

Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen

Rita Nikolai

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Nikolai, Rita. 2007. "Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen." *Zeitschrift für Sozialreform* 53 (1): 7–30.
<https://doi.org/10.1515/zsr-2007-0103>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Rita Nikolai

Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen

Der Beitrag beschäftigt sich mit den Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich der 28 OECD-Mitgliedstaaten in den Jahren 1990 bis 2002. Nach den vorliegenden Analysen sind das Niveau und die Entwicklung der Bildungsausgaben hauptsächlich auf das Politikerbe, sozioökonomische und demographische Faktoren, den Etatisierungsgrad und die konstitutionelle Vetostruktur zurückzuführen. Ebenso finden sich Hinweise darauf, dass die Bildungsausgaben dann in Konkurrenz zur Sozialpolitik stehen, wenn es sich um stark kompensierende Sozialpolitik handelt (v.a. mit Betonung der Alterssicherung und der passiven Arbeitsmarktpolitik). Der internationale Vergleich der Bildungsausgaben zeigt zudem, dass die Mittelausstattung und die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik in Deutschland besonders ungünstig sind.

1. Einleitung

Bildung ist in den letzten Jahren zu einem Schlüsselthema der politischen Debatte geworden. Die Ergebnisse international vergleichender Schülerleistungsstudien wie TIMSS, IGLU oder PISA haben ein enormes Echo und Diskussionen hervorgerufen. In der bildungspolitischen Diskussion wird neben Fragen der Effizienz oder der Herstellung von Chancengerechtigkeit auch das Augenmerk auf die Mittelausstattung des Bildungswesens und dessen Finanzierungsstruktur gerichtet. Der Blick auf die Bildungsausgaben, als grundlegenden Parameter für die Entwicklung des Bildungswesens, macht die Finanzausstattung dieses Politikfeldes ebenso deutlich wie die gesellschaftliche Bereitschaft, Ressourcen in Bildung zu investieren. Zudem zeigt dieser Indikator bildungspolitische Prioritäten auf und informiert darüber, in welchem Umfang öffentliche Haushalte sowie Unternehmen, Organisationen und private Haushalte zur Bildungsfinanzierung beitragen. Die Analyse der Bildungsausgaben ist allerdings noch „weitgehend [...] Forschungsneuland“ (Schmidt 2005a: 108). Zu den wenigen vergleichenden politikwissenschaftlichen Analysen der Bildungsausgaben gehören Arbeiten von Castles (1998), Heidenheimer (1981, 1993, 1997) und Schmidt (2004, 2005a). An diese knüpft der vorliegende Beitrag an.¹

Die Variation der Bildungsausgaben im internationalen Vergleich ist beträchtlich. Hohe Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt lassen sich für das Jahr 2003 vor allem in den USA (7,5 Prozent), den skandinavischen Ländern (darunter Dänemark mit 7,0 Prozent) und in Südkorea (7,5 Prozent) beobachten. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liegen die Bildungsausgaben Deutschlands (5,3 Prozent) dagegen unterhalb des OECD-Mittels (5,9 Prozent).

1 Die Autorin dankt Marius R. Busemeyer, Manfred G. Schmidt, Frieder Wolf und den anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise.

Selbst weniger entwickelte Industriestaaten wie Polen oder Mexiko geben relativ zu ihrer Wirtschaftskraft mehr für Bildung aus als Deutschland. Im internationalen Vergleich investieren die öffentlichen Haushalte in Deutschland relativ wenig in dieses zukunftsorientierte Politikfeld, das einen Beitrag zur nationalen Wohlfahrt und internationaler Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit leistet (OECD 2006: 196).

Dieser Beitrag analysiert die Bestimmungsgründe für die Niveauunterschiede der öffentlichen Bildungsausgaben in 28 OECD-Ländern für die Jahre 1990 bis 2002.² Anhand eines internationalen Vergleichs der OECD-Mitgliedstaaten³ werden die öffentlichen Bildungsausgaben unter Bezug auf die Theoriefamilien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und Hypothesen der Bildungspolitikforschung untersucht (Schmidt 2001, 2004).

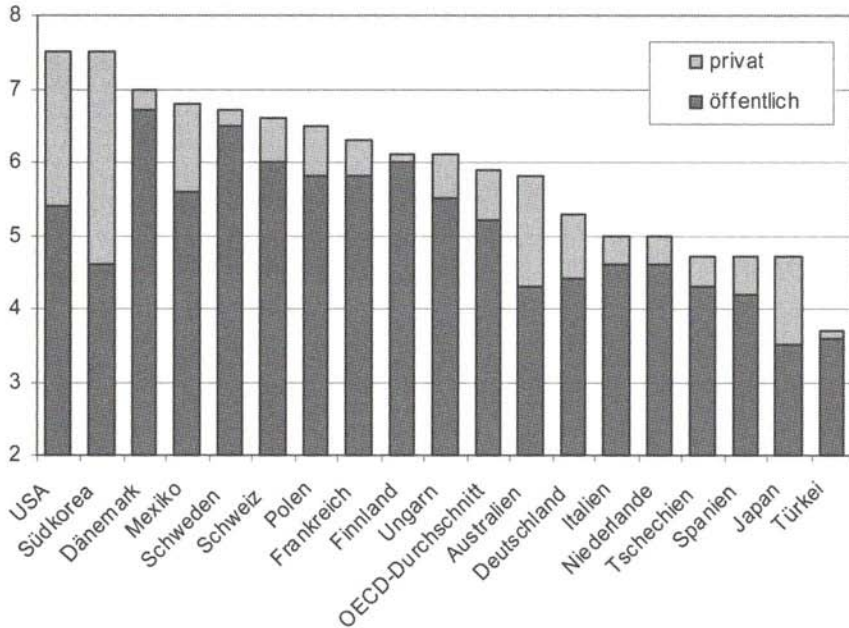
Der Beitrag beginnt zunächst mit einem deskriptiven Blick auf die Variation der öffentlichen und privaten Bildungsausgabenquoten.⁴ Die Ursachen der Bildungsausgabenvariation werden daraufhin mittels der erklärungskräftigsten Bestimmungsfaktoren dargestellt. Im Anschluss werden mögliche Finanzierungskonkurrenzen zwischen der Bildungs- und Sozialpolitik sowie die institutionellen und kulturellen Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik einer systematischen Überprüfung unterzogen. Eine Diskussion über Bildungspolitik als präventive Sozialpolitik und daran anschließend eine Zusammenfassung runden den Beitrag ab.

2. Die Variation der öffentlichen Bildungsausgaben

Abbildung 1 (gegenüber) zeigt, dass die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben im internationalen Vergleich beträchtlich variieren. Zu den öffentlichen und privaten

- 2 Berichtet werden hier die Ergebnisse einer zweijährigen, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Untersuchung der öffentlichen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich von 28 OECD-Ländern unter der Leitung von Manfred G. Schmidt am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg. Neben dem internationalen Vergleich wurde das Forschungsvorhaben durch intranationale Analysen der Bildungsausgaben in Deutschland, der Schweiz und der USA ergänzt (Schmidt et al. 2006). Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf Auswertungen von Dokumenten und Sekundärliteratur und statistischen Analysen von Aggregatdaten, die von bivariaten bis hin zu gepoolten Quer- und Längsschnittanalysen reichen. Die Verfasserin trägt die alleinige Verantwortung für den hier vorgestellten Inhalt.
- 3 Der internationale Vergleich der öffentlichen Bildungsausgaben nimmt dabei nicht nur die Bildungsausgaben der „alten Demokratien“ sondern auch diejenigen der „neuen OECD-Demokratien“ in Blick, also auch die von Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Südkorea, Mexiko und der Türkei. Die Kleinstaaten Luxemburg und Island werden, wie in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung üblich, aus der Untersuchung ausgeschlossen. Die Daten zu den Bildungsausgaben sind den jährlichen OECD-Berichten *Education at a Glance* entnommen, die sich aufgrund ihrer Vergleichbarkeit, Validität und Reliabilität anbieten. Da gut vergleichbare Daten für die 28 OECD-Staaten erst seit Anfang der 1990er Jahre vorliegen, begrenzt die Datenverfügbarkeit den Untersuchungszeitraum. Den multivariaten Analysen liegen gepoolte Datensätze mit $N = 28$ Länder und $T = 13$ Jahre zugrunde, so dass 364 Beobachtungen vorliegen.
- 4 Gemeint sind damit die Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 1: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in Prozent des BIP für das Jahr 2003



Quelle: OECD (2006): Education at a Glance, Paris.

Bildungsausgabenquoten zählt die OECD-Bildungsstatistik die Ausgaben sowohl für unterrichtsbezogene als auch nicht-unterrichtsbezogene Bildungsdienstleistungen. Zu Letzteren zählen etwa Nachhilfeunterricht, der Transport von Schülern und Studierenden zur Schule und die Unterbringung auf dem Campus. Ebenso werden auf der tertiären Bildungsebene die Ausgaben für Forschung und Entwicklung berücksichtigt (OECD 2006: 198).⁵ Zu den Spitzenreitern der Gesamtbildungsausgaben (öffentlich und privat) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gehörten 2003 Dänemark, die USA und Südkorea. Am Ende der Skala ist die Türkei zu finden. Mit 5,3 Prozent liegen die öffentlichen wie privaten Investitionen Deutschlands in Bildungsinstitutionen weit unter dem OECD-Durchschnitt von 5,9 Prozent.

Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn die Ausgaben nach privaten und öffentlichen Quellen betrachtet werden. Die öffentlichen Investitionen fallen mit Prozentanteilen von über 6 Prozent in den skandinavischen Ländern besonders hoch aus, während die privaten Ausgaben in diesen Ländern einen relativ geringen Anteil

5 Dieser Indikator berücksichtigt jedoch nicht die „public subsidies to households for living costs, which are not spent on educational institutions“ (OECD 2006: 238). Diese Daten liegen allerdings nur unvollständig vor und werden deshalb in der folgenden Analyse zurückgestellt.

am Sozialprodukt einnehmen. Die Spitzenstellung der skandinavischen Länder bei den Gesamtbildungsausgabenquoten ist auf die im Vergleich hohen öffentlichen Bildungsausgabenquoten zurückzuführen. Die USA als Spitzenreiter in den Gesamtbildungsausgabenquoten liegen bei den öffentlichen Bildungsausgabenquoten mit 5,4 Prozent nur knapp oberhalb des OECD-Durchschnitts (5,2 Prozent), die privaten Bildungsausgabenquoten fallen in den USA jedoch vergleichsweise hoch aus, so dass die USA im Gegensatz zu anderen angelsächsischen Staaten mit den skandinavischen Ländern zur Spitzengruppe bei der Gesamtbildungsausgabenquote gehören. Die im Vergleich hohen privaten Bildungsausgabenquoten Südkoreas führen ähnlich wie bei den USA dazu, dass Südkorea überdurchschnittlich viel in das Bildungswesen investiert. Hoch sind die privaten Bildungsausgabenquoten auch in Australien (1,5 Prozent) und Japan (1,2 Prozent). Heterogen ist das Bild der kontinentaleuropäischen Staaten. Die Schweiz und Frankreich weisen im internationalen Vergleich hohe öffentliche Bildungsausgabenquoten auf. In Deutschland und den Niederlanden ist der Sozialproduktanteil der öffentlichen Bildungsausgaben dagegen unterdurchschnittlich. Die relativ hohen privaten Bildungsausgaben Deutschlands von 0,9 Prozent in Relation zum BIP können dabei die geringen öffentlichen Bildungsausgabenquoten nur zum Teil kompensieren und verhindern nicht, dass volkswirtschaftlich ärmere Staaten wie etwa Mexiko oder Polen sowohl privat als auch öffentlich mehr in Bildung investieren. Auch die südeuropäischen Staaten liegen allesamt unterhalb des OECD-Durchschnitts. Ein uneinheitliches Bild präsentieren die osteuropäischen Staaten. Überdurchschnittlich hohe öffentliche Bildungsausgabenquoten weist Polen auf, wohingegen Tschechien zu den Schlusslichtern bei den öffentlichen Bildungsausgabenquoten zählt. Am Ende der Skala rangieren Japan und die Türkei.

Auch im Hinblick auf die sektoralen Bildungsausgaben pro Schüler unterscheiden sich die Bildungsinvestitionen im internationalen Vergleich beträchtlich (OECD 2006: 186). Im OECD-Vergleich zählen Neuseeland, Schweden und die Schweiz zu den Ländern, die die höchsten Ausgabenanteile für den Primar- und unteren Sekundarbereich aufwenden, Deutschland investiert in diesen Bereichen unterdurchschnittlich wenig. Unter Berücksichtigung der Bildungsausgaben pro Schüler zeigt sich, dass Deutschland im internationalen Vergleich überdurchschnittlich viel für den oberen Sekundarbereich, zu dem die duale Berufsausbildung gehört, aufwendet. Im Tertiärsektor gehören die USA, Südkorea und Dänemark zur Spitzengruppe der Bildungsausgaben pro Schüler. Im Falle der USA und Südkoreas sind es jedoch vor allem die hohen privaten Aufwendungen, die die Spitzenposition dieser Länder bei den tertiären Bildungsausgaben pro Schüler erklären. Die Spitzenposition von Dänemark lässt sich dagegen nur auf den hohen Anteil der öffentlichen Ausgaben pro Schüler zurückführen, die privaten Bildungsausgaben gehen in diesem Bildungssektor gegen Null. Weit abgeschlagen in den Gesamtbildungsausgaben pro Schüler für den Tertiärsektor rangiert Deutschland. Während die öffentlichen Bildungsausgaben Deutschlands pro Schüler für den Tertiärbereich im Durchschnitt der OECD-Länder liegen, wendet Deutschland hinsichtlich der privaten Bildungsausgaben in diesem Sektor deutlich weniger Finanzmittel auf.

3. Die Ursachen der Bildungsausgabenvariation

Zu den Determinanten der öffentlichen Bildungsausgabenquoten, die sich als besonders erklärungskräftig in den quantitativen Analysen erwiesen haben, gehören das Politikerbe, der Etatisierungsgrad, der wirtschaftliche Wohlstand eines Landes wie auch das Wirtschaftswachstum, der demographische Nachfragedruck und die konstitutionelle Vetostruktur.⁶

Das *Politikerbe* gehört zu den Bestimmungsfaktoren mit der allergrößten Erklärungskraft. Die aktuellen Bildungsausgabenquoten lassen sich zu einem erheblichen Teil durch die Vorjahresausgaben vorhersagen. Auch ein einmal eingeschlagener Weg in der Bildungsfinanzierung prägt die weitere Entwicklung der Bildungsausgabenquoten, so zeigt es die positive Assoziation zwischen der Bildungsausgabenquote des Jahres 2002 mit der Ausgabenquote zu Beginn der Untersuchungsperiode 1990. Die fiskalpolitischen Trägheitseffekte, die bereits aus anderen Politikfeldern wie etwa der Sozialpolitik bekannt sind (Schmidt 2005b), zeigen sich somit auch in der Bildungspolitik.

Ebenso abhängig zeigt sich die Bildungsfinanzierung von sozioökonomischen und soziodemographischen Strukturen. Ein *hoher wirtschaftlicher Entwicklungsstand*, gemessen am BIP pro Kopf, und die dadurch bereitstehenden finanziellen Ressourcen, gehen mit höheren öffentlichen Bildungsausgabenquoten einher. Negativ ist dagegen die Assoziation der Bildungsausgabenquote mit dem Wirtschaftswachstum, die sich zum einen damit erklären könnte, dass das Wirtschaftswachstum und die Bildungsausgabenquote das Bruttoinlandsprodukt als gemeinsame Bezugsgröße haben. Zum anderen könnte dieser Zusammenhang auf eine relative Unabhängigkeit von volkswirtschaftlichen Konjunkturzyklen hindeuten. Der hohe Erklärungseffekt des Politikerbes weist daraufhin, dass es sich bei der Bildungsfinanzierung um ein Politikfeld mit hoher Konstanz handelt. Die Personalkostenanteile an den laufenden Ausgaben, die in allen Staaten die größten Ausgabenposten darstellen und in Deutschland und der Schweiz besonders hoch ausfallen, begrenzen die Verteilungsspielräume nach unten.

Der *Größe der bildungsrelevanten Altersgruppe der 5-29-Jährigen* kommt ebenfalls eine Erklärungskraft zu. In den multivariaten Analysen ist der Anteil der 5-29-Jährigen positiv mit der Bildungsausgabenquote assoziiert. Je größer der Bevölkerungsanteil im Ausbildungsalter und damit der demographische Nachfragedruck ist, desto höher sind auch die öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Deutschland mit einer im Vergleich schnell alternden Gesellschaft, ablesbar am anhaltend niedrigen Geburtenniveau und der ansteigenden Lebenserwartung, weist im internationalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Anteil der Schüler und Studierenden an der Bevölkerung auf. Die Nachfrage nach Bildungsleistungen ist in anderen Ländern wie etwa in

6 Den an den statistischen Analysen interessierten Leser verweist die Autorin auf die ausführlichere Darstellung der bivariaten und multivariaten Analyseergebnisse in Nikolai (2006). Die multivariaten Analysen wurden im gepoolten Quer- und Längsschnittdesign mittels einzelner Modellspezifikationen durchgeführt, die sowohl OLS-Verfahren (ordinary least squares), Modelle mit zeitverzögerter abhängiger Variable (LDV-Modelle), Fixed-Effects-Modelle, Jack-Knife-Analysen als auch Modelle mit Panel-korrigierten Standardfehlern (PCSEs) umfassten.

den USA mit einem höheren Anteil der Bevölkerungsgruppe im ausbildungsrelevanten Alter dagegen wesentlich größer.⁷

Einen Unterschied in der Bildungsfinanzierung macht im multivariaten Kontext die *konstitutionelle Vetostruktur* eines Landes als eine institutionelle Bedingung des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Eine hohe Anzahl von institutionellen Mehrheitsbegrenzern, operationalisiert durch den Schmidtschen Vetospielerindex (Schmidt 2000: 352), der unter anderem die Existenz einer föderalistischen Staatsstruktur oder direktdemokratischer Instrumente erfasst, hat eine niedrigere öffentliche Finanzausstattung des Bildungswesens zur Folge.

Weiterhin zeigt sich, dass der *Etatisierungsgrad* als Ausdruck der Staat-Markt-Arbeitsbeziehung die Höhe der öffentlichen Bildungsausgabenquoten erklären kann. Kommt der öffentlichen Hand bei der Lösung gesellschaftlicher und individueller Probleme eine größere Bedeutung zu, so fallen die öffentlichen Bildungsausgabenquoten höher aus. Die ebenfalls generell positive Assoziation zwischen öffentlichen Sozial- und Bildungsausgabenquoten wird im nächsten Kapitel einer genaueren Analyse unterzogen. Eine Aufschlüsselung der sozialpolitischen Ausgabenfelder wird im nächsten Kapitel zeigen, dass durchaus Finanzierungskonkurrenzen zwischen der Sozial- und Bildungsfinanzierungspolitik existieren und dass die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik eine besondere Rolle für die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben spielen.

Die Prägekraft *parteilichter Wirkfaktoren* kommt in Analysen von langfristigen Effekten zutage. Im Rahmen von bivariaten Analysen nehmen langjährige Durchschnittswerte zur parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung Einfluss auf die Höhe der öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Während die Regierungsbeteiligung von Linksparteien im internationalen Vergleich – aber nicht notwendigerweise im intranationalen Vergleich (Wolf 2006) – mit höheren öffentlichen Bildungsausgabenquoten einhergeht, bremsen säkular-konservative Regierungsparteien die öffentliche Bildungsausstattung.

Die *Internationale Hypothese*, mittels derer die Rückwirkungen der inter- und transnationalen Politik auf die nationalstaatliche Politik analysiert werden, konnte dagegen keinen Erklärungsbeitrag in den quantitativen Analysen liefern.⁸ Inter- und transnationale Faktoren nehmen anders als in der Sozialpolitik keinen empirisch nachweisbaren Einfluss auf die Bildungsfinanzierungspolitik, so dass die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Bildungsausgabenquoten vor allem auf nationalstaatlicher Ebene zu suchen sind.

