

In Deutschland sind die privaten Bildungsausgaben anders zusammengesetzt als in vergleichbaren Industrieländern. Der private Finanzierungsanteil an den gesamten Bildungsausgaben ist hierzulande für die vorschulische Bildung deutlich höher als für die Schul-, Betriebs- und Hochschulbildung. Im internationalen Vergleich zeigt sich: Diese Aufteilung ist nicht geeignet, Chancengerechtigkeit herzustellen und bedarf daher einer gründlichen Überarbeitung.

Der Kronberger Kreis fordert den Staat auf, sich an der Finanzierung der vorschulischen Bildung stärker zu beteiligen, so dass einkommensschwache Familien keine Kindergartengebühren zahlen müssen. Das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung könnte verpflichtend sein. Im Hochschulbereich plädiert der Kronberger Kreis hingegen für die Wiedereinführung von Studiengebühren. In dieser Studie finden sich darüber hinaus konkrete Vorschläge zur Stärkung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Schulen sowie zur Ausgestaltung der steuerlichen Förderung von Bildungsinvestitionen.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis die wirtschaftspolitische Diskussion mit. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.

Bildungsfinanzierung neu gestalten



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Bildungsfinanzierung neu gestalten

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2013

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-115-9

Titelfoto: © Kurhan – Fotolia.com

I.	Einführung	5
II.	Optimale Bildungsfinanzierung	9
	a. Theoretische Grundlagen	9
	b. Sind private Bildungsentscheidungen optimal?	11
	c. Instrumente der Bildungspolitik	16
III.	Die Praxis der Bildungsfinanzierung	25
	a. Vorschulische Bildung stärker fördern	25
	b. Primarstufe und Sekundarstufe I: auf direkte Förderung konzentrieren	27
	c. Sekundarstufe II und Postsekundarstufe: Vielfalt erhalten	27
	d. Faire Wettbewerbsbedingungen für öffentliche und private Schulen schaffen	29
	e. Hochschulbildung: Studiengebühren erheben	33
	f. Berufliche Weiterbildung: steuerliche Anreize statt direkter Förderung	35
	g. Die Rolle von Bund, Ländern und Gemeinden steuerlich neu ausbalancieren	36
IV.	Reformempfehlungen	39
	Literaturverzeichnis	41

I Einführung

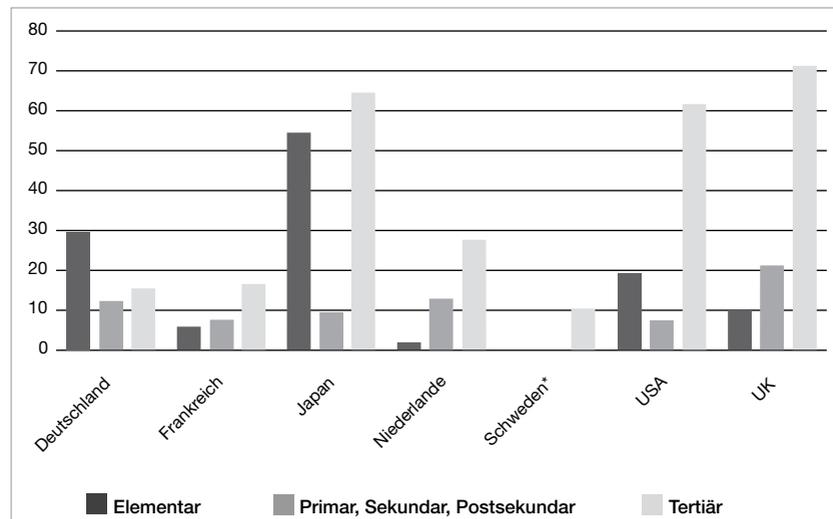
1. Dass Bildung für den individuellen Werdegang und das gesellschaftliche Wohlergehen eine entscheidende Rolle spielt, dürfte kaum streitig sein. Klärungsbedürftiger ist die Frage, wer dafür bezahlen soll. Sind die Kosten der Bildung eher der Gemeinschaft und damit den Steuerzahlern anzulasten oder eher den Auszubildenden und deren Eltern? Der Kronberger Kreis bezieht zu dieser Frage Stellung und entwickelt ordnungspolitische Leitlinien für eine effizienz- und gerechtkeitsorientierte Verteilung der öffentlichen und privaten Finanzierungslasten der Bildung. Dabei nimmt die vorliegende Studie keine sonst in Bildungsanalysen häufig anzutreffende kennzahlenorientierte – um nicht zu sagen planwirtschaftliche – Perspektive ein. Es geht hier weder darum, Maßnahmen für die öffentliche und private Finanzierung der Bildung zu empfehlen, die den Anteil der Hochschulabsolventen von heute x Prozent auf morgen y Prozent steigen lassen, noch geht es darum, wie sich ein größerer (oder kleinerer) Anteil des Bruttoinlandsprodukts für die Bildung mobilisieren lässt. Das Anliegen der vorliegenden Studie ist vielmehr, Leitlinien für eine öffentliche und private Verteilung der Finanzierungslasten der Bildung zu entwickeln, die möglichst eigenverantwortliche Bildungsentscheidungen erlaubt und zugleich niemanden daran hindert, jenes Maß an Bildung zu wählen, das seinen Wünschen, Interessen und Begabungen bestmöglich entspricht.

