

Ausgabenkürzungen bei der Bildung und ihre Folgen

Der über alle drei Staatsebenen konsolidierte Anteil der totalen öffentlichen Bildungsausgaben an den totalen Staatsausgaben schwankt in der Schweiz seit 1995 innerhalb enger Grenzen ohne Trend um die 16-Prozent-Marke herum (gemäss der neusten COFOG-Statistik des BFS). Betrachtet man nur die kantonalen Budgets, ergeben sich aufgrund von Transferzahlungen des Bundes an die Kantone deutlich höhere Anteile der Bildungsausgaben an den kantonalen Gesamtausgaben. In nur vier Kantonen ist der Bildungsanteil an den öffentlichen Finanzen zwischen 1990 und 2015 gesunken (Schwyz, Bern, Genf, Solothurn). Das grösste Anteilswachstum verzeichnete Basel-Stadt (+11.3%), das höchste Anteilsniveau 2015 erreichte Freiburg (33.6%).

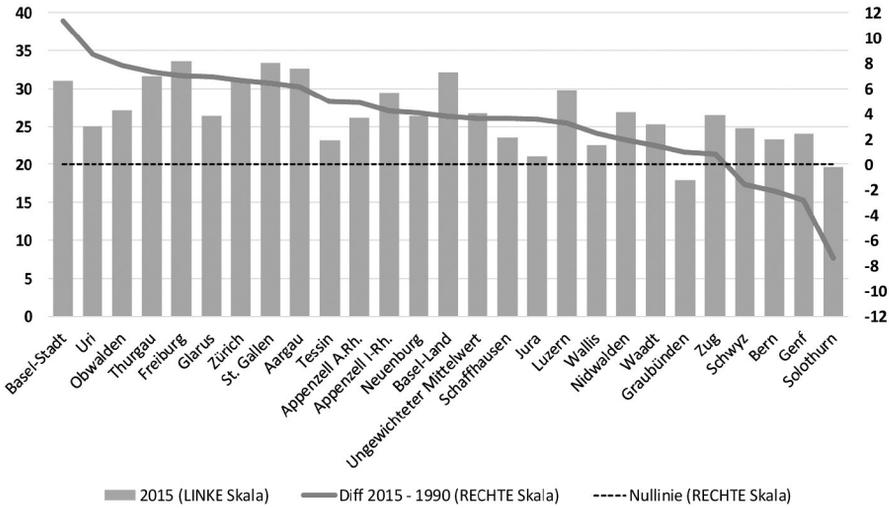
Die totalen öffentlichen Bildungsausgaben pro Schüler über alle Bildungsstufen, gemessen in Prozent des BIP pro Kopf der Bevölkerung (siehe Grafik 1), bewegen sich im Rahmen der vier Nachbarländer der Schweiz. Klare Auf- oder Abwärtstrends sind in den 15 Jahren bis 2014 in keinem der fünf Länder zu erkennen. Vermutlich ist dies ein Effekt der Standortkonkurrenz zwischen den Ländern und Regionen in Europa. Auffällig ist, dass die Schweiz gegenüber Deutschland seit 2001 einen ungefähr konstanten Niveauvorsprung von 3 Prozent hatte, der aber seit 2012 (vorerst) verloren gegangen ist. Eine Ausnahme ist die post-obligatorische (ohne die tertiäre) Bildungsstufe, für die in allen fünf Ländern seit 2003 weniger Mittel aufgewandt werden.

Strukturelle Zwänge und die Ideologie des ›Sparens‹

Thomas Ragni

1959, genussorientierter Fahrradfahrer und Schwimmer, leidenschaftlicher Leser, ist Mitglied im VPOD und engagiert sich in der AL Limmattal. Für den Lebensunterhalt arbeitete er in Teilpensen bis 2015 als allgemeinbildender und als Handelslehrer an Berufs- und Mittelschulen, hauptberuflich als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der KOF/ETHZ und seit 2004 bis heute am SECO (Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik).