7 Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass sich Unterschiede in den Strukturen der Bildungswesen auch in unterschiedlichen Anteilen von Schülern und Studierenden spiegeln. Die USA weisen aufgrund des Gesamtschulsystems höhere Schüleranteile auf, da die Schüler bis zum Alter von etwa 17-18 Jahren im allgemein bildenden Bildungswesen verbleiben.

8 Gleichwohl beeinflusst die zunehmende Internationalisierung die Bildungswesen, deren Dynamik unter anderem an der Einführung von gestuften Studiengängen im Hochschulbereich oder am Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) in der beruflichen Bildung ablesbar ist.

4. Programmkonkurrenz zwischen Bildungs- und Sozialpolitik und die institutionellen Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik

In diesem Kapitel werden mögliche Zielkonflikte im Kampf um die knappen finanziellen Mittel öffentlicher Haushalte und die fiskalpolitischen Handlungsspielräume der Bildungspolitik einer systematischen Überprüfung unterzogen. Hierzu ist es zunächst notwendig, das Verhältnis von Bildungs- und Sozialpolitik zu beleuchten. Vereinzelt Studien machen hierbei auf Zielkonflikte zwischen den Bildungs- und Sozialausgaben aufmerksam (Wilensky 1975: 105; Wilensky et al. 1987; Wilensky 2002: 35-36). Prägend für die Bildungsausgabenquoten sind zunächst die unterschiedlichen Sichtweisen der Bildungs- und Sozialpolitik. Während in den angelsächsischen und nordeuropäischen Staaten beide Politikfelder als Einheit angesehen werden, wird in den kontinentaleuropäischen Staaten, wie etwa in Deutschland, zwischen Bildungs- und Sozialpolitik strikt getrennt (Allmendinger/Leibfried 2005: 45; Heidenheimer 1981: 269-271).⁹ In der Sozialpolitik kann dabei zwischen investiven und retrospektiven Maßnahmen unterschieden werden. Die investive Sozialpolitik richtet ihre Ausgabenfelder stärker auf die Zukunftsvorsorge und Bedürfnisse der jüngeren Generationen aus. Die retrospektive Sozialpolitik setzt dagegen auf die großzügige Kompensation sozialer Risiken wie Arbeitslosigkeit und Alter, hauptsächlich auf Grundlage einer beitragsfinanzierten Sozialversicherung mit ergänzenden Systemen auf Versorgungs- und Fürsorgebasis, und mit dem Ziel, in der Altersversicherung Statusunterschiede der Einkommen der Versicherten aufrechtzuerhalten.

Die angelsächsischen und skandinavischen Staaten, die Bildung als integralen Bestandteil der Sozialpolitik verstehen, setzen stärker auf eine investive Sozialpolitik, während die kontinentaleuropäischen Staaten stärker eine retrospektive bzw. kompensierende Sozialpolitik verfolgen. Im Sinne der Pfadabhängigkeit argumentiert Heidenheimer (1981: 269-271), dass in den angelsächsischen Staaten anstelle des Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme der Ausbau der Bildungsdienstleistungen vorangetrieben wurde (dazu auch Schmidt 1999, 2002). So hat sich in den USA die Bildungspolitik gar als eine „Art Sozialstaatsersatz“ entwickelt (Allmendinger/Leibfried 2005: 45), demzufolge die Zurückhaltung in der Sozialpolitik durch den Ausbau von Bildungsmöglichkeiten kompensiert wurde (Flora 1986: XV; Wilensky et al. 1987: 409-410; Heidenheimer 1981). Den weit ausgebauten Sozialstaat in den skandinavischen Ländern in Kombination mit einem breiten Bildungsangebot führt Alber (1986: 6) auf die Bildungsforderungen der Arbeiterklasse zurück, die die Bildungsfrage im Gegensatz zu ihren kontinentaleuropäischen Kollegen nicht vernachlässigt haben. Der einmal eingeschlagene Weg in Richtung eines ausgebauten Bildungs- und Sozialwesens erweist sich nach Flora (1986: XVI) als Pfadabhängigkeit für die Bildungsfinanzierung. Schon allein im deutschen Sprachgebrauch wird die Trennung zwischen Sozial- und Bildungspolitik deutlich. Während im englischen Sprachraum unter „social policy“ sowohl Bildung als auch die Soziale Sicherung verstanden werden, also ein einheitliches Konzept bilden (Baldock u.a. 2003), wird im

9 Den Zusammenhang von Sozial- und Bildungspolitik erfasst auch das von Allmendinger und Leibfried diskutierte Konzept der Bildungsarmut, das sowohl Bildungszertifikate als auch Bildungskompetenzen einbezieht (Allmendinger/Leibfried 2005).

deutschen Sprachgebrauch zwischen diesen Bereichen strikt getrennt. Auch institutionell wird die Bildungspolitik hierzulande nicht zur Sozialpolitik gezählt, sondern als gesondertes Politikfeld betrachtet, was sich auf Bundes- und Landesebene in unterschiedlichen ministeriellen Ressortzuteilungen widerspiegelt. Auf EU-Ebene werden dagegen Bildungs- und Sozialpolitik rechtlich und ressortmäßig gemeinsam behandelt (Thiele 2000).

Die Betrachtung der Mittelverteilung auf die einzelnen Bildungsbereiche lassen sowohl auf bildungspolitische Prioritäten als auch auf wirtschafts- und familienpolitische Traditionen zurückschließen. Die familienpolitischen Traditionen des deutschen Sozialstaates mit seiner strikten Trennung zwischen Erziehung und Bildung erklären die Zurückhaltung der öffentlichen Haushalte und die starke private Finanzierung in der Vorschulerziehung und im Primarbereich.¹⁰ In den Ländern, in denen die Koppelung von Bildung und Erziehung und die frühkindliche Förderung ein gesellschaftspolitisches Anliegen ist, wie in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern, wird dagegen ein überdurchschnittlicher Anteil der Bildungsausgaben für den Vorschul- und Primarbereich aufgewendet (Gottschall/Hagemann 2002; Gottschall 2004).

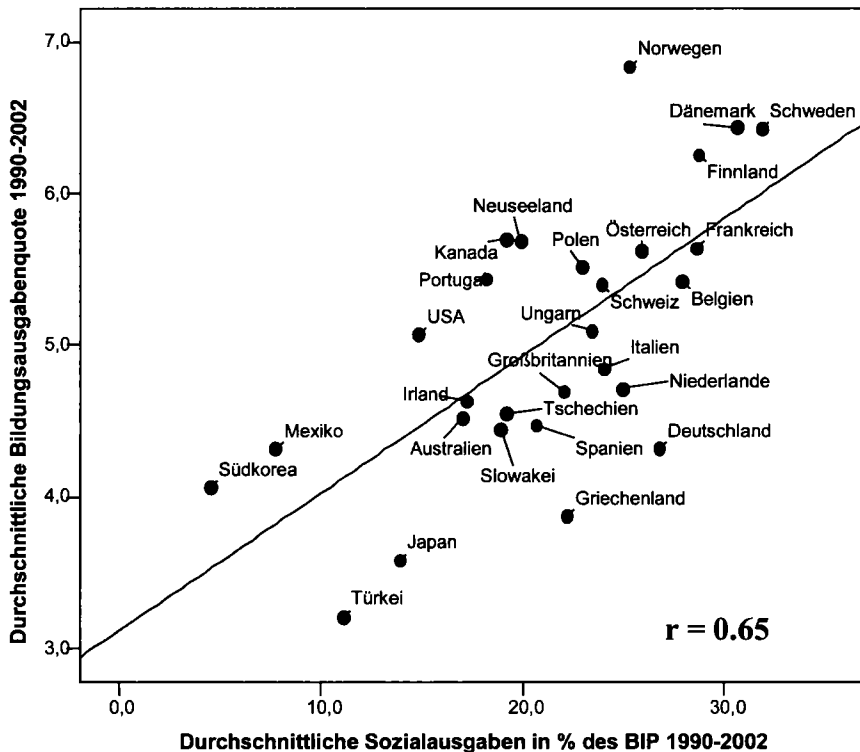
Deutschland und die Schweiz gehören zu den Ländern, die überdurchschnittlich viel in die späteren Bildungsphasen im Sekundarbereich II investieren, wozu unter anderem auch die Ausbildung im dualen System der beruflichen Bildung gehört. Das Bildungswesen in diesen beiden Ländern ist ausgerichtet auf die Ausbildung für mittlere bis höhere Berufspositionen in der Industrie und Staatsverwaltung (Schmidt 2003: 8). Die Ausbildungsverantwortung der Wirtschaft im Verbund mit den Gewerkschaften erklärt die hohen privaten Bildungsausgabenquoten Deutschlands im oberen Sekundarbereich – im Tertiärbereich fehlt dieses private Engagement jedoch. In den Bildungswesen der USA, Kanadas oder Südkoreas, die stärker auf die Ausbildung für qualifizierte Positionen in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ausgerichtet sind, kommt ein beträchtlicher Anteil der privaten Bildungsausgabenquoten dagegen dem Hochschulwesen zugute. Der Schwerpunkt der industriebezogenen Ausbildung hat auf der einen Seite einen stark strukturierten Zugang zum Arbeitsmarkt zur Folge und bewirkt auf der anderen Seite eine stärkere soziale Sortierung. Die Durchlässigkeit zwischen der Allgemein- und Berufsbildung ist in den Bildungssystemen anderer Länder wesentlich höher. Im angelsächsischen Raum etwa strukturieren die Schulabschlüsse die Position im Arbeitsmarkt nicht so stark wie in Deutschland (List 2002; Mayer 2001; Szydlik 2002).