2. Betrachtet man zunächst die Aufteilung zwischen öffentlicher und privater Finanzierung der Bildung im internationalen Vergleich, so zeigen sich sehr unterschiedliche Muster. Die Finanzierungsanteile unterscheiden sich nicht nur zwischen reicheren und ärmeren Ländern, sondern auch innerhalb der Gruppe der reichen Länder. Das gilt insbesondere, wenn man nicht die Bildungsfinanzierung insgesamt in den Blick nimmt, sondern nach verschiedenen Bildungsbereichen vom Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule differenziert. Abbildung 1 veranschaulicht die privaten Anteile an den Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Bildungsbereichen gemäß OECD-Klassifikation im Jahr 2009 für ausgewählte hochentwickelte Volkswirtschaften. Neben Deutschland berücksichtigt die Abbildung Frankreich, Japan, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich (UK) und die USA. Der Elementarbereich umfasst darin die Ausgaben für

Kinder im Vorschulalter von drei bis sechs Jahren. Die Primar-, Sekundar- und Postsekundarbereiche umfassen die Ausgaben für die schulische Bildung bis zum Erreichen der Hochschulreife sowie für Bildungseinrichtungen im Rahmen von kombinierten schulischen und betrieblichen Ausbildungen. Der Tertiärbereich schließlich berücksichtigt die Ausgaben für die Hochschulbildung.

3. Die privaten Finanzierungsanteile der Bildung schwanken zwischen den ausgewählten Volkswirtschaften in den verschiedenen Bildungsbereichen erheblich. Im Elementarbereich reichen sie von 0 bis 55 Prozent, im Primar-, Sekundar- und Postsekundarbereich von 0 bis 21 Prozent und im Tertiärbereich von 10 bis 70 Prozent. Deutschland hat nach Japan den höchsten privaten Ausgabenanteil im Elementarbereich und nach Schweden den niedrigsten privaten Anteil im Tertiärbereich. Dieser Anteil dürfte in Deutschland seit 2009 sogar noch einmal zurück-

Abbildung 1: Private Anteile an den Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Bildungsbe-
reichen¹ im Jahr 2009 in Prozent



* In Schweden sind die privaten Anteile an den Ausgaben für Bildungseinrichtungen im Elementar- sowie im Primar-, Sekundar- und Postsekundarbereich vernachlässigbar gering.

¹ Der Elementarbereich umfasst die Ausgaben für Kinder im Vorschulalter von drei bis sechs Jahren. Die Primar-, Sekundar- und Postsekundarbereiche umfassen die Ausgaben für die schulische Bildung bis zum Erreichen der Hochschulreife sowie für Bildungseinrichtungen im Rahmen von kombinierten schulischen und betrieblichen Ausbildungen. Der Tertiärbereich umfasst die Ausgaben für die Hochschulbildung.

Quelle: OECD (2012).

gegangen sein, da Studiengebühren in vielen Bundesländern inzwischen wieder abgeschafft wurden. In einem Merkmal unterscheidet sich Deutschland von allen anderen ausgewählten Ländern: Es ist das einzige Land, in dem der private Anteil im Elementarbereich höher ist als im Tertiärbereich.

4. Wie sind die Unterschiede zwischen den Ländern bildungsökonomisch zu bewerten? Gibt es eine Aufteilung von öffentlicher und privater Bildungsfinanzierung, die sich besonders anbietet, und wie weit ist Deutschland davon entfernt? Antworten auf diese Fragen erfordern zunächst ein Verständnis darüber, welche Gründe überhaupt für eine öffentliche oder eine private Finanzierung der Bildung sprechen. Erst dann lässt sich ableiten, wie die öffentlichen und privaten Anteile austariert werden sollten. Abweichungen von diesem Profil liefern Hinweise darauf, welche Änderungen in der Finanzierung der Bildung angezeigt sind.

