

Ist unser Bildungswesen unterfinanziert? Eine Facette der Bildungsmisere

Stefan Hradil

Deutschland sei auf dem Weg in eine postindustrielle Wissens- und Informationsgesellschaft. Das hören Studierende und Schüler beinahe täglich. Wissen, nicht länger Maschinen oder Land sei zur wichtigsten produktiven Kraft geworden. Nicht mehr Bauernhöfe oder Fabriken, sondern Schulen, Universitäten und Forschungsinstitute seien heute die zentralen gesellschaftlichen Einrichtungen. Professoren und Lehrer verkünden immer wieder: Alle Prognosen sind sich darin einig, dass die Heranwachsenden immer mehr Bildung und Qualifikation benötigen, als Staatsbürger, Gesellschaftsmitglieder und Erwerbstätige.

Politische Instanzen, wie zum Beispiel das Bundesministerium für Bildung und Forschung, übernehmen diese Bedarfsdiagnosen ungeschmälert als Selbstansprüche: „Ausgaben in das Bildungssystem sind Investitionen in die Zukunft eines Landes. Eine gebildete und qualifizierte Bevölkerung ist eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und Wachstum, ein reges kulturelles und gesellschaftliches Leben und nicht zuletzt dauerhafte politische Stabilität.“ (BMfB 2002, S. 15)

I.

Ganz offenkundig werden die Leistungen des deutschen Bildungswesens diesen Anforderungen und Ansprüchen nicht gerecht. Spätestens seit Veröffentlichung der PISA-Studie ist weithin bekannt, dass Niveau und soziale Selektivität der deutschen Bildungseinrichtungen dem internationalen Vergleich nicht standhalten.

In Mathematik, noch mehr in den Naturwissenschaften und im Lesen liegen die Leistungen deutscher Schüler unter dem Mittelwert aller OECD-Länder. Wobei zu den 28 untersuchten Ländern auch wirtschaftlich so schwache wie die Griechenland, Korea, Mexiko, Polen, Portugal, die Tschechische Republik, und Ungarn zählen.

Die Chancen von Kindern aus sozial schwachen Schichten sind in Deutschland die schlechtesten von allen OECD-Ländern. Dies zeigt sich schon im Besuch weiterführender Schulen, gilt aber vor allem für die erbrachten Leistungen. So klappt die Lesekompetenz von Kindern des obersten und des untersten Viertels der Sozialstruktur am weitesten von allen Ländern der OECD auseinander.

Dass Bildungseinrichtungen in Deutschland ein niedriges Niveau ausweisen und gleichzeitig wenig Chancengleichheit hervorbringen, ist mittlerweile weithin bekannt. Weniger bekannt ist, dass dies nichts Neues ist. Einschlägige Vergleichsstudien geben dem deutschen Bildungswesen seit Jahrzehnten schlechte Noten.

Noch weniger hat sich herumgesprochen, dass Deutschland auch auf einem dritten Feld hinter den Anforderungen einer Wissensgesellschaft zurückbleibt: Die Bildungsexpansion ist hierzulande Vergangenheit. Fatalerweise geht die Bildungsbeteiligung vor allem im Hochschulbereich zurück. Es gibt in Europa nur drei Länder, in denen im Laufe der 1990er Jahre die Besuchsquoten im Hochschulbereich rückläufig waren: Litauen, Russland – und Deutschland (Stat. Bundesamt 2002, S. 91). In allen OECD-Ländern haben zwischen 1995 und 2000 immer höhere Anteile der einzelnen Jahrgänge ein Studium aufgenommen. Nur nicht in Frankreich, in der Türkei – und in Deutschland (OECD 2002, S. 248).

Es ist nun keineswegs so, dass in Deutschland mittlerweile so viele studieren, dass wir an eine Art „natürlicher Grenze“ der Bildungsfähigkeit gestoßen wären. Vielmehr führte das relative Schrumpfen der Hochschulbildung in Deutschland dazu, dass die Bildungsbeteiligung der 18- bis 24-Jährigen mit 18% klar hinter der mittleren Bildungsbeteiligung der EU-Länder (24%) zurückbleibt (Europ. Komm. 2002, S. 91). Die Studienanfängerquoten und die Studienabschlussquoten sind in den OECD-Ländern nur in Dänemark, der Schweiz, Mexiko, der Tschechischen Republik und der Türkei noch niedriger als in Deutschland (OECD 2002, S. 248, 42).