4.1 Staat-Markt-Arbeitsbeziehung

Zunächst bleibt festzuhalten, dass es sich zwischen der Bildungs- und der Sozialpolitik nicht notwendigerweise um Zielkonflikte handelt, wie Abbildung 2 (gegenüber) zeigt. Sowohl in bivariaten als auch multivariaten Analysen lässt sich eine positive

10 Dies bezieht sich nicht nur auf die Trennung zwischen Erziehung und Bildung, sondern auch auf die Arbeitsteilung zwischen Familie und den öffentlichen Bildungsinstitutionen. Die Rolle der Familie bzw. der Müttererwerbstätigkeit im Bildungsprozess wird in Deutschland sehr stark wertgeladen diskutiert. Zur Bedeutung der Familien für den Bildungserfolg Francesconi et al. (2006).

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen den öffentlichen Bildungsausgaben in Prozent des BIP und den Sozialausgaben in Prozent des BIP (Durchschnitt 1990-2002)



Quellen: OECD: Education at a Glance, Paris, verschiedene Jahrgänge;
OECD (2004): Social Expenditure Database, Paris. $R^2 = 0.46$.

Assoziation der Bildungsausgabenquote mit der Sozialleistungsquote feststellen, die darauf hindeutet, dass eine expansive und egalitäre Sozialpolitik, wie etwa in den nordeuropäischen Staaten, mit einem weit ausgebauten öffentlichen Bildungssektor einhergeht. Je höher die Sozialleistungsquoten sind, desto höher sind im Durchschnitt auch die öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Die Regressionsgerade in Abbildung 2 ist hierbei als Trendlinie zu interpretieren, auch wenn eine Reihe von Ländern von diesem Trend „Höhere Sozialausgabenquoten = höhere öffentliche Bildungsausgabenquoten“ abweichen.

Sowohl hohe Sozial- als auch hohe öffentliche Bildungsausgabenquoten weisen Dänemark, Norwegen und Schweden auf, ihre öffentlichen Bildungsausgabenquoten sind sogar höher, als es die Sozialleistungsquote vermuten lässt. Weniger gut scheint der Trend auf Deutschland mit seinem weit ausgebauten Wohlfahrtsstaat zu passen.

Deutschland liegt weit unterhalb der Regressionsgerade, so dass trotz seines weit ausgebauten Wohlfahrtsstaates Deutschland weniger in die öffentliche Bildung investiert, als es seine Sozialleistungsquote vermuten lässt. In allen südeuropäischen Staaten mit Ausnahme Portugals, aber auch in Japan und der Türkei fallen die öffentlichen Bildungsausgabenquoten relativ zur Sozialleistungsquote unterdurchschnittlich aus. Die USA als „schlanker Wohlfahrtsstaat“ liegen oberhalb der Regressionslinie und weisen in Relation zu ihren niedrigen Sozialausgabenquoten eine relativ hohe öffentliche Bildungsausgabenquote auf. Südkorea hält sich in beiden Dimensionen zurück, gibt aber in Relation zu seiner Sozialleistungsquote mehr für Bildung aus. Die osteuropäischen Staaten, allen voran Polen und Ungarn, leisten sich auf einem relativ niedrigen Stand wirtschaftlicher Entwicklung hohe öffentliche Bildungsausgabenquoten.

Neben dem Niveau der Sozialleistungsquote kommt den Problemlösungsroutinen außerhalb der Bildungspolitik eine hohe Erklärungskraft zu. Die Staat-Markt-Arbeitsteilung, operationalisiert als Differenz zwischen Staatsquote und Bildungsausgabenquote, erfasst die in einem Staat vorherrschenden staatszentrierten bzw. marktzentrierten Problemlösungsroutinen. Nicht nur ein weit ausgebauter Sozialstaat, sondern auch die in einem Land vorherrschende Staat-Markt-Arbeitsbeziehung erklärt einen Teil des Niveaus der öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Länder, die in ihrer Arbeitsbeziehung stärker auf die staatliche Lösung bei der Bearbeitung gesellschaftlicher und individueller Probleme setzen, haben nicht nur eine höhere Staatsquote, sondern weisen tendenziell auch höhere öffentliche Bildungsausgabenquoten auf. Auch beim Etatisierungsgrad zeigt sich, dass die skandinavischen Staaten ähnlich wie bei der Sozialausgabenquote in Relation zu ihrer Ausgabenbereitschaft relativ viel für Bildung ausgeben.¹¹ Das Staatsverständnis der nordeuropäischen Staaten, wonach hauptsächlich der Staat für die soziale Sicherung und die Ausbildung zuständig ist, erklärt in diesen Ländern den hohen öffentlichen und den niedrigen privaten Anteil der Bildungsausgabenquoten (Alber 1982; Esping-Andersen 1990, 1999). Die lange Tradition staatlicher Bildungseinrichtungen und die langjährige Vorherrschaft der Sozialdemokratie unterstützen dieses Staatsverständnis. Die USA legen ein stärkeres Gewicht auf die Finanzierung von Bildung, wenn auch ihre Staatsausgabenquote niedriger als in den skandinavischen Staaten ausfällt. Gemessen an der sonstigen Ausgabenbereitschaft sind im Gegensatz dazu Deutschland, die Niederlande, Italien, Griechenland und Japan durch geringere öffentliche Bildungsausgabenquoten gekennzeichnet.

In den nordeuropäischen Staaten gehört Bildung zu den Elementen des universalistischen Sozialstaates. Ein hoher Etatismusgrad¹² führt zu einem höheren Staatsanteil in der öffentlichen Bildungsfinanzierung und hat somit auch höhere öffentliche Bildungsausgabenquoten zur Folge. Die Staat-Markt-Arbeitsbeziehungen Nordeuropas, die den Staat als Hauptzuständigen für die Finanzierung der sozialen Sicherungen sehen, führen zu höheren öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Eine Begrenzung des Staates, die private Marktlösungen fördert, hat dagegen niedrigere öffentliche Bildungsausgabenquoten zur Folge. Eine hohe Sozialleistungsquote und ein hoher Etatisierungsgrad fördern somit die öffentliche Bildungsfinanzierung. Die Bevorzugung staatli-

11 Sowohl in bivariaten als auch in den multivariaten Analysen ist der Einfluss des Etatisierungsgrads auf die öffentliche Bildungsausgabenquote signifikant positiv.

12 Messbar als Staatsquote abzüglich der Quote der öffentlichen Bildungsausgaben.

cher Lösungen in der Sozialpolitik spiegelt sich generell in der Expansion öffentlicher Bildungsausgabenquoten wider. Der Ausbau der öffentlichen Bildungsausgabenquoten geht somit tendenziell mit dem Ausbau der öffentlichen Sozialpolitik einher.

Wie in Abschnitt 2 bereits ausführlicher behandelt, können eine Reihe von Ländern ihre durchschnittlichen bis unterdurchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgabenquoten durch ein hohes privates Engagement in der Bildungsfinanzierung kompensieren. Zu diesen Ländern gehören Südkorea, die USA, Kanada und Australien, aber auch Deutschland, dessen Bildungswesen durch das hohe private Engagement der Großindustrie in der dualen Berufsausbildung gekennzeichnet ist (Baumann 2004; Beicht et al. 2003). Neben der Sozialleistungsquote und den Problemlösungs-routinen gehören die privaten Bildungsausgabenquoten ebenfalls zu den finanzierungspolitischen Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Bildungsausgabenvariation.

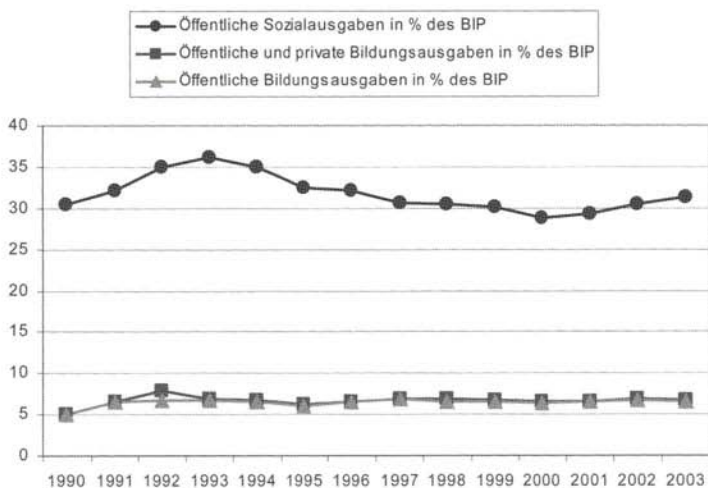
Das Wachstum der Sozialausgaben kann jedoch, wie das Wagnersche Gesetz es postuliert (Wagner 1926), nicht ins Unendliche fortgeführt werden. Die Produktionskapazität der Wirtschaft setzt auch der Sozialpolitik ein „Wachstum an Grenzen“ (Flora 1986), so dass die Bereitstellung von zusätzlichen öffentlichen Mitteln langfristig begrenzt ist. Höhere Ausgaben für einzelne ausgabenintensive Politikfelder wie etwa die Alterssicherung oder die Arbeitsmarktpolitik sowie höhere Zinslastquoten für die öffentliche Verschuldung können nur auf Kosten anderer Ausgabenfelder bewerkstelligt werden, sofern nicht andere Einnahmequellen – wie aus privaten Ausgaben oder aus einer höheren Staatsverschuldung – erschlossen werden. Auf einen möglichen Ziel- und Mittelkonflikt („trade-off“) zwischen der Bildungs- und Sozialpolitik weisen Hega und Hokenmaier hin; dieser „trade-off“ ist nach Meinung der Autoren besonders in Deutschland durch eine asymmetrische Beziehung zwischen niedrigen Bildungs- und hohen Sozialausgabenquoten ausgeprägt (Hega/Hokenmaier 2002: 162-164). In Zeiten knapper öffentlicher Kassen könnten die öffentlichen Bildungsausgaben benachteiligt sein. Die Programmkonkurrenz zwischen der Bildungspolitik und einzelnen sozialpolitischen Feldern ist daher eine systematische Untersuchung wert.