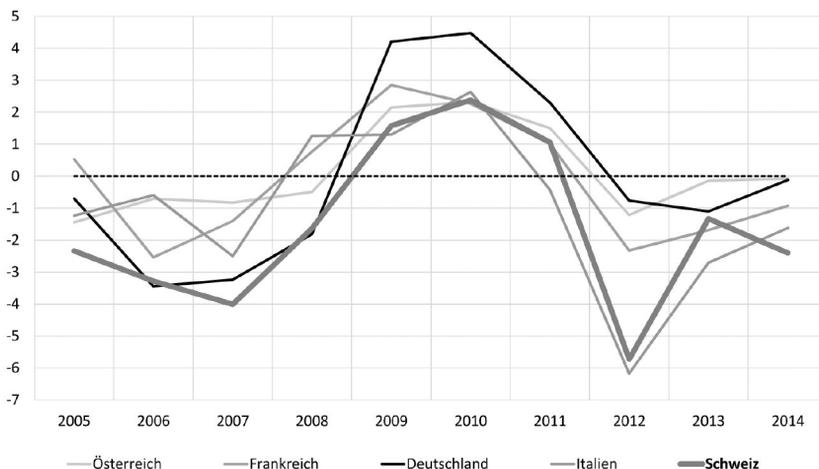
Die Wachstumsraten (der totalen Bildungsausgaben pro Schüler gemessen am BIP pro Kopf) sind nach 2008 in allen fünf betrachteten Ländern wieder leicht über die Nulllinie geklettert. Der Grund ist kein synchron verlaufender Bildungsboom in allen fünf Ländern, sondern ein deutlicher Einbruch des BIP pro Kopf der Bevölkerung im Zuge der Finanzkrise. Demgegenüber haben in allen



Grafik 1: Totale öffentliche Bildungsausgabe der Kantone in Prozent aller öffentlichen Ausgaben – Wachstum zwischen 1990 und 2015, Stand 2015. Quelle: BFS, eigene Berechnungen und Darstellung

fünf Ländern die Bildungsausgaben viel träger auf diese globale Wirtschaftskrise reagiert, so dass die Wachstumsraten der Bildungsausgaben (pro Schüler gemessen am BIP pro Kopf) erst nach 2011 deutlich in den negativen Bereich absanken. Dies passierte besonders deutlich in Italien und in der Schweiz. In Italien war der Hauptgrund der Zwang zum ›Sparen‹ im öffentlichen Haushaltsbereich, weil der Staat schon extrem überschuldet war und der gesamte Bankensektor extrem angeschlagen blieb (übrigens bis in die Gegenwart). In der Schweiz dagegen wurde ohne Not – sprich: aus rein ideologischen Gründen eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts – im Bildungsbereich ›gespart‹.

Grafik 3 zeigt die geschilderten Zusammenhänge spezifisch für die Schweiz: Sobald sich das Wachstum des BIP abschwächt, nimmt der Anteil der totalen öffentlichen Bildungsausgaben am BIP rein ›mechanisch‹ zu, und wenn die konjunkturelle BIP-Dynamik wieder stärker wird, schrumpft der Anteil der Bildungsausgaben am BIP wieder. Die öffentlichen Bildungsausgaben verändern sich viel träger als das BIP. Wenn nun auch noch der politische ›Spar‹wille wirksam wird, verstärkt sich das beschriebene mechanische Muster weiter. Der Grund ist, dass bei einem konjunkturellen Einbruch aufgrund sinkender Steuer- und Abgabeneinnahmen die öffentlichen Defizite zunehmen und die ›Bürgerlichen‹ es deshalb reflexartig für politisch gerechtfertigt halten¹, zusätzliche ›Spar‹anstrengungen zu initiieren (meistens mittels des primitiven ›Rasenmäherprinzips‹). Doch erst Jahre später realisieren sich die



