

Einleitung

Wer die politischen Debatten der vergangenen Jahre Revue passieren lässt, wird auf zwei Dauerthemen stoßen: Die Diskussion um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Auseinandersetzung um zu geringe Ausgaben im Bereich Erziehung und Bildung. Beide Themenkomplexe stehen durch das Sparpaket der Bundesregierung und den am 10. Juni 2010 gescheiterten Bildungsgipfel aktuell wieder besonders im Fokus der Aufmerksamkeit.

Ihr Sparpaket, das den Titel *Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken* trägt, hat die Bundesregierung wenige Tage vor dem Bildungsgipfel – am 6. und 7. Juni im Rahmen einer Klausurtagung – beschlossen: 11,2 Mrd. € sollen im kommenden Jahr eingespart werden, bis einschließlich 2014 sollen es gut 80 Mrd. € sein. Insgesamt weisen die einzelnen Sparvorhaben eine deutliche soziale Schieflage auf, da reiche Haushalte geschont werden, während über 40 % der Einsparungen auf den Sozialbereich entfallen. Kürzungen sind zudem beim öffentlichen Dienst vorgesehen: Die Bundesverwaltung soll um mehr als 10.000 Stellen verkleinert werden, und die geplante Wiedereinführung des Weihnachtsgeldes für Bundesbeamte soll entfallen. Aber nicht nur der Bund, sondern auch die Bundesländer schnüren Sparpakete, wobei sie selbst vor Kürzungen im Bildungsbereich nicht zurückschrecken: So streicht die hessische Landesregierung im kommenden Jahr Mittel in Höhe von 75 Mio. € im Schul- und Hochschulbereich.

Begründet werden die geschilderten Einschnitte mit der Behauptung, dass die öffentliche Hand in der Vergangenheit über ihre Verhältnisse gelebt habe, und dass großer Schaden für kommende Generationen drohe. Schließlich müssten die Vorgaben der so genannten Schuldenbremse beachtet werden: Vorgebliches Ziel dieser im vergangenen Sommer im Grundgesetz verankerten Regelung ist ein Ausgleich der öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg. Konjunkturelle Schwankungen seien möglich, so ihre Befürworter, abgebaut wer-

den müsse die strukturelle, also die nicht durch Konjunkturschwankungen verursachte Staatsverschuldung, um so eine generationengerechte Haushaltsführung sicherzustellen.

Tatsächlich ist aber selbst ein konjunkturgerechtes Schwanken der öffentlichen Haushalte nicht gewährleistet.¹ Dieser Aspekt ist in der aktuellen Lage allerdings nebensächlich, denn für die nächsten Jahre wird die Haushaltspolitik des Bundes und der Bundesländer von der so genannten *Strukturkomponente* der Schuldenbremse bestimmt werden: Der Bund darf sich ab dem Jahr 2016 nur noch in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr neu verschulden, den Bundesländern ist ab 2020 jede strukturelle Verschuldung, also jede Kreditfinanzierung jenseits konjunktureller Schwankungen, untersagt. Vor dem Hintergrund dieser Regelungen muss letztlich auch der gescheiterte Bildungsgipfel gesehen werden.

Bekanntlich steht Deutschland bei der Höhe seiner Bildungsausgaben im internationalen Vergleich sehr schlecht da, dies haben die neuesten Zahlen der OECD wieder einmal eindrucksvoll bestätigt (vgl. OECD 2010): Danach hat Deutschland im Jahr 2007 lediglich 4,7 % seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung aufgewendet. Unter den OECD-Ländern rangiert Deutschland damit nur noch vor der Slowakei, Tschechien und Italien. Angesichts solcher Zahlen, und natürlich in Anbetracht der dadurch verursachten Mängel im deutschen Bildungssystem, wurde im Herbst 2008 auf einem ersten Bildungsgipfel von Bund und Bundesländern beschlossen, die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung bis 2015 auf einen Wert von 10 % (Anteil am BIP) zu steigern – für die Bildung wurde eine Zielgröße von 7 % ausgegeben. Auf Basis der OECD-Zahlen hätte dies bedeutet – und dies wurde zunächst auch suggeriert –, die Ausgaben für Bildung um gut 40 Mrd. € zu steigern.