Diese Erkundung möglicher Finanzierungskonkurrenzen zwischen der Bildungspolitik und einzelnen sozialpolitischen Feldern steht hierbei jedoch unter gewissen Vorbehalten. Zum einen korrelieren die einzelnen sozialpolitischen Ausgaben für Familie, Gesundheit, Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung stark miteinander. Zum anderen kann von einem statistisch signifikanten Zusammenhang nicht auf ein echtes Konkurrenzverhältnis geschlossen werden. Unterschiede in der oben angesprochenen sozialpolitischen Schwerpunktsetzung könnten dabei die vermuteten Zusammenhänge verzerren. Um sich der Frage nach möglichen Programmkonkurrenzen zu nähern, werden im Folgenden zunächst Längsschnittanalysen für einzelne Länder vorgestellt. In einem zweiten Schritt werden die öffentlichen Bildungsausgabenquoten auf mögliche Finanzierungskonkurrenzen mit anderen ausgabenintensiven Politikfeldern überprüft. Neben einzelnen sozialpolitischen Feldern (wie der Alterssicherung, der Familienpolitik, der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik) soll auch die Staatsverschuldung in den Blick genommen werden.

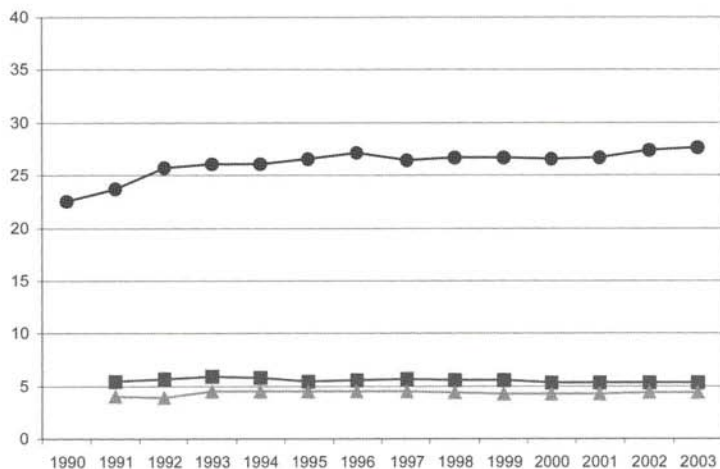
Folgt man Esping-Andersen, der die Wohlfahrtsstaaten der OECD in sozialdemokratische, konservative und liberale Wohlfahrtsstaaten einteilt (Esping-Andersen

Abbildung 3: Die Entwicklung der öffentlichen Bildungs- und Sozialausgabenquoten in Schweden, Deutschland und den USA in den Jahren 1990-2003

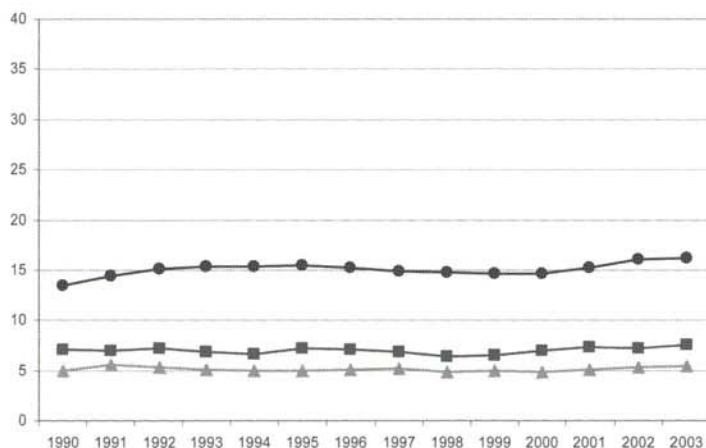
(a) Schweden



(b) Deutschland



(c) USA



Quellen: OECD, *Education at a Glance*, Paris, verschiedene Jahrgänge;
 OECD (2006): *Social Expenditure Database*, Paris.

1990), so spiegeln die in einem Land vorherrschenden sozial- und bildungspolitischen Prioritäten jeweils deren Ausgabenmuster wider. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Quoten für die öffentlichen Bildungs- und Sozialausgaben in Schweden, Deutschland und den USA zwischen 1990 und 2003. Die Verläufe in diesen drei Ländern sind dabei typisch für die angesprochenen Ländergruppen. Wie der Grafik zu entnehmen ist, unterscheiden sich die Länder nicht nur im Niveau der Ausgaben, sondern auch in der Entwicklung der Ausgaben im Zeitverlauf.

Während in Schweden zwischen 1993 und 2001 die Sozialausgaben deutlich abgenommen haben und seit 2002 wieder leicht angestiegen sind, blieben die öffentlichen Bildungsausgabenquoten relativ konstant. Deutschland dagegen verzeichnet seit Mitte der 1990er Jahre eine konstante Quote bei den Sozialleistungen wie bei den Bildungsausgaben. Im US-amerikanischen Fall ging eine leicht steigende Tendenz in der Sozialausgabenquote mit leicht steigenden Gesamtausgabenquoten einher, die v.a. auf Zuwächse der privaten Bildungsausgabenquote zurückgeht.

In Relation zu seiner öffentlichen Bildungsausgabenquote gibt Deutschland rund das Sechsfache für die Sozialpolitik aus, wohingegen Schweden das rund Fünffache und die USA das Dreifache aufwenden.¹³ Die angelsächsischen Länder tätigen hohe öffentliche Bildungsinvestitionen bei gleichzeitig mäßig hohen Sozialausgaben,

13 Deutschland wird in dieser Relation nur noch von Griechenland übertroffen. Auch der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an allen Staatsausgaben spiegelt die unterschiedliche Schwerpunktsetzung wider. Der Anteil ist in Deutschland besonders niedrig (9,8 Prozent), während der Anteil in Schweden (13,1 Prozent) und den USA (15,2 Prozent) deutlich höher ausfällt (OECD 2005: 205).

während die skandinavischen Länder sowohl in den Ausgaben für die Sozialpolitik wie die Bildungspolitik international Spitzenreiter sind. Deutschland verharnt zwischen diesen Ländern und tätigt anhaltend niedrige Investitionen in Bildung bei gleichzeitig immer höheren Investitionen in die Sozialpolitik.

Der Vergleich der Finanzausstattung der Bildungs- und Sozialpolitik zeigt, dass der finanzpolitische Spielraum für das Bildungswesen im Industrieländervergleich unterschiedlich ausfällt. Für Deutschland lässt sich insgesamt eine „Schiefelage der Finanzausstattung“ (Schmidt 2005a: 117) konstatieren. Die unterschiedliche Dynamik der Sozial- und der Bildungsausgabenquoten gibt einen Hinweis auf mögliche Finanzierungskonkurrenzen zwischen einzelnen Feldern der Sozialpolitik und der Bildungspolitik.¹⁴

4.2 Ausgaben für die Alterssicherung und die passive Arbeitsmarktpolitik

Das in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten zu beobachtende Problem überlasteter Transfersysteme, hervorgerufen durch hohe Arbeitslosigkeit und hohe Ausgaben für die Alterssicherung aufgrund von Alterungsprozessen der Gesellschaft (Scharpf 2000: 222), verschärft die Mittelkonflikte zwischen der Sozial- und Bildungspolitik (Schmidt 2003: 10-11). Der Rückgang der Geburtenraten und damit verbunden ein zurückgehender Anteil der bildungsrelevanten Bevölkerung sowie der zu beobachtende Anstieg des Anteils der Über-65-Jährigen führen zu Programmkonkurrenzeffekten zwischen den öffentlichen Bildungsausgabenquoten und den Ausgaben für die Alterssicherung.

Deutschland, Italien und Griechenland fallen im internationalen Vergleich durch besonders hohe Ausgaben für die Alterssicherung und durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Bildungsausgabenquoten auf. Auch die Mehrheit der osteuropäischen Staaten gibt in Relation zur Alterssicherung weniger für Bildung aus. Die skandinavischen Staaten investieren in Relation zu ihren Ausgaben für die Alterssicherung mehr in Bildung. Ähnliches kann auch für die Schweiz und Frankreich gelten, auch wenn diese höhere Ausgaben für die Alterssicherung tätigen als die nordeuropäischen Staaten. Die angelsächsischen Staaten weisen in Relation zu den Ausgaben für die Alterssicherung höhere öffentliche Bildungsausgabenquoten auf.

Die statistischen Analysen zeigen weiterhin, dass die öffentlichen Bildungsausgabenquoten neben dem transferintensiven Sozialbereich der Alterssicherung auch mit der passiven Arbeitsmarktpolitik in Konkurrenz stehen. Ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen lässt erwartungsgemäß die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik ansteigen, da die kompensatorischen Leistungen für Einkommensausfälle infolge von Arbeitslosigkeit ansteigen. Auch hier kommt das Wählerpotenzial gesellschaftlicher Interessengruppen zum Zuge, auf das in Kapitel 4.4 noch näher einge-

14 Der vorliegende Beitrag trennt zwischen den Sozial- und öffentlichen Bildungsausgaben, auch wenn in den Sozialausgaben mitunter Ausgabenposten von bildungspolitischer Relevanz enthalten sind, wie etwa die verlängerte Gewährung von Kindergeld für Kinder, die sich noch in Ausbildung befinden oder die Anrechnung von Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung. Die OECD-Statistik weist jedoch diese Ausgabenposten nicht einzeln auf, so dass sich die Analysen auf die Trennung zwischen Sozial- und öffentlichen Bildungsausgaben beschränken muss.

gangen wird. Als Wählerklientel haben Arbeitnehmer und ihre gewerkschaftlichen Interessenvertreter ein großes Interesse am Fortbestehen bzw. am Ausbau des Versicherungsschutzes gegen Arbeitslosigkeit. Daher ist zu erwarten, dass in den Staaten, in denen die Transferzahlungen im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik besonders hoch ausfallen, die öffentlichen Bildungsausgabenquoten niedriger sind.