II.

Wenn wir in Deutschland hinter den Anforderungen eines neuen Zeitalters und der internationalen Konkurrenz ebenso zurückbleiben wie hinter unseren eigenen Ansprüchen, so hat das sicher viele Gründe: Wir haben allen Anlass, in diesem Zusammenhang über zahlreiche Faktoren nachdenken und uns nicht länger auf den politischen Dauerbrenner „Gesamtschule“ zu fixieren:

- Vorschulbildung findet hierzulande praktisch nicht statt. Dementsprechend spärlich ist die Förderung von Kindern mit schlechten Bildungsvoraussetzungen.
- Positive Bildungseinflüsse außerhalb von Schulen und Hochschulen werden zu wenig genutzt. Negative werden zu wenig bekämpft.
- Die Lehrerbildung in Deutschland ist – gelinde gesagt – verbesserungsfähig.
- Prestige und Image des Lehrerberufs sind beklagenswert. Davon wird der Lehrernachwuchs offenkundig beeinflusst. Vielfach besteht der Eindruck, wir seien schon so weit, dass Studierende, die auf sich halten, nicht Lehrer werden.
- Bildung ist im Rahmen unserer alltäglichen Kultur wenig „wert“. Wo kann man in Deutschland „Bildungsbeflissenheit“ registrieren?

Auf einen weiteren – vergleichsweise kruden – Faktor, der in diesem Zusammenhang oft genannt wird, möchte ich ausführlicher eingehen. Auf die Höhe der Geldmittel, die in Deutschland für das Bildungswesen bereit gestellt werden. Das Bundesbildungsministerium formulierte auch in dieser Hinsicht den hohen Anspruch, der einer „Wissensgesellschaft“ ansteht: „Ohne eine angemessene materielle Ausstattung kann das Bildungssystem die ihm obliegenden Aufgaben nicht erfüllen. Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen effizient eingesetzt werden. Auch der Frage nach der Finanzierung der Bildungsausgaben, d.h. durch die öffentliche Hand, Unternehmen und private Haushalte, kommt eine besondere Bedeutung zu.“ (BMfB 2002, S. 15)

Wird die finanzielle Ausstattung der Bildungseinrichtungen in Deutschland diesen Standards gerecht? Ist unser Bildungswesen unterfinanziert? Liegt auch hierin eine Ursache der Bildungsmalaise?

III.

Auch um diese Fragen zu beantworten, hilft ein Blick über die Landesgrenzen. Dabei hat es offenkundig keinen Sinn, die absoluten Beträge (auch nicht die pro Schüler) zu vergleichen, die in den einzelnen Ländern für Bildung aufgewendet werden. Das macht nur die Unterschiede der Lebensstandards und der Höhe von Lehrergehältern sichtbar (die in Deutschland übrigens eher überdurchschnittlich ausfallen).

Da hilft es schon weiter zu fragen, wie groß in den einzelnen Ländern die Anteile am insgesamt Erwirtschafteten sind, die für Bildung ausgegeben werden. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. am BIP pro Kopf, der für Bildung aufgewendet wird, zeigt also schon eher an, wie viel Bildung den einzelnen Ländern „wert“ ist.

In Deutschland sank von 1995 bis 1998 der Anteil der gesamten Bildungsausgaben, d.h. der Aufwendungen von staatlichen Instanzen, Unternehmen und Einzelnen, am BIP von 5,8% auf 5,6%. Das stellt sich auf den ersten Blick wohl kaum als Beitrag zur Schaffung einer „Wissensgesellschaft“ dar. Die öffentlichen Kassenwarte können jedoch für sich in Anspruch nehmen, dass ihr Anteil, das heißt der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP von 1995 bis 1998 mit 4,7% gleich geblieben ist. Bevor aber in dieser Hinsicht (Selbst-)Zufriedenheit aufkommt, sollte man sich klar machen, dass die öffentlichen Hände ihre Ausgaben schon in den beiden Jahrzehnten zuvor zurückgefahren hatten. Von 1975 bis 1991 war der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP von 5,1% auf 4,8% gesunken (Färber 2000, S. 177).

