

Arne Schmidt

# Bildungsausgaben in Deutschland

## Bildungsfinanzbericht als Teil der Bildungsberichterstattung

Aufgrund der demografischen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, der Globalisierung sowie des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft ist ein hoher Bildungsstand der Bevölkerung erforderlich, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und den Menschen gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit zu ermöglichen. Daher kommt einem leistungsfähigen Bildungssystem für die Sicherung des Bildungsniveaus und der Humanressourcen eine Schlüsselrolle zu.

In Deutschland wurde in den letzten beiden Jahrzehnten ein umfangreiches Monitoringsystem aufgebaut, mit dem die Entwicklungen im Bildungswesen beobachtet werden sollen. Ein zentraler Eckpfeiler der Bildungsberichterstattung ist der Bericht „Bildung in Deutschland“, der alle zwei Jahre erscheint. Ergänzt wird dieser Bericht durch zahlreiche regionale bzw. kommunale Bildungsberichte oder durch bereichsspezifische Berichte, wie den Berufsbildungsbericht. Darüber hinaus existiert auch eine umfangreiche internationale Bildungsberichterstattung, welche die Entwicklungen in den nationalen Bildungssystemen vergleicht und analysiert. Ein Beispiel für die internationale Bildungsberichterstattung ist die Publikation „Education at a Glance“ von der OECD, woraus ausgewählte Indikatoren in der Gemeinschaftspublikation der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ auf Bundesländerebene dargestellt werden, da für die Steuerung des Bildungswesens überwiegend die Länder zuständig sind.

Die Ausstattung des Bildungswesens mit finanziellen Ressourcen ist von großer Bedeutung für dessen Leistungsfähigkeit. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat deshalb im Einvernehmen mit der Kultusministerkonferenz das Statistische Bundesamt beauftragt, jährlich den Bildungsfinanzbericht zu erstellen. Der Bericht ist eine datengestützte Analyse der Bildungsausgaben, die die wichtigsten verfügbaren Informationen der Bildungsfinanzen zusammenfasst.

Um Aussagen über die Bildungsausgaben treffen zu können, werden Informationen aus verschiedenen Quellen herangezogen und zu einem Gesamtbild zusammengefügt. Im Mittelpunkt der Analysen des Bildungsfinanzberichts stehen die Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte, die der Jahresrechnungsstatistik entnommen werden. Zusätzlich werden aber auch andere Datenquellen über öffentliche und private Bildungsausgaben analysiert. Um die Aktualität der Ergebnisse sicherzustellen, werden die Informationen der öffentlichen Haushaltsplanungen in den Bericht aufgenommen. Die Heterogenität und Vielzahl der Datenquellen macht es erforderlich, die Ergebnisse der Detailstatistiken methodisch so weit wie möglich anzugleichen, um ein Gesamtbild über die Finanzierung des Bildungswesens geben zu können. Um die Interpretation der Daten zu erleichtern, enthält der Bildungsfinanzbericht einen umfangreichen Anhang zur Beschreibung der angewandten Methoden. Definition und Abgrenzung der Bildungsausgaben folgen weitgehend der Methodik der OECD.<sup>1</sup> Für die Darstellung der Bildungsausgaben nach Bundesländern und Bildungsbereichen wird zum Teil auf die Definition der nationalen Finanzstatistik zurückgegriffen.

Der Bildungsfinanzbericht analysiert den Gesamtwert der erbrachten Bildungsleistungen und die den Bildungseinrichtungen zur Verfügung gestellten Mittel. Des Weiteren wird berichtet, in welchem Umfang Bund, Länder und Gemeinden, der private Bereich (Unternehmen, Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte) und das Ausland sich an der Finanzierung der Bildung beteiligen. Die Analysen können für einzelne Bildungsbereiche (z.B. Schulen) oder für das gesamte Bildungswesen durchgeführt werden. Die Ergebnisse können sich auf das Bundesgebiet oder auf einen Vergleich zwischen Bundesländern beziehen. Für internationale Vergleiche der Bildungsausgaben ist es erforderlich, die Ausgaben nach den ISCED-Stufen<sup>2</sup> (International Standard Classification of Education) zu gliedern. Dagegen ist eine Darstellung nach nationalen Bildungsbereichen für die Steuerung auf nationaler Ebene von großer Bedeutung.

1 Vgl. UNESCO-UIS, OECD, Eurostat: UOE data collection on education systems, Volume 1, Manual: Concepts, definitions and classifications, Montreal u.a.O. 2013.