4.3 Ausgaben für Familien und aktive Arbeitsmarktpolitik

Keine Programmkonkurrenz ist im Sample der 28-OECD-Staaten im Lichte der multivariaten Analysen für die Ausgaben für Familien und aktive Arbeitsmarktpolitik festzustellen. Vielmehr gehen hohe Ausgaben für die Familienpolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik¹⁵ mit hohen öffentlichen Bildungsausgabenquoten einher. Die skandinavischen Staaten und mit etwas Abstand Österreich, Frankreich und Australien weisen im internationalen Vergleich hohe Ausgaben für Familien auf. In den neuen Demokratien sind mit Ausnahme von Ungarn und in den Schwellenländern Mexiko und Türkei durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Ausgaben für Familien anzutreffen. Deutschland weist durchschnittlich hohe Ausgaben für Familien und leicht überdurchschnittlich hohe Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf. Das Bild der angelsächsischen Staaten ist dagegen heterogen. Überdurchschnittlich hohe Ausgaben für Familien tätigen Australien und Neuseeland, unterdurchschnittlich sind dagegen die Ausgaben in Kanada und den USA. Japan und Südkorea halten sich in beiden Dimensionen zurück. Ein ähnliches Ausgabenmuster zeigt sich im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, auch hier übernehmen die skandinavischen Staaten Spitzenpositionen.

Insgesamt scheint die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Wohlfahrtsstaaten in der Ausrichtung der Sozialausgabenpolitik einen Unterschied für das Niveau und die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgabenquoten zu machen. Während die Alterssicherung und die passive Arbeitsmarktpolitik eher nachgelagerte Politikfelder darstellen, haben die Familien- und die aktive Arbeitsmarktpolitik eher Investitionen in das Humankapital als Zielsetzung. Setzen die Wohlfahrtsstaaten in der Sozialpolitik auf einen konsumtiven Ansatz, wie etwa im deutschen Fall auf eine großzügige Absicherung gegen soziale Risiken wie Alter oder Arbeitslosigkeit, so werden in die Bildung tendenziell weniger Investitionen getätigt. Legen die Wohlfahrtsstaaten dagegen ein größeres Gewicht auf sozialinvestive Bereiche wie Familie oder aktive Arbeitsmarktpolitik, so fallen die öffentlichen Bildungsausgabenquoten höher aus.¹⁶ Die deutsche Sozialpolitik ist im internationalen Vergleich dadurch charakterisiert, dass überwiegend finanzielle Transfers, jedoch in nur geringem Maße Dienstleistungen bereitgestellt werden. Anders sieht es dagegen in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten aus: Familienbezogene Dienstleistungen wie Kinderkrippen, Kinderta-

15 Die Ausgaben für die Familienpolitik beinhalten hierbei sowohl Geldtransferzahlungen als auch Dienstleistungsausgaben. Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik erfassen die Ausgaben für Beschäftigungsprogramme, Schulungen, Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche beim Übergang von Schule in Ausbildung sowie Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und Behinderte.

16 Da im vorliegenden Beitrag nur die Bildungsausgaben einer Prüfung auf mögliche Bestimmungsfaktoren unterzogen werden, können die Ausgaben der Wohlfahrtsstaaten lediglich als Proxy für Werthaltungen oder die Wahrnehmung von Bedürfnissen interpretiert werden.

gesstätten oder Ganztagschulen werden öffentlich in Form von sozialen Diensten erbracht und öffentlich finanziert (BMFSFJ 2006; Dingeldey 2006; Spieß 2006).

4.4 Die Bedeutung von Wählerpotenzialen und ihren Macht- und Einflussmöglichkeiten

Aufgrund jüngerer Wohlfahrtsstaatstheorien und Theorien des organisierten Interesses liegt die Vermutung nahe, dass es auch deshalb zu einem Trade-off zwischen Sozial- und Bildungspolitik kommt, weil für diese Politikfelder in unterschiedlicher Weise Wählerpotenziale mobilisiert werden können. Pierson (2001) etwa weist im Zusammenhang mit seiner These der „New Politics of the Welfare State“ darauf hin, dass die Finanzierungskonkurrenz zwischen verschiedenen staatlichen Ausgabenkategorien, v.a. zwischen der Sozialpolitik und anderen Politikfeldern, zum Ende des 20. Jahrhunderts deutlich zugenommen hat, weil im Zuge der Expansion wohlfahrtsstaatlicher Arrangements bis in die 1970er Jahre ein einflussreiches Sozialstaatsklientel entstanden ist. So bezieht etwa ein nicht geringer Teil der Wählerschaft einen wesentlichen Teil seines Einkommens direkt aus öffentlichen Transferzahlungen, und beinahe die gesamte Bevölkerung wird durch die Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung erfasst. Hinzu kommen jene, die als Beschäftigte im sozialstaatlichen Dienstleistungssektor von der öffentlichen Finanzierung sozialer Sicherung abhängig sind. Dieses Sozialstaatsklientel von mehr oder weniger „natürlichen Anhängern des Wohlfahrtsstaates“ hat ein großes Interesse am Weiterbestehen der entsprechenden sozialpolitischen Programme und spielt eine wichtige Rolle im Kampf um die knappen Haushaltsmittel (Schmidt 1990: 62). Politik muss damit rechnen, dass das Sozialstaatsklientel jeden Rückbau des Wohlfahrtsstaates mit dem Entzug ihrer Wählergunst bestraft. Im Sinne der „politics of blame avoidance“ sind daher nach Pierson Regierungen in Anlehnung an die Basistheoreme Downs an ihrer Wiederwahl interessiert und scheuen sich, für die Wählerschicht unpopuläre politische Maßnahmen durchzuführen (Downs 1957; Pierson 1994: 2). Über ihre Wählermacht hinaus können Klientelgruppen des Wohlfahrtsstaates die Aufrechterhaltung des sozialpolitischen *Status quo* und die Durchsetzung ihrer Interessen auch in den Selbstverwaltungsgremien der autonomen Sozialversicherungen absichern.

Das alles spricht dafür, dass die Bildungspolitik gegenüber der Phalanx der Sozialstaatsverteidiger im Kampf um die knappen Haushaltsmittel den Kürzeren zieht. Das Bildungsklientel (Schüler, Studenten, Eltern, Lehrer) ist mengenmäßig weniger bedeutend und es verfügt im Gegensatz zum Sozialstaatsklientel über geringere politische und mediale Artikulations- und Konfliktfähigkeit. Auch ähnlich einflussreiche Gremien wie jene der sozialstaatlichen Selbstverwaltung existieren nicht.

Diese theoretisch fundierte Annahme über die verhältnismäßige Durchsetzungsschwäche der Bildungspolitik gegenüber der Sozialpolitik wird durch die statistischen Analysen bestätigt: Ihnen zufolge korrespondiert ein höherer Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung und die daraus resultierenden höheren Ausgaben für die Alterssicherung mit niedrigen öffentlichen Bildungsausgabenquoten.¹⁷ Damit

17 In den Regressionsanalysen – im OLS-Verfahren, unter Einschluss der abhängigen Variablen (LDV-Modell) und in Pool-Modellen mit Panel-korrigierten Standardfehlern (PCSEs)

scheint sich bei der Verteilung der öffentlichen Mittel das Wählerpotenzial der älteren Bevölkerung durchzusetzen. Staaten, die über einen hohen Seniorenanteil verfügen und die Bedürfnisse dieses Wählerklientels durch hohe Rentenzahlungen befriedigen, weisen im Vergleich niedrigere öffentliche Bildungsausgabenquoten auf, da der fiskalpolitische Spielraum für die öffentlichen Bildungsausgabenquoten begrenzt ist. Doch nicht nur das Wählerpotenzial ist entscheidend. Auch bei gleich bleibenden Leistungen in der Rentenversicherung steigen die Rentenausgaben, da aufgrund der demographischen Alterung der Bevölkerung der Anteil der Rentenbezieher zunimmt. Die negative Assoziation zwischen der Bildungsausgabenquote und den Ausgaben für die Alterssicherung deutet darauf hin, dass ein hohes Niveau an Ausgaben für diesen Sozialbereich ein beträchtliches Maß an Finanzmitteln bindet, so dass der finanzpolitische Spielraum für Bildungsausgabensteigerungen begrenzt ist. Insgesamt ist im OECD-28-Ländervergleich in der Bildungsfinanzierung ein Trade-off zwischen den Ausgaben für Bildungspolitik und den Ausgaben für die Alterssicherung zu beobachten, der sich angesichts der Alterungsprozesse voraussichtlich verstärken wird.

4.5 Finanzsituation der öffentlichen Haushalte

Neben der Programmkonkurrenz zwischen Bildungspolitik und anderen finanziell aufwändigen Feldern zeigt der internationale Vergleich, dass die Bildungsfinanzen auch von institutionellen Finanzierungsbedingungen abhängen. Prägend für die Finanzausstattung des Bildungswesens ist die Größe des „Steuerstaates“ im Sinne der Schumpeterschen Finanzsoziologie (gemessen durch den BIP-Anteil der steuerfinanzierten Staatseinnahmen) (Schumpeter 2005). Günstige Finanzierungsbedingungen für die Bildungspolitik liegen vor, wenn der Anteil von allein aus Steuern finanzierten Staatseinnahmen am Bruttosozialprodukt relativ hoch ist.¹⁸ Dänemark, Schweden und Norwegen weisen hierbei im internationalen Vergleich ein hohes Steueraufkommen auf. In den Staaten, in denen ein beträchtlicher Teil der Staatsausgaben aus Sozialversicherungsbeiträgen stammt, kommt es jedoch zu erheblichen Finanzierungsengpässen, mitunter gar zu Finanzierungskonkurrenzen, wie der deutsche Fall es zeigt. Die Finanzierung des Bildungswesens in Deutschland laboriert an diesem Engpass, da auch nicht Entlastung aus anderen Quellen, wie etwa aus privaten Bildungsausgaben, kommt. Denn die privaten Bildungsausgaben Deutschlands sind zwar im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch, erreichen jedoch nicht die privaten Bildungsausgabenniveaus der angelsächsischen Staaten.

Die verschiedenen Finanzierungsmodi der Sozialpolitik nehmen einen Einfluss auf die Bildungsfinanzierung. Während sich in der Regel Steuererhöhungen schwieriger durchsetzen lassen, ist der Widerstand bei Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge geringer (Wilensky et al. 1987: 411-412). Die Bildungsfinanzen, die in der

– wirkt sich der Anteil der Über-65-Jährigen an der Bevölkerung signifikant negativ auf die Bildungsausgabenquote aus.