Dieser Sparkurs führte dazu, dass die Höhe der gesamten Bildungsausgaben in Deutschland, die im Rahmen der OECD-Länder zuvor klar überdurchschnittlich war, heute nur noch im Durchschnitt liegt. (Das Ausmaß der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland ist international unterdurchschnittlich. Dies liegt aber weniger am Geiz der öffentlichen Hände, sondern hauptsächlich daran, dass im Unterschied zu fast allen anderen Ländern ein wesentlicher Teil der Bildung in Deutschland, nämlich die duale Berufsausbildung, von Unternehmen finanziert wird.)

Auffällig ist, dass in Deutschland die Sekundarstufe II finanziell relativ gut ausgestattet ist, auch im internationalen Vergleich. Dem deutschen Gymnasium geht es also nicht schlecht. Der Primarbereich und Sekundarbereich I der deutschen Schulen steht sich dafür um so schlechter. Dies schlägt sich unter anderem darin nieder, dass die deutschen Primarschulen die zweitschlechteste Personalausstattung in der gesamten Europäischen Union haben. In deutschen Grundschulen kommen auf eine Lehrkraft rechnerisch 20 Schüler. In Italien, Portugal, Griechenland und Finnland hat eine Lehrkraft nur 10 bis 11 Schüler vor sich (BMfB 2002). In Deutschland sind die Möglichkeiten also schlecht, Kinder früh in ihrem Bildungsgang zu fördern. Dies erklärt mindestens teilweise, warum im deutschen Bildungswesen die Leistungsstreuungen größer als in den meisten anderen Ländern sind, und sozial schlechter gestellte Kinder bei uns so geringe Leistungen aufweisen.

Wie gesagt: Wenn in Deutschland die Ausgaben für die Bildung zurückgehen und international abfallen, verträgt sich das auf den ersten Blick gar nicht mit dem Anspruch, den Weg ins Informationszeitalter zu ebnen.

Um die sinkenden und heute allenfalls noch durchschnittlichen Bildungsausgaben in Deutschland zu rechtfertigen, wird häufig vorgebracht, dass es in Deutschland im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weniger Schüler(innen) und Studierende als in vielen anderen Ländern gibt. Dies trifft zweifellos zu. So weit die relativ geringe Zahl der zu Bildenden auf niedrigen Geburtenraten und dem geringen Bevölkerungsanteil der Jugend beruht, kann dies tatsächlich als Argument für eher niedrige Bildungsausgaben in Deutschland dienen. Kleine Jahrgänge von Jugendlichen benötigen weniger Geld als große. So weit aber die relativ geringe Zahl von Schülern und Studierenden durch die geringe Bildungsbeteiligung in Deutschland, besonders in weiterführenden Schulen und in Hochschulen, zu Stande kommt, kann dies überhaupt nicht als Argument für das Einschränken von Bildungsfinanzierung gelten. Wenn sich in Deutschland der Anteil von Studierenden an den betreffenden Altersjahrgängen vermindert und so auf die verbleibenden Studierenden mehr Geld entfällt, kann das wohl kaum als Beleg für das Aufblühen unseres Bildungswesens gewertet werden.

IV.

Trotz geringer und sinkender Studierendenanteile sind die Ausgaben für jeden Studierenden in Deutschland (gemessen am BIP pro Kopf) leicht unterdurchschnittlich, wenn man sie mit den übrigen OECD-Ländern vergleicht. Was aber im Bereich der deutschen Hochschulen zu denken gibt, ist insgesamt weniger die Höhe als die Effizienz des Mitteleinsatzes. Bildung gilt in deutschen Hochschulen weithin als „wertlos“, und so verschwenderisch gestaltet sich auch das Verhalten vieler Beteiligter. Schlecht vorbereitete Lehre, geringe Motivation von Studierenden, sehr lange Studiendauern und häufige Studienabbrüche gehen Hand in Hand. In diesem Zusammenhang sollte nicht nur über eine leistungsgerechte Besoldung der Lehrenden, sondern auch über Gebühren von Studierenden nachgedacht werden. Ein häufig vorgebrachtes Argument, Studiengebühren seien unsozial und schmälerten die Studienchancen von Kindern einkommensschwacher Eltern, kann gerade in Deutschland kaum überzeugen. Anders als in den meisten OECD-Ländern gibt es