2 Vgl. UNESCO: International Standard Classification of Education, Paris 1997.

**Arne Schmidt, M. A.,** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden.

Tabelle 1  
Bildungsbudget in Deutschland

Bereich	2010			2011			2012		
	in Mrd. Euro			in % des BIP					
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung								
A30	Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft								
A31	ISCED 0 – Elementarbereich								
A32	ISCED 1-4 – Schulen und schulnaher Bereich								
A33	ISCED 5/6 – Tertiärbereich								
A34	Sonstiges (keiner ISCED-Stufe zugeordnet)								
A40/50	Übrige Ausgaben in internationaler Abgrenzung								
B	Bildungsbudget in nationaler Abgrenzung								
B10	Betriebliche Weiterbildung								
B20	Ausgaben für weitere Bildungsangebote								
B30	Förderung von Teilnehmenden an Weiterbildung								
A+B	Bildungsbudget insgesamt								

Quelle: Statistische Bundesamt: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2011/2012, Wiesbaden 2014; Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2013, Wiesbaden 2014.

### Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft

Im Zentrum der monetären Bildungsberichterstattung und des Bildungsfinanzberichts steht das Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft, das jährlich vom Statistischen Bundesamt berechnet wird.<sup>3</sup> 2011 beliefen sich die Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft auf 242,8 Mrd. Euro und sollten nach vorläufigen Berechnungen auf 247,4 Mrd. Euro im Jahr 2012 steigen. 2011 entfielen auf Bildung 175,7 Mrd. Euro, auf Forschung und Entwicklung 75,5 Mrd. Euro und auf die Wissenschaft 5,1 Mrd. Euro. Der Anteil des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft am Bruttoinlandsprodukt entsprach 2011 9,3%. Auf dem Bildungsgipfel in Dresden 2008 waren sich Bund und Länder einig, dass in Deutschland der Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich bis zum Jahr 2015 auf 10% des Bruttoinlandsprodukts gesteigert werden soll. 2011 lag der Anteil noch 0,7 Prozentpunkte unterhalb dieses Ziels.

### Bildungsausgaben in Deutschland

Die Bildungsausgaben werden in zwei Teilbudgets untergliedert.<sup>4</sup> Die Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung umfassen die Ausgaben für das formale Bildungssystem (Kindergärten, allgemein bildende und berufliche Schulen, Berufsausbildung, Hochschulen, Förderung von Teilnehmern des formalen Bildungssystems). Zu den zusätzlichen Bildungsausgaben in nationaler Abgrenzung gehören die Ausgaben für betriebliche und allgemeine Weiterbildung,

für Krippen, Horte und die Jugendarbeit. Die gesamten Bildungsausgaben betragen 2011 in Deutschland 175,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Sie werden nach vorläufigen Berechnungen im Jahr 2012 auf 177,0 Mrd. Euro ansteigen. Dies entspricht einer Steigerung von 50,3 Mrd. Euro für den Zeitraum 1995 bis 2011. Die Bildungsausgaben in internationaler Abgrenzung betragen 2011 154,3 Mrd. Euro, die zusätzlichen Ausgaben in nationaler Abgrenzung 21,5 Mrd. Euro. Der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt betrug 2011 6,7% und sank damit leicht gegenüber 1995 (6,8%).

Der Bildungsfinanzbericht<sup>5</sup> enthält auch Daten zur Bildungsfinanzierung. 2011 wurden vier Fünftel bzw. 140,7 Mrd. der Bildungsausgaben von der öffentlichen Hand finanziert und davon 110,0 Mrd. in der Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte nachgewiesen. Die Mittel für das verbleibende Fünftel stammten von den Privathaushalten, Organisationen ohne Erwerbszweck, Unternehmen sowie dem Ausland. Auf der Ebene der Bildungsbereiche zeigt sich, dass vor allem der Schul- und Hochschulbereich durch ein öffentlich finanziertes Bildungsangebot geprägt sind. Im Elementarbereich, der dualen Ausbildung und der Weiterbildung sind die privaten Haushalte, Unternehmen sowie Organisationen ohne Erwerbszweck traditionell stärker an der Finanzierung beteiligt. Die Bildungsausgaben der Unternehmen gehen jedoch als Aufwand in die Gewinn- und Verlustrechnung ein und werden daher zu einem erheblichen Teil über Steuererminderungen refinanziert. Bei Berücksichtigung dieser steuerlichen Effekte würde der tatsächliche Anteil der Unternehmen geringer ausfallen und der öffentliche Anteil zunehmen.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2011/2012, Wiesbaden 2014.

<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2013, Wiesbaden 2014.

### Bildungsausgaben im internationalen Vergleich

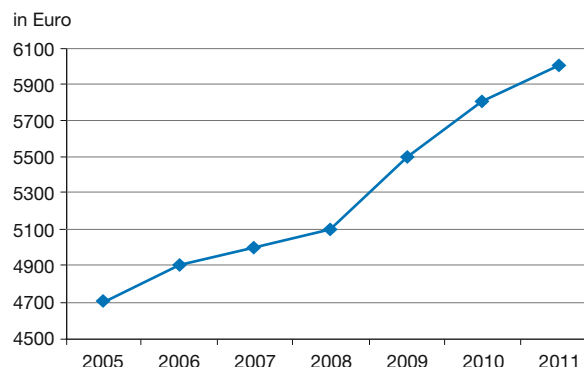
Vergleichsdaten anderer Staaten liegen nur für den Teil A des Budgets vor.<sup>6</sup> Dieser wird nach der ISCED-Klassifikation<sup>7</sup> abgegrenzt und gegliedert. In dieser Abgrenzung betragen die Bildungsausgaben Deutschlands 2011 154,3 Mrd. Euro und steigen nach vorläufigen Schätzungen im Jahr 2012 auf 155,3 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 50,3 Mrd. Euro im Zeitraum von 1995 bis 2011. Der Anteil der Bildungsausgaben im internationalen Vergleich am Bruttoinlandsprodukt stieg von 5,6% (1995) auf 5,9% (2011).