- 18 In bivariaten Korrelationsanalysen ist der Zusammenhang zwischen der Bildungsausgabenquote und dem Anteil der Steuereinnahmen in Prozent des BIP positiv (r um 0,6). Auch in den multivariaten Analysen ist der Einfluss der Steuereinnahmenquote auf die Bildungsausgabenquote signifikant positiv.

Regel aus Steuertöpfen gespeist werden, stehen dabei in Programmkonkurrenz zu den Finanzierungsmodalitäten der Sozialpolitik. Zudem lässt sich für Deutschland feststellen, dass der Anteil der Steuereinnahmen am Sozialprodukt in den 1990er Jahren stagnierte, während die Sozialbeiträge und die Staatsverschuldung deutlich zunahmen. In Deutschland gerät die Bildungsfinanzierung somit „in Gefahr, unter die Räder der Finanzierung der Sozialpolitik zu geraten“ (Schmidt 2002: 16).¹⁹ Der Spielraum für steigende Bildungsausgaben ist somit kleiner, wenn das Steueraufkommen schrumpft bzw. stagniert und die Staatsverschuldung zunimmt.

Als ebenso ungünstig erweist sich ein hoher Anteil der Bildungsfinanzierung aus Haushalten der Gliedstaaten bei gleichzeitig mäßig hoher Steuerlastquote und hohen oder steigenden Sozialabgaben. Nach Schmidt hat die „Bildungspolitik in Deutschland ungünstige Finanzierungsbedingungen“ gegen sich. „Die hochgradige Politikverflechtung verwehrt den Ländern, den Hauptfinanciers der Bildungssysteme, eine autonome Einnahmen- und Ausgabenpolitik“ (Schmidt 2005a: 116), gleichzeitig verengen die hohen Sozialbeiträge den Spielraum des Bildungsetats.

Die steigenden Belastungen durch den Schuldendienst spielen eine weitere Rolle für die Bildungsfinanzierung (Schmidt 2004: 21). In der Expansionsphase der Wohlfahrtsstaaten konnten der Bedarf an öffentlichen Mitteln und die Mittelkonflikte zwischen einzelnen Politikfeldern durch die Ausweitung der Staatsverschuldung zunächst bewerkstelligt werden. Eine wachsende Staatsverschuldung engt aber auch den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand ein und kann letztendlich die Programmkonkurrenz zu Lasten der Bildungspolitik verschärfen. Den statistischen Analysen zufolge ist das Niveau der öffentlichen Bildungsausgabenquoten negativ mit der Höhe der Staatsverschuldung und den Zinszahlungen korreliert.

Insgesamt zeigt sich, dass die Belastungen der öffentlichen Haushalte (vor allem in Gestalt wachsender Ausgaben für Kapitaleinkommensteuern aufgrund verstärkter Kreditaufnahmen) und die erheblichen Sozialausgaben (als Folge von hoher Arbeitslosigkeit und ansteigender Lebenserwartung) zu Lasten der Bildungsfinanzierung gehen.

5. Bildung als präventive Sozialpolitik?

Der Blick auf die Gesamtstruktur des Sozialbudgets und auf die Relation der Sozial- zu den Bildungsausgaben im Zeitverlauf zeigt, dass Deutschland im internationalen Vergleich in zukunftsorientierte Leistungen, worunter die Ausgaben für Familien sowie die Leistungen für Bildung zu zählen sind, relativ wenig investiert. Deutschland tätigt dagegen überdurchschnittlich hohe Ausgaben für sozialpolitische Bereiche mit einem eher geringen Zukunftsprofil. Die öffentlichen Bildungsausgabenquoten stagnieren in Deutschland seit Jahren und auch die privaten Bildungsausgabenquoten können, wie in Kapitel 2 zu sehen war, die niedrigen öffentlichen Bildungsausgabenquoten Deutschlands nur geringfügig kompensieren. Im internationalen Vergleich zeichnet sich das deutsche Bildungssystem nicht nur durch geringe Investitionen,

19 In Deutschland betrug der Anteil der Steuereinnahmen in Prozent des BIP 2002 21,1 Prozent, während er zu Beginn des Untersuchungszeitraums 1990 noch bei 22,3 Prozent gelegen hatte (vgl. OECD 2003).

sondern auch durch eine ungleiche Verteilung der Bildungsausgaben aus. In die Bildungseinrichtungen des Elementar- und Primarbereichs, in denen die Grundlage für den Bildungserfolg gelegt wird, fließen im Vergleich zum Sekundarbereich deutlich weniger Investitionen, sowohl von öffentlicher als auch privater Hand. Die deutlich höheren öffentlichen Ausgaben der skandinavischen Länder, aber auch der kontinentaleuropäischen Staaten Österreich und Frankreich gehen vor allem auf das Konto der Investitionen in den Primarbereich und in die Ganztagschulen des Sekundarbereichs.

Neben den im internationalen Vergleich niedrigen öffentlichen Bildungsausgabenquoten Deutschlands zeigen die international vergleichenden Schülerleistungsstudien wie TIMSS, IGLU oder PISA einen weiteren Befund: Die Ländergruppen mit einer zukunftsorientierten Staatstätigkeit schneiden bei den PISA-Ergebnissen deutlich besser ab als die Länder, die hohe sozialkonsumtive Ausgaben tätigen (Baumert et al. 2000; Baumert/Schümer 2001; Bos et al. 2004; Deutsches PISA-Konsortium 2005).²⁰ Die Schülerleistungsstudien und der erste nationale Bildungsbericht für Deutschland zeigen einen weiteren besorgniserregenden Befund für Deutschland. In keinem anderen vergleichbaren Industrieland sind Kinder aus Arbeiter- und Einwandererfamilien so benachteiligt wie in Deutschland (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungskompetenzen ist in Deutschland besonders ausgeprägt. Im OECD-Durchschnitt werden rund 16,8 Prozent der Kompetenzunterschiede zwischen Jugendlichen auf die soziale Herkunft zurückgeführt, in Deutschland sind es 22,8 Prozent. Die Bildungsexpansion der 1960er und 1970er Jahre konnte zwar auf der einen Seite für mehr Bildungschancen sorgen, war aber auf der anderen Seite nicht in der Lage, mehr Gleichheit der Bildungschancen zu gewährleisten (Henz/Maas 1995; Müller/Pollack 2004; Schimpl-Neimanns 2000). Kinder aus einkommensstarken Familien („Obere Dienstklasse“) haben eine viermal höhere Chance eines Gymnasialbesuchs als Kinder aus Arbeiterfamilien (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 49).

Hoch ist in Deutschland mit 20 bis 25 Prozent der Anteil von Schülern, die nach den PISA-Ergebnissen als „bildungsarm“ bezeichnet werden. Ein Teil dieser so genannten „Risikoschüler“ kann sogar als „funktionale Analphabeten“ (unterhalb Kompetenzstufe 1) (Allmendinger 2004) bezeichnet werden (9,3 %), denen die elementaren Lesefähigkeiten fehlen, die sie als Schlüsselkompetenzen für das Lernen in Schule, Ausbildung und Beruf benötigen. Die fehlende Ausbildungsfähigkeit der „Risikoschüler“ verhindert die gleichberechtigte Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Leben. Von der zunehmenden Flexibilisierung der Arbeit werden nur die (hoch-)qualifizierten Arbeitnehmer profitieren können. Bildungsarmut mit ihren gewaltigen Beschäftigungsrisiken hat einen Teufelskreis zur Folge, der die bildungsarmen Schüler nicht zu Beitragszahlenden im Sozialsystem, sondern zu Versorgungsfällen des Sozialstaates werden lässt (Solga 2005). Dabei kann gerade Bildungspolitik im Sinne einer präventiven Sozialpolitik eine teure Nachsorge durch die staatlichen

20 In Korrelationsanalysen ist der Zusammenhang zwischen der öffentlichen Bildungsausgabenquote und den Kompetenzen in Mathematik und Lesen schwach positiv assoziiert (r um 0,20). Ein stärkerer Zusammenhang ist zwischen den öffentlichen Bildungsausgaben pro Schüler und den Kompetenzen in Mathematik und Lesen festzustellen (r um 0,40).

Transferzahlungen (z.B. Arbeitslosengeld) im Rahmen der Sozialsysteme mindern. Bildung im Sinne einer präventiven Sozialpolitik kommt eine Schlüsselstellung zur Herstellung von Chancengleichheit zu; letztere ist im angloamerikanischen und skandinavischen Raum sehr viel stärker ausgeprägt. Deutschland wird den steigenden Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften angesichts des Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials nicht bewältigen können, wenn Reformen im Bildungswesen unterbleiben. Wie die bisherigen Ausführungen jedoch gezeigt haben, ist der finanzpolitische Spielraum für eine Ausweitung der öffentlichen Bildungsausgaben eng begrenzt.

6. Zusammenfassung

Im internationalen Vergleich investieren die meisten OECD-Staaten einen größeren Sozialproduktanteil in die öffentlichen Bildungsausgaben, als es in Deutschland der Fall ist. Neben Bestimmungsfaktoren wie dem Politikerbe, dem Etatisierungsgrad, den sozioökonomischen und demographischen Stellgrößen und der konstitutionellen Vetostruktur hat der Beitrag aufgezeigt, dass den Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik eine hohe Erklärungskraft zukommt. Im internationalen Vergleich erweisen sich die Mittelausstattung und die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik in Deutschland als besonders ungünstig. Sowohl die Programmkonkurrenz zu den transferintensiven Politikfeldern der Alterssicherung und der passiven Arbeitsmarktpolitik als auch der Umfang des Steuerstaates führen in Deutschland zu erheblichen Finanzierungsengpässen der Bildungspolitik. Die hohen Sozialbeiträge verengen zusätzlich den Spielraum für steuerfinanzierte Lösungen.