hierzulande bekanntlich keine Studiengebühren, wohl aber die schärfste soziale Auslese im internationalen Vergleich. Es ist wohl kaum „sozial“, das Steuergeld „kleiner Leute“ dafür aufzuwenden, den Kindern von gut Gestellten, die hierzulande den Löwenanteil der Studierenden ausmachen, kostenlos eine vorteilhafte Zukunft sicher zu stellen. Mit Gebühren könnte nicht nur das Bewußtsein bestärkt werden, dass Bildungsangebote „wertvolle“ Güter sind, mit denen effizient umzugehen ist. Mit den Einnahmen könnten auch Hochschulen ausgebaut und gleichzeitig Stipendien für Einkommensschwache finanziert werden.

Vielleicht ist es angesichts der emotional und politisch aufgeladenen deutschen Diskussion angebracht, die diesbezüglichen, sehr zurückhaltenden Formulierungen der OECD wörtlich zu zitieren:

„Während das Bildungsangebot im (...) nicht tertiären Bereich normalerweise als öffentliches Gut angesehen wird, dessen Früchte auch hauptsächlich wieder der Öffentlichkeit zugute kommen, lässt der hohe private Nutzen im tertiären Bereich in Form besserer Beschäftigungsmöglichkeiten und höherer Einkommen den Schluss zu, dass eine stärkere Beteiligung des Einzelnen an den Kosten der tertiären Bildung gerechtfertigt sein könnte, vorausgesetzt natürlich, dass die öffentliche Hand gewährleisten kann, dass die Finanzierung für die Studierenden unabhängig von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen gesichert ist.“ (OECD 2002, S. 205)

„Neue Finanzierungsstrategien sollen nicht nur dazu beitragen, die erforderliche Finanzierung durch vermehrte Einbeziehung sowohl öffentlicher als auch privater Quellen auf eine breitere Grundlage zu stellen, sondern auch das Verhalten der Studierenden im Hinblick auf ein kosteneffizienteres Studium zu beeinflussen. Die genaue Wirkung von Studiengebühren auf das Verhalten der Studierenden ist schwer abzuschätzen (...). Aber viele OECD-Länder, in denen die Studierenden und ihre Familien überdurchschnittlich viel für die tertiäre Bildung ausgeben, weisen auch die höchste Bildungsteilnahme und die höchsten Abschlussquoten im tertiären Bereich auf.“ „Umgekehrt haben die sechs OECD-Länder mit den niedrigsten Zugangsquoten zum Tertiärbereich A – Dänemark, Deutschland, Mexiko, die Schweiz, die Tschechische Republik und die Türkei – nur einen privaten Finanzierungsanteil an den gesamten Bildungskosten der tertiären Einrichtungen von 2 bis 28 Prozent. Es ist daher wohl nicht davon auszugehen, dass die finanzielle Beteiligung der Nutznießer tertiärer Bildungseinrichtungen eine wirtschaftliche Barriere für den Zugang zur Hochschulausbildung darstellt – vorausgesetzt natürlich, dass die Länder mit Hilfe geeigneter Strategien dafür sorgen, dass Studierende aller Einkommensgruppen Zugang zu entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten haben.“ (OECD 2002, S. 210)

Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMfB) 2002: OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“. Wesentliche Aussagen der OECD zur Ausgabe 2002, www-Dokument: http://www.BMfB.de/pub/20021029_EAG_Langfassung.pdf (01.01.2003)
- Europäische Kommission (Hrsg.) 2002: Eurostat Jahrbuch 2002, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Färber, Gisela 2000: Bildungsreform durch Reform der Bildungsfinanzierung? In: Weizsäcker, Robert K. von (Hrsg.): Schul- und Hochschulorganisation, Berlin: Ducker & Humblot, S. 165-220
- OECD 2002: Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 2002, Paris: OECD-Publications
- Statistisches Bundesamt 2002: Statistisches Jahrbuch für das Ausland, Stuttgart: Metzler-Poeschel