Grafik 2: Totale Bildungsausgaben pro Schüler (Student) geteilt durch BIP pro Kopf (Wachstumsrate, gleitender Dreijahresschnitt). Quelle: OECD, eigene Darstellung und Berechnung

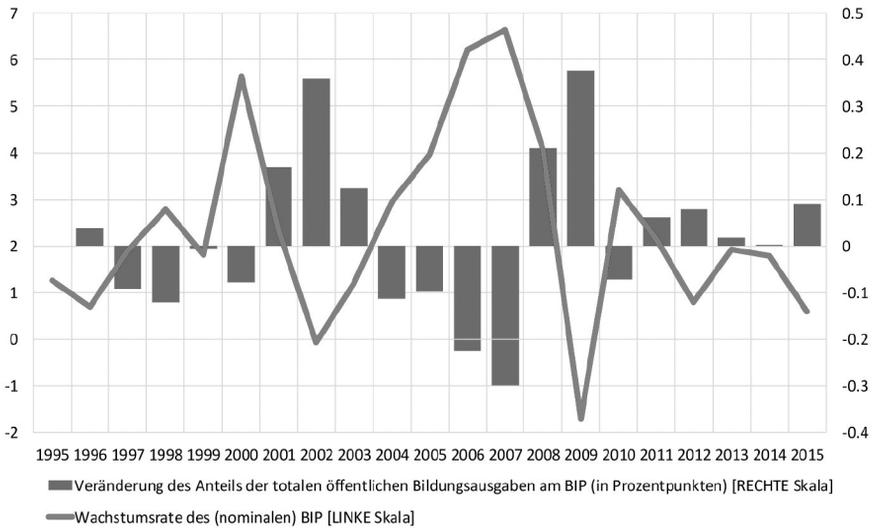
öffentlichen Ausgabenkürzungen, dann, wenn der Konjunkturaufschwung längst wieder eingesetzt hat. Spiegelbildlich greifen die Budget-›Spar‹vorlagen, die sich zu diesem Zeitpunkt wieder lockern oder ganz aufgehoben werden, erst einige Jahre später, wenn mit beträchtlicher Wahrscheinlichkeit bereits wieder eine konjunkturgedämpfte Phase eingetreten ist. Dieses stabile Verzögerungsmuster ist durch drei Faktoren bedingt: Erstens ist der konjunkturelle BIP-Wachstumseinbruch nicht sofort erkennbar (Informations-Lag). Zweitens braucht die Politik danach weitere Zeit, ›Spar‹anstrengungen demokratisch zu beschliessen (Entscheidungs-Lag). Drittens müssen sie dann auch noch administrativ in die Tat umgesetzt werden (Realisierung-Lag).

Im Folgenden soll das ›Sparen‹ im öffentlichen Bildungsbereich in zwei Aspekten näher angeschaut werden. Der übergeordnete Rahmen ist, das urbürgerliche Projekt des Rückbaus des Staates mittels ›Sparen‹ zu durchleuchten. Ich setze auf gesamtwirtschaftlicher und auf einzelwirtschaftlicher Ebene an.

Gesamtwirtschaftliche Aspekte des ›bürgerlichen‹ ›Spar‹-Projekts

Das ›bürgerliche‹ Projekt des Rückbaus des Staates ruht auf zwei Säulen:

- Erstens soll der Staatshaushalt zunächst durch (fast) allseits populäre Steuer- und Abgabensenkungen mutwillig in immer grössere Defizite getrieben werden. In den letzten Jahren wurde dieses Spiel auch in der