5. Die vorliegende Studie gründet ihre Empfehlungen zur Aufteilung der öffentlichen und privaten Bildungsfinanzierung auf die folgenden beiden Prämissen:

- Bildung wird verstanden als eine Investition, die Kosten auslöst und private und gesellschaftliche Erträge generiert.
- Die Bildungspolitik sollte dort in private Bildungsentscheidungen eingreifen, wo diese mit Effizienz- oder Gerechtigkeitszielen nicht kompatibel sind.

6. Die erste Prämisse macht Bildung einem ökonomischen Kalkül zugänglich, bedeutet aber keine Reduktion von Bildung auf allein monetär messbare Größen. Auf der individuellen Ebene äußern sich die Erträge der Bildung neben höheren Einkommen auch in besserer Gesundheit, mehr Selbstbestimmung, größerer sozialer Anerkennung, höherer Lebensqualität oder ganz allgemein mehr Lebensglück. Auf der sozialen Ebene tragen sie zu besseren demokratischen Entscheidungsprozessen, mehr gesellschaftlichem Frieden und stabileren sozialen Sicherungssystemen bei. Für die vorliegende Betrachtung ist es nicht erheblich, wie sich die Erträge der Bildung im Einzelnen offenbaren – materiell oder immateriell. Es kommt vielmehr darauf an, dass Bildungsentscheidungen ein Abwägen von Kosten und Erträgen beinhalten und deshalb herkömmlichen Investitionskalkülen ähneln.

7. Die zweite Prämisse stellt die Bildungspolitik in den Dienst von Effizienz- und Gerechtigkeitszielen und impliziert zugleich, dass die Bildungspolitik private Investitionen in Bildung ergänzen oder unterstützen, nicht aber ersetzen sollte oder

könnte. Eine effizienzorientierte Bildungspolitik trägt dazu bei, dass die für Bildung zur Verfügung stehenden Mittel bestmöglich verwendet werden. Eine gerechtigkeitsorientierte Bildungspolitik sollte nach unserem Verständnis im Wesentlichen auf das Ziel der Chancengerechtigkeit abstellen. Damit ist gemeint, dass die Möglichkeit, Bildung zu erwerben, unabhängig von der individuellen Herkunft sein und allein von Begabungen, Interessen und dem individuellen Aufwand für Bildung abhängen sollte. Im Unterschied zu vielen anderen Politikbereichen kommt es bei der Bildung nicht unmittelbar zu einem Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – zumindest dann nicht, wenn Gerechtigkeit als Chancengerechtigkeit verstanden wird. Ein chancengerechteres Bildungssystem führt nämlich dazu, dass knappe individuelle Begabungen besser genutzt werden.

8. Die vorliegende Studie befasst sich mit den öffentlichen und privaten Bildungsausgaben vom Kindergarten über die Hochschule bis zur beruflichen Weiterbildung. Entsprechend berücksichtigt die Studie nicht die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben für Kinder unter drei Jahren. Damit soll freilich die große Bedeutung der frühkindlichen Bildung nicht in Abrede gestellt werden. Die jüngere Bildungsforschung hat umfassende Evidenz dafür geliefert, dass die späteren kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten maßgeblich von der Aufmerksamkeit abhängen, die Kindern im Säuglings- und Kleinkindalter zuteil wird (Schlotter und Wößmann, 2010). Indessen vollzieht sich die frühkindliche Entwicklung in der Regel in wenig formalisierten Umgebungen, deren Qualität vor allem durch das emotionale Gefüge der Familie des Kindes geprägt wird (Blomeyer et al., 2010). Erst mit dem Kindergarten beginnt eine erste Form des organisierten Unterrichts, die dem gleichen ökonomischen Kalkül von Kosten und Erträgen zugänglich ist wie die späteren Bildungsphasen, und aus dessen Perspektive die vorliegende Studie die Verteilung der Finanzierungslasten der Bildung zwischen öffentlichem und privatem Sektor beurteilt.