Mit einer Summe in dieser Größenordnung hätten tatsächlich wesentliche Mängel des deutschen Bildungssystems beseitigt werden können, denn letzteres ist insbesondere mit seinem dreigliedrigen Schulsystem noch immer an der sozialen Auslese eines Ständestaates im 19. Jahrhundert orientiert. Dieses System ist weder in der Lage, eine angemessene Antwort auf wachsende Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft zu geben, noch wird die soziale Kluft in der Gesellschaft verringert, ganz im

¹ Zur Schuldenbremse vgl. ausführlich Truger et al. (2009).

Gegenteil: Gerade das Schulwesen verstärkt die soziale Ungleichheit, und von Chancengleichheit kann keine Rede sein. Nimmt man den OECD-Durchschnitt als Maßstab, dann stehen den deutschen Schülerinnen und Schülern hieran gemessen 25 % weniger Lehrkräfte zur Verfügung. Ein Armutszeugnis, wenn bedacht wird, dass persönliche Gespräche und Zuwendung das A und O jedes Lern- und Entwicklungsprozesses darstellen. Ein Um- und Ausbau des Erziehungs- und Bildungsektors, der eine bestmögliche Förderung aller Kinder, Jugendlichen und auch Erwachsenen zum Ziel hat, erfordert deutlich mehr Geld – und diesen Anforderungen schien der Beschluss im Jahr 2008 tatsächlich gerecht zu werden.

Nach dem Bildungsgipfel 2008 setzte eine lange und heftig geführte Auseinandersetzung zwischen Bund und Bundesländern über die Frage ein, wer das Geld für mehr Bildung aufbringen solle. Im Laufe der Zeit wurde durch verschiedene Änderungen bei der Ermittlung des zusätzlichen Ausgabenbedarfs die aufzubringende Summe immer kleiner gerechnet.² Auf dem zweiten Bildungsgipfel im laufenden Jahr ging es dann zum Schluss nur noch um ein Plus von 13 Mrd. €. Und selbst an diesem bescheidenen Betrag scheiterten die Gespräche, da sich Bund und Bundesländer nicht darauf einigen konnten, wie diese recht kleine Ausgabensteigerung in Anbetracht von Schuldenbremse und vermeintlichem Konsolidierungsdruck zu finanzieren sein sollte.

Die geschilderte Lage im Bildungssektor ist mit Hinblick auf die Problemlösungsfähigkeit der politisch Handelnden in Deutschland höchst bedenklich. Denn obwohl ein gesellschaftlicher, parteiübergreifender Konsens zu bestehen scheint, im Bildungsbereich die Ausgaben zu erhöhen, gelingt es nicht einmal, über eine geringe Steigerung der Bildungsaufwendungen Einigung zu erzielen. Dabei werden die Folgen des minderwertigen deutschen Bildungssystems mittlerweile sogar offen von Unternehmensverbänden beklagt, die für die nächsten Jahre einen Fachkräftemangel befürchten und sich über die mangelnde Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen beschweren. Dabei reden die Unternehmerverbände allerdings doppelzünftig, wie der so genannte *Bildungsmonitor 2010* (vgl. <http://www.insm-bildungsmonitor.de>) zeigt. Diese „Studie“ –

² Vgl. dazu im Detail Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010: 239 ff.) und Quaisser (2010).

erstellt vom arbeitgebernahen *Institut der deutschen Wirtschaft*, im Auftrag der unter anderem vom Arbeitgeberverband *Gesammetall* gesponserten *Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft* – versucht, das Desaster des Bildungsgipfels herunterzuspielen. Die Hauptaussage lautet: Bessere Bildung ist auch ohne mehr Geld möglich, wenn verstärkt auf marktwirtschaftliche Elemente zurückgegriffen wird. Es wird so getan, als hätte es vor dem zweiten Bildungsgipfel keinen breiten gesellschaftlichen Konsens gegeben, die Bildungsausgaben spürbar zu erhöhen.