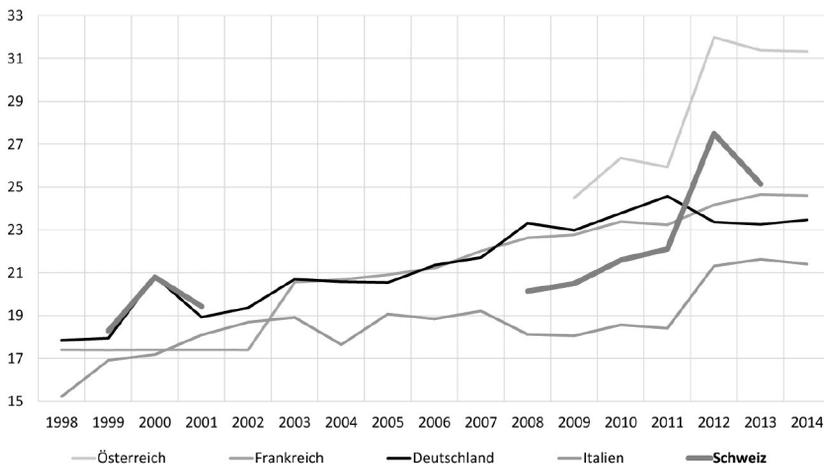
Grafik 3: Verhältnis der öffentlichen Bildungsausgaben zur BIP-Entwicklung. Quelle: BFS, SECO, eigene Darstellung und Berechnung

Schweiz zwar munter weitergespielt, aber die unerwartet robuste globale Konjunkturentwicklung hat die Absicht, den Staat in immer grössere Finanzierungsnöte zu treiben, vorerst konterkariert. Doch mit der nächsten Konjunkturabkühlung werden die Folgen der ›bürgerlichen‹ ›Spar‹politik umso massiver ausfallen. – Anstatt dem Staatshaushalt auch in besten konjunkturellen Zeiten höchstens die schwarze Null zuzugestehen, wäre es viel klüger, in konjunkturell guten Zeiten den Staatshaushalt massive Budgetüberschüsse für den Schuldenabbau realisieren zu lassen, um die Verschuldungsspielräume in konjunkturell schlechten Zeiten massiv zu vergrössern. Doch das passt eben nicht in die bürgerliche Langfriststrategie – zum Schaden der langfristigen allgemeinen Wohlstandsentwicklung.² Auch die politische Linke bekleckert sich bei diesem Thema nicht mit Ruhm. Denn auch sie toleriert massive staatliche Budgetüberschüsse meistens nicht, selbst wenn klar ist, dass diese rein konjunkturell bedingt sind. Bloss fordert die Linke dann nicht weitere Steuersenkungen wie die ›Bürgerlichen‹, sondern mehr Staatsausgaben.

- Zweitens bleibt, ist das Staatshaushaltsdefizit erst einmal über den Konjunkturzyklus hinweg in eine langfristig ›nicht tragfähige‹ Höhe getrieben³, als scheinbar alternativloser Ausweg nur noch, eine neue ›Spar‹runde mittels diverser, meist wohlklingender Projekte einzuläuten.

›Sparen‹ im bisher verwendeten alltagssprachlichen und darum jeder-

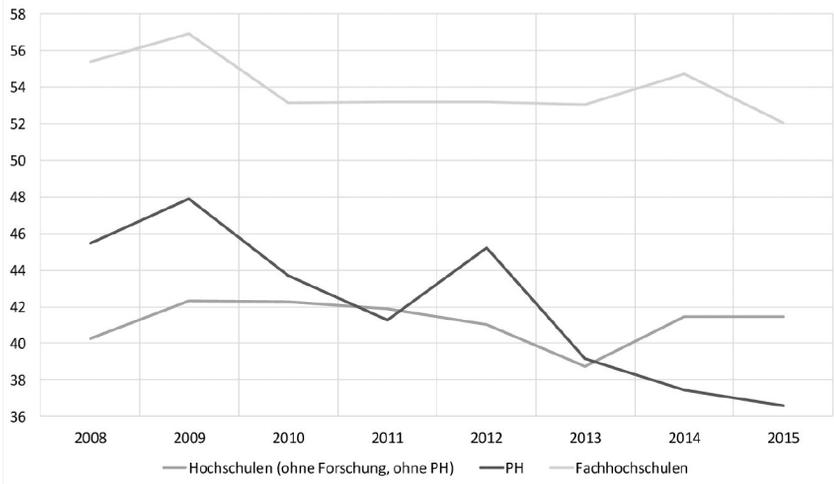
Tertiärstufe



Grafik 4: Anteil der Tertiärstufe an den gesamten Bildungsausgaben in Prozent. Quelle: OECD, eigene Darstellung