Angesichts der stagnierenden Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgabenquoten in Deutschland legt der internationale Vergleich der Bildungsausgabenquoten zwei mögliche Entwicklungsszenarios nahe. Eine Möglichkeit zur Steigerung der Bildungsinvestitionen könnte in der Ausweitung der privaten Bildungsausgaben liegen, wie sie an den hohen privaten Bildungsausgabenquoten in den angelsächsischen Staaten ablesbar ist. Eine Alternative besteht darin, die Finanzierung der deutschen Sozialpolitik über lohnbezogene Abgaben zu reduzieren und für die öffentlichen Haushalte den Spielraum der aus Steuern finanzierten Staatseinnahmen zu erhöhen, um ihn für Bildungsinvestitionen zu nutzen.

Insgesamt fließt zu wenig Geld in den Bildungsbereich, obwohl der Bildungspolitik im Sinne einer präventiven Sozialpolitik ein hoher Stellenwert für Humankapitalzuwächse und soziale Teilhabe zukommt. Nach wie vor genießt die Bildung hierzulande in der Ausgabenpolitik einen geringeren Stellenwert, als es in vielen anderen Ländern der Fall ist, was auch daran liegt, dass ihre sozialpolitische Funktion nicht ausreichend reflektiert wird. Diese Funktion immer und immer wieder ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rufen, kann die Bildungspolitik nur stärken: Bildung muss zukünftig in Deutschland stärker zur Sozialpolitik und stärker zu den Kernbereichen des Wohlfahrtsstaates gerechnet werden.

Literaturverzeichnis

- Alber, Jens (1982): *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa*. Frankfurt: Campus.
- Alber, Jens (1986): „Germany“, in: Flora (Hg.) (1986), 1-154.
- Allmendinger, Jutta (2004): „Verschenkte Chancen. Handlungsspielräume für die Bildungspolitik“, *Internationale Politik* 59: 58-66.
- Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan (2005): „Bildungsarmut. Zum Zusammenhang von Sozialpolitik und Bildung“, in: Michael Opielka (Hg.): *Bildungsreform als Sozialreform*. Wiesbaden: VS Verlag, 45-60.
- Baldock, John; Manning, Nick; Vickerstaff, Sarah (Hg.): *Social Policy*. Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Baumann, Thomas (2004): Ausgaben für die duale Ausbildung in Deutschland. Methodische Aspekte der Berechnung, ibv Nr. 21 vom 27. Oktober 2004. Download unter: http://doku.iab.de/ibv/2004/ibv2104_32.pdf (Zugriff am 30. Dezember 2006).
- Baumert, Jürgen; Bos, Wilfried; Lehmann, Rainer (Hg.) (2000): *TIMSS/III. Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie – Mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn*. Opladen: Leske + Budrich.
- Baumert, Jürgen; Schümer, Gabriele (2001): „Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb“, in: Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): *PISA 2000*. Opladen: Leske+Budrich, 323-407.
- Beicht, Ursula; Berger, Klaus; Walden, Günter (2003): „Aktuelle Tendenzen betrieblicher und öffentlicher Finanzierung der beruflichen Ausbildung in Deutschland“, *Bildung und Erziehung* 56: 423-445.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2006): *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht*. Berlin.
- Bos, Wilfried; Lankes Eva-Maria; Prenzel, Manfred; Schwippert, Knut; Valtin, Renate; Walther, Gerd (Hg.) (2004): *IGLU. Vertiefende Analysen zu Leseverständnis, Rahmenbedingungen und Zusatzstudien*. Münster: Waxmann.
- Castles, Francis (1998): *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) (2005): *Pisa 2003*. Münster: Waxmann.
- Dingeldey, Irene (2006): „Holistic Governance – oder die Notwendigkeit reflexiver Gestaltung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik“, in: Hans Bertram; Helga Krüger; Katharina Spieß (Hg.): *Wem gehört die Familie der Zukunft?* Opladen: Barbara Budrich Verlag, 359-382.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Flora, Peter (Hg.) (1986): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 2: Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. Berlin: Gruyter.
- Francesconi, Marco; Jenkins, Stephen P.; Siedler, Thomas; Wagner, Gert C. (2006): „Einfluss der Familienform auf den Schulerfolg nicht nachweisbar“, *DIW-Wochenbericht* 73: 165-169.
- Gottschall, Karin (2004): „Vom Statuserhalt zur Sozialinvestition? Erziehung und Bildung als Sozialstaatstransformation“, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 126-146.

- Gottschall, Karin; Hagemann, Karen (2002): „Die Halbtagschule in Deutschland – ein Sonderfall in Europa?“, *APuZ* B 39/40: 12-22.
- Hega, Gunther M.; Hokenmaier, Karl G. (2002): „The Welfare State and Education. A Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Societies“, *German Political Studies* 2: 143-173.
- Heidenheimer, Arnold (1981): „Education and Social Security Entitlements in Europe and America“, in: Peter Flora; ders. (Hg.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 269-306.
- Heidenheimer, Arnold (1993): „External and Domestic Determinants of Education Expansion: How Germany, Japan and Switzerland have varied“, *Governance* 2: 194-219.
- Heidenheimer, Arnold (1997): *Disparate Ladders. Why School and University Policies Differ in Germany, Japan and Switzerland*. New Brunswick-London: University of British Columbia Press.
- Henz, Ursula; Maas, Ineke (1995): „Chancengleichheit durch die Bildungsexpansion?“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47: 605-633.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- List, Juliane (2002): „Bildung und wirtschaftlicher Strukturwandel im internationalen Vergleich“, *IW-Trends* 29: 24-31.
- Mayer, Karl Ulrich (2001): „The Paradox of Global Social Change and National Path Dependency“, in: Martin Kohli; Alisan Woodward (Hg.): *Inclusion and Exclusion in European Societies*. London et al.: Routledge, 89-110.
- Müller, Walter; Pollak, Reinhard (2004): „Weshalb gibt es so wenige Arbeiterkinder an deutschen Universitäten?“, in: Rolf Becker; Wolfgang Lauterbach (Hg.): *Bildung als Privileg?* Wiesbaden, 311-352.
- Nikolai, Rita (2006): *Die Bildungsausgaben der Schweiz im intranationalen und internationalen Vergleich*. Dissertation, Universität Heidelberg.
- OECD (2003): *Revenue Statistics 1965-2002*. Paris: OECD.
- OECD (2004): Social Expenditure Database. Download unter: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure> (Zugriff am 2. Januar 2007).
- OECD (2006): *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Opielka, Michael (2005): „Bildungsreform und Sozialreform. Der Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik“, in: ders. (Hg.): *Bildungsreform als Sozialreform*. Wiesbaden: VS Verlag, 127-155.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2000): „The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options“, *Journal of European Public Policy* 7: 190-228.
- Schimpl-Neimanns, Bernhard (2000): „Soziale Herkunft und Bildungsbeteiligung. Empirische Analysen zu herkunftsspezifischen Bildungsungleichheiten zwischen 1950 und 1989“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 52: 636-669.
- Schmidt, Manfred G. (1990): „Sozialpolitik“, in: Klaus von Beyme; ders. (Hg.): *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 126-149.
- Schmidt, Manfred G. (1999) „Das politische Leistungsprofil der Demokratien“, in: Michael Th. Greven (Hg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 181-200.
- Schmidt, Manfred G. (2000): *Demokratiethorien*. Opladen: Leske+Budrich.

- Schmidt, Manfred G. (2001): „Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik. Ein internationaler Vergleich“, in: ders. (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 33-53.
- Schmidt, Manfred G. (2002): „Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift* 43: 3-19.
- Schmidt, Manfred G. (2003): „Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich“, *APuZ* B21-22: 6-11.
- Schmidt, Manfred G. (2004): „Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich“, *Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften* 2: 7-31.
- Schmidt, Manfred G. (2005a): „Warum die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland relativ niedrig sind und die privaten vergleichsweise hoch – Befunde des OECD-Länder-Vergleichs“, in: Uwe Engel (Hg.): *Bildung und soziale Ungleichheit. Methodologische und strukturelle Analysen*. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 105-120.
- Schmidt, Manfred G. (2005b): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklungen und internationaler Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G.; Busemeyer, Marius R.; Nikolai, Rita; Frieder, Wolf (2006): Bildungsausgaben im inter- und intranationalen Vergleich. Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten. Bericht über ein durch eine Sachbeihilfe der DFG gefördertes Forschungsprojekt (Jahre 1 und 2 der Förderung), Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg.
- Schumpeter, Joseph A. (2005): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Stuttgart: UTB.
- Solga, Heike (2005): *Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive*. Opladen: Budrich.
- Spieß, Katharina (2007): „Ansätze zur Modernisierung familienbezogener Instrumente“, in: Hans Bertram; Helga Krüger; dies. (Hg.): *Wem gehört die Familie der Zukunft?* Opladen: Barbara Budrich Verlag, 349-358.
- Szydlik, Marc (2002): „Vocational education and labour markets in deregulated, flexibly coordinated and planned societies“, *European Societies* 4: 79-105.
- Thiele, Burkhard (2002): *Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Chancen und Versäumnisse der EG-Bildungspolitik zur Entwicklung des Europas der Bürger*. Münster: LIT-Verlag.
- Wagner, Adolph (1926): „Staat in nationalökonomischer Hinsicht“, in: Ludwig Elster; Adolph Weber; Friedrich Wieser (Hg.): *Handwörterbuch der Staatswissenschaft*, Band 7. Jena: Gustav Fischer, 757-779.
- Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley u.a.: University of California Press.
- Wilensky, Harold L. (2002): *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley u.a.: University of California Press.
- Wilensky, Harold L.; Luebbert, Gregory M.; Hahn, Susan Reed; Jamieson, Adrienne M. (1987): „Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings“, in: Meinolf Dierkes; Hans N. Weiler; Ariane Berthoin Antal (Hg.): *Comparative Policy Research: Learning from Experience*. Aldershot, Brookfield: Gower, 381-457.
- Wolf, Frieder (2006): *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Berlin: LIT-Verlag.

Korrespondenz: Dr. des. Rita Nikolai
 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
 der Bundesagentur für Arbeit
 Regensburger Straße 104
 90478 Nürnberg

E-Mail: Rita.Nikolai@iab.de