhaltig begrenze (Garrett 2001: 6; Kaufman / Segura-Ubierno 2001: 556). Die Kompensations- these hingegen geht davon aus, dass besonders kleine und offene Volkswirtschaften, die gezwungen sind, die Bedingungen des Weltmarktes so zu akzeptieren wie sie sind, auf einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat angewiesen sind, da nur so die durch den verschärften ökonomischen Wettbewerb erzeugten sozialen Zerwürfnisse in den Griff zu bekommen sind (Cameron 1978; Rodrik 1997). Linksdominierte Regierungen haben, seitdem der Keynesianismus als wirtschaftspolitischer Ansatz sich als nicht mehr durchsetzungs- und durchführungsfähig erwiesen hat, öffentliche Investitionen in das Humankapital als Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit erkannt (Boix 1997). Wenn diese These zutrifft, ist besonders zwischen den öffentlichen Ausgaben für das post-

sekundäre Bildungswesen und Globalisierungsindikatoren (zur Offenheit der Volkswirtschaft) eine positive Assoziation zu erwarten.

Theoretischer Blickwinkel II: Historischer Institutionalismus und Pfadabhängigkeit

Der theoretische Analyserahmen der Fallstudie USA wird gebildet durch die Forschungsschule des historischen Institutionalismus, die in jüngerer Zeit von Wissenschaftlern wie Paul Pierson, Kathleen Thelen, Eric Schickler, Theda Skocpol und anderen aus der institutionalistischen Ökonomie in die Politikwissenschaft übertragenen Ideen von der Pfadabhängigkeit sozialer Prozesse (Pierson 2000; Thelen 2003; Schickler 2001; Steinmo / Thelen 1992; Amenta / Skocpol 1989) in den Mittelpunkt stellen. Die Langzeit-Betrachtung sozialer und politischer Prozesse führt zur Wiederentdeckung des Historischen, welches durch die quantitative Neuausrichtung der Politikwissenschaft und damit einhergehenden Datenbeschränkungen in jüngerer Zeit leicht in den Hintergrund gedrängt werden kann (Pierson 2003). Langfristig wirkende Kausalitätsprozesse sind nun einmal „Big, Slow-Moving and ... Invisible“ (ebd.), aber trotz ihrer Unsichtbarkeit eben alles andere als bedeutungslos. In gewisser Weise muss auch, trotz aller Bemühungen um ausführliche Betrachtung der Längsschnittdimension und die für eine komplexe multivariate Analyse beachtliche Dauer der untersuchten Zeitperiode (1970-2002), der internationale Vergleich des zweiten großen Teils dieser Arbeit als eine Analyse von eher kurzfristig wirkenden Determinanten betrachtet werden. Hinzu kommt, dass viele kausale Entwicklungen in der kurzen Frist lediglich inkrementale Wirkung entfalten, langfristig aber ein enormes Wirkungspotential entwickeln können. Eine geringfügige Kursänderung, die heute unbedeutend erscheint, kann in einem langfristigen Rahmen (50, 100 Jahre) zu einer durchaus beachtlichen Kursabweichung führen. Viele dieser inkrementalen Kursänderungen, zumal wenn sie sich noch nicht direkt in starken Ausgabenänderungen niederschlagen, fallen durch das recht grobe Sieb der Aggregatdatenanalyse und tauchen nicht auf dem Radarschirm des Analysten auf, was allerdings nichts an ihrer kausalen Bedeutung ändert. Dieses Phänomen kann im schlimmsten Fall zu verzerrten (*biased*) Schlussfolgerungen führen.

Von Bedeutung ist zum Beispiel die unterschiedliche kausale Wirkungsweise von ökonomischen und politischen Prozessen. Fluktuationen im Konjunkturzyklus, in der Inflationsrate oder in der Zahl der Arbeitslosen haben starke Auswirkungen in der kurzen Frist, denn sie beeinflussen in direktem Maße die Zahl der Anspruchsberechtigten, die Höhe der zur Verfügung stehenden staatlichen Steuereinnahmen oder in mehr indirekter Weise die Höhe der Zinsen. Im Unterschied dazu entfalten viele politische Prozesse ihre kausale Wirkung erst in der