mann intuitiv sofort verständlichen Sinn sollte stets in Anführungszeichen gesetzt werden, weil es sich im ökonomischen Sinn nicht um Sparen, sondern um Ausgabenkürzung (oder Ausgabenvermeidung) in einem (öffentlichen) Haushalt oder in einer (öffentlichen) Unternehmung handelt. Sparen im ökonomischen Sinn ist definiert als Ausgaben (!) eines Teils des Einkommens für Investitionszwecke (in Abgrenzung zum Konsum). Wird ein Teil des Einkommens nicht für (im-)materielle Güter und Dienstleistungen ausgegeben, so kann dieser entweder in die Kredittilgung fließen oder er wird gehortet. Für einzelne Haushalte und Firmen ist beides immer möglich, doch wenn es im gesamtwirtschaftlichen Kreislaufprozess passiert, reduziert es das jährliche Volumen des monetären Ausgaben/Einkommen-Flusses und lässt spiegelbildlich auch das Volumen der produzierten (angebotenen) und verbrauchten (nachgefragten) Güter und Dienstleistungen schrumpfen, was bei einer konstant bleibenden Erwerbsbevölkerung unweigerlich in steigende Arbeitslosigkeit mündet.

Schliesslich kann man sich noch fragen, ob in der Schweiz und ihren Nachbarstaaten unterschiedliche ›Spar‹trends zu beobachten sind, indem auf einzelnen Bildungsstufen auf Kosten der je anderen Stufen gespart wird. In allen fünf Staaten gibt es mittelfristig keine klaren Trends der relativen Anteile der einzelnen Bildungsstufen an den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben. Ausnahme ist die Tertiärstufe, die in allen Ländern ein immer grösseres relatives Gewicht erhält (Grafik 4) – aber nur insgesamt, nicht auch pro Schüler oder Student. Das heisst, in allen



Bildungsausgaben im Tertiärbereich (ohne höhere Berufsbildung pro Student in Prozent des BIP pro Kopf. Quelle: BFS, eigene Darstellung und Berechnung

fünf Staaten ist parallel auch der Anteil Auszubildende im Tertiärbereich gemessen an allen Auszubildenden angestiegen. In der Schweiz sind nach 2001 die Tertiärbildungsausgaben pro Schüler/Studentin sogar wieder deutlich gesunken, nachdem der Boom der Fachhochschul-Gründungen abgeebbt war.

Einzelwirtschaftliche Aspekte des ›bürgerlichen‹ Sparprojekts

Mehr öffentliche Ressourcen (Geldmittel) ins Bildungswesen hineinzubuttern, muss noch keinen verbesserten Erfolg auf dem Arbeitsmarkt pro durchschnittlichem Schüler einbringen. Es kann sich einfach der »Organisational slack« durch »Rent-seeking« (James Buchanan) vergrössern. Dieses Argument ist grundsätzlich, rein analytisch, korrekt. Doch stimmt es auch empirisch? Im Umkehrschluss wurden mit diesem Totschlagargument in der Vergangenheit zahllose »Spar«programme im öffentlichen Bildungswesen gerechtfertigt. ›Sparen‹ ohne Abbau von Dienstleistungen und Qualität sei durchaus möglich. Es komme eben entscheidend darauf an, den durchschnittlichen Bildungsoutput pro ausgegebenen Franken zu verbessern, indem Verhaltensfehlansätze vermieden und Effortanreize in den Schulleitungen, in den Lehrerschaften und bei den SchülerInnen viel zielgenauer installiert würden. Dementsprechend wurden Effizienzprogramme lanciert – etwa im Zuge des Hypes um das New Public Management (Globalbudgetierung, Fallpauschalen, interschulisch vergleichende Prüfungskontrollen ...).