Gemessen an der Wirtschaftskraft gibt Deutschland 2010 mit 5,3% weniger für Bildungseinrichtungen aus als der OECD-Durchschnitt (6,3%).<sup>8</sup> Eine Erklärung für den geringeren Anteil der Bildungsausgaben am BIP in Deutschland ist der geringe Anteil der unter 30-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland (30,7%) im Vergleich zum OECD-Durchschnitt (38,8%). Dies bedeutet aber nicht, dass Deutschland in allen Bildungsbereichen weniger ausgibt als der OECD-Durchschnitt.

### Ausgaben je Schüler

Der internationale Vergleich der Ausgaben je Bildungsteilnehmer macht deutlich, dass für die Analyse der Bildungsausgaben die Größe der Kohorte der Bildungsteilnehmer von Bedeutung ist. Der Bildungsfinanzbericht enthält daher auch Kennziffern zu den Ausgaben je Bildungsteilnehmer. Von besonderer Bedeutung sind die Ausgaben je Schüler an öffentlichen Schulen, die jährlich vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden.<sup>9</sup> Diese setzen sich aus den Ausgaben für Personal, für den laufenden Sachaufwand sowie für Investitionen zusammen. Grundlage für die Berechnung der Ausgaben je Schüler sind die Ausgaben für Schulen nach der internationalen Abgrenzung. Durchschnittlich wurden 2011 6000 Euro je Schüler an öffentlichen Schulen ausgegeben. Während an öffentlichen beruflichen Schulen 4100 Euro je Schüler ausgegeben wurden, sind es an öffentlichen allgemein bildenden Schulen 6500 Euro. Die vergleichsweise niedrigen Ausgaben für berufliche Schulen sind durch den hohen Anteil von Teilzeitunterricht an Berufsschulen zu erklären. Seit 2005 sind die Ausgaben je Schüler von 4700 Euro auf 6000 Euro im Jahr 2011 gestiegen. Dies entspricht einer nominalen Steigerung von 26% und einer realen Steigerung von 19,1%. Zurückzuführen ist dieser

Abbildung 1  
Ausgaben je Schüler für öffentliche allgemein bildende und berufliche Schulen



Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausgaben je Schülerin und Schüler 2011, Wiesbaden 2014.

Anstieg auf die Ausgabensteigerungen der letzten Jahre und die rückläufigen Schülerzahlen.

Unterschiede in den Ausgaben für öffentliche Schulen bestehen zwischen den Ländern und den einzelnen Schularten. Die Flächenländer West gaben 2011 mit 5800 Euro im Durchschnitt am wenigsten je Schüler aus und lagen unter dem Bundesdurchschnitt von 6000 Euro. Im Gegensatz dazu gaben die Flächenländer Ost im gleichen Jahr 6900 Euro und die Stadtstaaten sogar 7100 Euro aus. Ein wesentlicher Grund für die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind die unterschiedlichen Schüler-Lehrer-Relationen. Aber auch die Unterschiede im Gebäudemanagement, der Klassengröße und der Schulstruktur, der Besoldungsstruktur, der zeitlichen Verteilung der Investitionsprogramme, die unterschiedlichen Pflichtstundenzahlen der Lehrkräfte und die Ausgestaltung der Lehrmittelfreiheit können diese Unterschiede erklären.

### Aktuelle Entwicklung der Bildungsausgaben

Von den öffentlichen Bildungsausgaben im Bildungsbudget in Höhe von 140,7 Mrd. Euro wurden im Jahr 2011 110,0 Mrd. Euro in der Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte im Bildungsbereich nachgewiesen.<sup>10</sup> Nach vorläufigen Ergebnissen stiegen die Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte laut Finanzstatistik im Jahr 2012 auf 112,1 Mrd. Euro. Die Haushaltsansätze für 2013 sehen Bildungsausgaben in Höhe von 116,6 Mrd. Euro vor. Gemessen an der Finanzstatistik betrug der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Gesamthaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden 2010 19,1% (2009: 17,9%, 1995: 13,9%).

10 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2013, a.a.O.

6 Vgl. Statistisches Bundesamt: Budget für Bildung ..., a.a.O.  
 7 UNESCO, a.a.O.  
 8 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2013, a.a.O.  
 9 Vgl. Statistisches Bundesamt: Ausgaben je Schülerin und Schüler 2011, Wiesbaden 2014.