Das Ziel des vorliegenden Buches ist eine sachliche, nüchterne Analyse der staatlichen Haushaltspolitik und der bildungspolitischen Erfordernisse. *Achim Truger* und *Kai Eicker-Wolf* gehen in den ersten beiden Texten der Frage nach, ob die öffentliche Hand in der jüngeren Vergangenheit wirklich über ihre Verhältnisse gelebt hat. Während sich Achim Truger der gesamtstaatlichen Ebene widmet, analysiert Kai Eicker-Wolf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf der Landes- und der Gemeindeebene in Hessen – einem Bundesland, das im März 2011 im Rahmen einer Volksabstimmung über die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung entscheidet. Die Ergebnisse der beiden Aufsätze sind angesichts der aktuellen Debatten verblüffend: Kaum ein entwickeltes Industrieland hat in den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise derartig geringe Ausgabensteigerungen zu verzeichnen wie Deutschland. Dass die öffentliche Hand in Deutschland auch in wirtschaftlich guten Jahren kaum Überschüsse aufwies, ist der Einnahmeentwicklung geschuldet: Die Steuersenkungen der jüngeren Vergangenheit haben große Löcher in die Haushalte gerissen – im laufenden Jahr würden sich 50 Mrd. € mehr in den öffentlichen Kassen befinden, wenn noch der Rechtsstand von 1998 herrschen würde. Kritisch sehen Truger und Eicker-Wolf auch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse, die nach ihrer Auffassung erhebliche haushaltspolitische Risiken mit sich bringt.

Die drei folgenden Beiträge widmen sich verschiedenen Aspekten des deutschen Bildungssystems. Der Bildungsforscher *Roman Jaich* ermittelt in seinem Aufsatz die Kosten der aus gewerkschaftlicher Sicht notwendigen Reformmaßnahmen im Bildungsbereich. Dabei erhebt Jaich nicht den Anspruch, den notwendigen Reformbedarf in seiner ganzen Breite zu erfassen, sondern konzentriert sich auf die Kernpunkte Frühkindliche Bildung, Schule, Berufsausbildung, Hochschule und Weiterbildung. Im

Ergebnis kommt der Autor auf einen zusätzlichen laufenden Ausgabenbedarf in Höhe von rund 40 Mrd. €.

Cornelia Heintze geht in ihrem Beitrag der Frage nach, wie hoch der Einfluss der Ausgabenhöhe im Bildungssektor auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens ausfällt. Heintze arbeitet heraus, dass dieser Einfluss eindeutig besteht. Auf die deutsche Debatte bezogen heißt dies, dass eine Steigerung der Bildungsausgaben unumgänglich ist, wenn substantielle Verbesserungen im Bereich Erziehung und Bildung das Ziel sind.

Gunter Quaißer und *Tobias Kaphegyi* schließlich setzen sich mit der Arbeitgeber-These auseinander, dass bessere Bildung auch ohne mehr Geld möglich sei, wenn nur verstärkt auf Marktprozesse gesetzt werde. Quaißer/Kaphegyi zeigen eindrucksvoll, warum Privatisierungen keine Alternative zu einem angemessen ausgestatteten öffentlichen Bildungssektor darstellen, und wieso das Marktdenken gerade im Bereich Erziehung und Bildung in die Irre führt.

Den Abschluss des Buchs bildet eine Dokumentation, die das im Juni 2010 verabschiedete Steuerkonzept der GEW enthält. Dieses Konzept zeigt, wie zusätzliche, gesellschaftlich dringend erforderliche Ausgabensteigerungen im Bildungs- und Erziehungsbereich sozial ausgewogen finanziert werden könnten.

Für die Herausgeber

Ulrich Thöne

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010): Memorandum 2010. Sozial-ökologische Regulierung statt Sparpolitik und Steuergeschenke, Köln.

OECD (2010): Bildung auf einen Blick, Paris.

Quaißer, Gunter (2010): „Bildungsgipfel“ – Zahlenspielerien in der großen Politik, in: BLZ – Zeitschrift der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Bremen, 08-2010.

Truger, Achim/Eicker-Wolf, Kai/Will, Henner/Köhrsen, Jens (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergeb-

nisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009.