Abbau sozialer Ungleichheit durch Bildungsinvestitionen

Nun hat aber eine nüchterne empirische Studie⁴ der Mainstream-Bildungsökonomik (!), die strikt mit den Denkmustern der Humankapitaltheorie argumentiert, jüngst gezeigt, dass das angeblich ›dumme‹ Hineinbuttern von mehr Ressourcen in den Vorschul-, Grundschul- und High-School-Bereich sehr wohl einen auch langfristig nachwirkenden positiven Effekt auf den durchschnittlichen Arbeitsmarkterfolg der Ex-SchülerInnen eines Schuldistriktes hat. In allen US-Staaten haben sich seit 1990 in den je reichsten Schuldistrikten die durchschnittlichen Haushaltseinkommen gegenüber den ärmsten Distrikten langfristig schwächer aufwärts entwickelt. Woher kommt diese Entwicklung?

Die Autoren argumentieren, dass ein Teil davon kausal mit der Beteiligung einiger US-Staaten an der sogenannten ›Adequacy-Reform‹ erklärt werden kann: Die US-Staaten, die sich an dieser Reform beteiligten, beabsichtigten, die Pro-Schüler-Ausgaben in den Lowest-Income-Districts gegenüber den höheren Pro-Schüler-Ausgaben in den Highest-Income-Districts in ihrem Staat auszugleichen. Das Ergebnis der empirischen Studie zeigt nun, dass die Differenz der durchschnittlichen Haushaltseinkommen zwischen Highest- und Lowest-Income-Districts zum Ausgangszeitpunkt 1990 in den Reformstaaten nicht nur deutlich kleiner war (vermutlich ein purer Selektionseffekt der Beteiligung), sondern sich vor allem auch deutlich schneller verkleinerte als in den Staaten, die sich nicht an der Reform beteiligten. 2001 waren die Differenzen der durchschnittlichen Haushaltseinkommen zwischen Lowest- und Highest-Income-Schuldistrikten in den Reformstaaten eingeebnet, während die Differenzen in den Nicht-Reformstaaten zwar auch allmählich kleiner wurden, aber mit einer viel schwächeren Ausgleichsrate. Die (endogen bewirkte) langsame Ausgleichsrate der Einkommensdifferenzen zwischen den reichsten und ärmsten Schuldistrikten führte in den Nicht-Reformstaaten bis 2013 nie zu einer Angleichung der durchschnittlichen Haushaltseinkommen zwischen den reichsten und den ärmsten Schuldistrikten. Die hier viel kleinere Ausgleichsrate war zum Beispiel bedingt durch Binnenmigration, die endogen durch bereits bestehende Reichtumsdifferenzen zwischen den Schuldistrikten bewirkt wurde und so auch mögliche Unterschiede des Konjunkturreinflusses auf die Lowest-Income- und Highest-Income-Schuldistrikte einebnete. Dadurch realisierte sich eine ausgleichende Tendenz zur Mitte der durchschnittlichen Haushaltseinkommen zwischen den armen und reichen Schuldistrikten hin.⁵ Dies allein hatte nichts mit den ›Adequacy‹-Schulreformen zu tun. Nur die langfristig relativ schnellere Ausgleichsrate zwischen den ärms-

ten und den reichsten Schuldistrikten in den Reformstaaten im Vergleich zur relativ langsameren Ausgleichsrate in den Nicht-Reformstaaten steht in einem kausalen Zusammenhang mit den Schulreformen.

Höhere Einkommen durch besser ausgestattete Schulen

Eine neue Studie aus Grossbritannien⁶, die ein völlig anderes Forschungsdesign hat, bestätigt auf indirekte Weise den empirischen Befund des beträchtlichen Einflusses der schulischen Ressourcenausstattung auf den durchschnittlichen Arbeitsmarkterfolg der Schulabsolventen. Die Forscher untersuchen Kohorten, die 1970 im Alter von 5 Jahren bis zu ihrem 42. Lebensjahr in mehreren Wellen befragt wurden. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass die Absolventen von Privatschulen im 42. Lebensjahr im Mittel 34 Prozent (Männer) beziehungsweise 21 Prozent (Frauen) mehr Erwerbseinkommen erreichen im Vergleich zu den Absolventen von öffentlichen Schulen in demselben Alter. Wieso? Die beiden Subgruppen unterscheiden sich ganz beträchtlich in Bezug auf die Überzeugung, mit eigener Anstrengung und ›Leistung‹ etwas erreichen zu können (Locus of control), in Bezug auf die Selbsteinschätzung der eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen (Self-esteem), die berufliche Karriereorientierung (Aspiration) und schliesslich in Bezug auf den Zugang zu hoch eingeschätzten sozialen Netzwerken.

Überraschenderweise werden diese markanten Unterschiede zu einem deutlich überwiegenden Teil nicht durch die Schulumgebung beeinflusst (kleiner Sozialisierungseffekt). Am ehesten wirkte die Schule noch auf die Einstellung zum Locus of control im 10. und zur Aspiration im 16. Lebensjahr. Doch diese Einstellungen waren weitgehend bereits beim Schuleintritt vorhanden (massiver Selektionseffekt aus dem Milieueinfluss des Elternhauses). Weiter ist überraschend, dass auch unter Einbezug von zahlreichen sozioökonomischen Kontrollvariablen der Einkommenserfolg in der Mitte der Berufskarriere (im 42. Lebensjahr) zwar deutlich vom Locus of control und der eigenen Aspiration im Alter von 16 abhängt (also vom eigenen »Leistungs«willen), aber nicht von Self-esteem und den High-valued networks (das heisst von der subjektiven Überzeugung der eigenen ›Leistungs‹fähigkeit und von Vitamin B). Also gerade jene Faktoren sind relevant für den realisierten Arbeitsmarkterfolg, auf welche die Privatschulen noch am ehesten einen gewissen Sozialisierungseffekt ausüben vermögen – auf Locus of control und auf Aspiration.

Aber alle diese ›weichen‹ Einflussfaktoren (Self-esteem, High-valued networks, Locus of control, Aspiration) können höchstens einen kleinen



Teil der massiven Unterschiede des Karriereerfolgs zwischen den Absolventen von privaten und öffentlichen Schulen erklären. Als residualer Erklärungsfaktor bleibt nur die massive Besserausstattung mit finanziellen Ressourcen pro Schüler, die die Privatschulen in Grossbritannien gegenüber den öffentlichen Schulen geniessen. Die Pro-Kopf-Ressourcenausstattung ist zwar eine grobe (unscharfe), aber offenbar eine valide (nicht systematisch verzerrende) Proxy-Grösse für die Schulqualität.⁷

Ungleichheit behindert die Entwicklung des Wohlstands

Gerade im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 lässt sich zeigen, dass in der Schweiz und ihren Nachbarländern Ausgabenkürzungen in den meisten öffentlichen Budgetposten – und so auch bei der Bildung – stattfanden, um angeblich zu stark ansteigende Defizite der öffentlichen Haushalte zu bekämpfen. Wenn sie aber erst um Jahre verzögert wirken, sind sie gesamtwirtschaftlich schädlich, weil sie dann das konjunkturelle Auf und Ab zusätzlich verstärken. Darüber hinaus gibt es empirische Hinweise, dass der finanzielle Abbau im öffentlichen Bildungsbereich die soziale Ungleichheit der Bildungschancen verstärkt und damit auch die Ungleichheit der Chancen im Erwerbsleben vergrössert. Dies trägt dazu bei, die soziale Ungleichheit zu vertiefen. Steigende Ungleichheit ist aber nicht nur kritikwürdig, weil sie den normativen Kriterien der Gerechtigkeit widerspricht, sondern auch, weil sie ab einem gewissen Ausmass beginnt, massiv die gesellschaftliche Wohlstandsentwicklung zu behindern.⁸

Anmerkungen

- 1 Dies scheinbar wie selbstverständlich aus purem gesunden Menschenverstand ... Doch in Wirklichkeit schöpft sich der politisch zelebrierte ›Spar‹wille aus der in hegemoniale Stellung gekommenen *Idee fixe* der Bürgerlichen, öffentliche Defizite entschlossen zu bekämpfen, weil allein dies mit einer »seriösen (nachhaltigen, generationengerechten ...) Haushaltsführung« vereinbar sei. Diese hegemoniale bürgerliche Programmatik vermag sich allerdings nur als Schönwetterveranstaltung im politischen Prozess zu realisieren: das heisst, dass das Anwachsen der öffentlichen Defizite nur dann »entschlossen bekämpft« werden kann, wenn es rein konjunkturell bedingt ist. Die politisch ungeplante, gleichwohl mit schöner Regelmässigkeit sich einstellende Prozyklizität der Zu- und Abnahmen der öffentlichen Ausgaben im Konjunkturverlauf verschärft die Konjunkturschwankungen und ist damit für die Gesamtwirtschaft schädlich. Trotzdem wollen die Bürgerlichen von dieser nicht Abstand nehmen: Zum einen schöpfen sie auf diese Weise wesentliche Teile ihrer Reputation und Legitimität in der politischen Öffentlichkeit, zum andern dienen sie so ungestört den Interessen der Klientel zu, die sie finanziert.
- 2 Schädlich ist dies, weil die Hysterese-Effekte der Konjunkturbewegungen nicht bis zum optimalen Ausmass abgemildert werden (so kommt es zum Beispiel zu einer säkular steigenden Sockelarbeitslosigkeit) und weil es zu einer chronischen Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führt.
- 3 Gemäss ›Maastricht-Kriterien‹ ist die langfristige Tragfähigkeit des öffentlichen Schuldenstands bei 60% des Jahres-BIP nicht mehr gewährleistet. Dieser Wert wird seit der Finanzkrise 2007/08 von den allermeisten ›entwickelten Ländern‹ massiv überschritten, allerdings nicht in der Schweiz.
- 4 Lafortune, Julien, Rothstein, Jesse, Whitmore Schanzenbach, Diane (2018): School Finance Reform and the Distribution of Student Achievement. In: *American Economic Journal, Applied Economics*, 10 (2), S. 1–26.
- 5 Dieser Endogenitätseffekt ist nicht zu verwechseln mit der in der gleichen Zeit stattfindenden, stark zunehmenden Ungleichverteilung der US-Einkommen zwischen den Haushalten.
- 6 Green, Francis, Parsons, Samantha, Sullivan, Alice, Wiggins, Richard (2018): Dreaming big? Self-valuation, aspirations, networks and the private-school earnings premium. In: *Cambridge Journal of Economics*, 42, S. 757–778.
- 7 »An implication of the above for any policy aimed at narrowing the private/state earnings gap in the cause of greater social cohesion is that strategies to raise self-esteem, locus of control and aspirations in the state sector are unlikely to be greatly effective. Such policies might be attractive, because they do not have to address the large resource differences between sectors (...). Rather, the results suggest that social cohesion strategies should continue to focus on the considerable educational disadvantages of state school pupils relative to private school pupils.« (aaO. S. 774)
- 8 Im neoklassischen Mainstream sind Wachstum und Verteilung zwei strikt separierbare Sphären. Doch seit einigen Jahren ist die Einsicht ihrer Interdependenz sogar beim IMF angekommen. Vgl. z. B. Berg, A. G., Ostry, J. D. (2011): *Inequality and Unsustainable Growth. Two Sides of the Same Coin*. IMF Staff Discussion Note 11/08