II Optimale Bildungsfinanzierung

a. Theoretische Grundlagen

Humankapitaltheorie

9. Der Humankapitaltheorie zufolge investieren Individuen mit Bildung in ihr Humanvermögen und stellen Kosten und Erträge der Bildung einander gegenüber (Schultz, 1961, Becker, 1964). Die Erträge der Bildung können dabei – wie bereits geschildert – sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein. Die Kosten der Bildung lassen sich zerlegen in direkte Kosten und indirekte Kosten oder Opportunitätskosten. Beschränkt man sich auf die Zeit nach dem dritten Lebensjahr, dann zählen zu den direkten Kosten die Ausgaben für den Kindergarten, die Schule, das Studium sowie die berufliche und außerberufliche Aus- und Weiterbildung. Die Opportunitätskosten messen im Wesentlichen die Zeit, die in Bildung investiert wird und deshalb nicht alternativ, beispielsweise für den Erwerb von Arbeitseinkommen, genutzt werden kann. Die Kernidee der Humankapitaltheorie besteht darin, dass die Individuen so in Bildung investieren, dass die Differenz zwischen erwarteten Bildungserträgen und Bildungskosten ein Maximum annimmt. Im Idealfall ist das erfüllt, wenn die letzten, noch für die Bildung aufgewendeten Ressourcen gerade noch zu einem erwarteten zusätzlichen Ertrag in gleicher Höhe führen oder kürzer: wenn Grenzkosten und Grenzertrag der Bildung einander gleichen.

10. Die Grenzkosten-gleich-Grenzertrag-Bedingung, im Weiteren als Marginalbedingung der Humankapitaltheorie bezeichnet, liefert eine formidable Grundlage für eine Beurteilung nicht nur der individuellen Bildungsentscheidungen, sondern auch der Bildungsinstitutionen, innerhalb derer Bildungsentscheidungen getroffen werden.¹ Die Bedingung garantiert nämlich nicht nur individuell optimale, sondern auch gesellschaftlich optimale Bildungsinvestitionen, wenn die individuellen

¹ Die Marginalbedingung ist natürlich eine vereinfachte Beschreibung für den Umfang optimaler Bildungsinvestitionen, da diese in der Regel keine kontinuierliche Größe darstellen, die großemäßig beliebig variiert werden kann. Werden die Bildungsinvestitionen in den Erwerb von Bildungsgraden (Abitur, Bachelor, Master etc.) unterteilt, so ist die Marginalbedingung dann erfüllt, wenn die erwarteten Kosten des Erwerbs eines weiteren Bildungsgrades die erwarteten Erträge übersteigen.

Grenzkosten und Grenzerträge die jeweils gesellschaftlichen widerspiegeln. Das sichert einen effizienten Einsatz der für die Bildung aufgewendeten Ressourcen und impliziert zugleich einen chancengerechten Zugang zur Bildung. Ein chancenungerechter Zugang zur Bildung hieße hingegen, dass eine Person zwar aufgrund ihrer Begabungen höhere Erträge durch zusätzliche Bildung erzielen könnte als dafür an Kosten aufgewendet werden müssten, daran aber durch materielle oder institutionelle Gründe gehindert wird.

11. Die Humankapitaltheorie definiert einen Leitfaden für eine effizienz- und gerechtkeitsorientierte Bildungspolitik. Zweierlei fällt dann in deren Aufgabenbereich: Sie muss erstens sicherstellen, dass die individuellen Grenzkosten und -erträge den gesellschaftlichen gleichen, und sie muss zweitens dafür sorgen, dass die individuellen Bildungsentscheidungen in der Tat der Marginalbedingung der Humankapitaltheorie genügen. Ersteres ist von Bedeutung, weil Bildungsmärkte Störungen aufweisen können und zudem der Steuerstaat auf die Erträge der Bildung zugreift. Letzteres ist von Bedeutung, weil viele Bildungsentscheidungen bereits sehr früh im individuellen Lebenszyklus getroffen werden – und dann nicht von den Bildungsteilnehmern selbst, sondern von deren Eltern. Im Einzelnen muss deshalb geprüft werden, in welchem Umfang die individuellen Grenzkosten und -erträge mit den gesellschaftlichen übereinstimmen, und ob die Marginalbedingung der Humankapitaltheorie auf der individuellen Ebene tatsächlich durchgesetzt wird.

Signalling

12. Die Humankapitaltheorie liefert freilich nicht den einzigen ökonomischen Zugang zur Erklärung von Bildungsinvestitionen. Ein weiterer prominenter Ansatz versteht Bildung weniger als eine Investition in das eigene Humanvermögen, sondern eher als ein Signal, das Auskunft gibt über ansonsten schwer zu beobachtende individuelle Eigenschaften. Das sogenannte Signallingmodell der Bildung (Spence, 1973) unterstellt, dass ein erworbener Bildungsgrad ein hohes Humanvermögen zwar signalisiert, dieses aber nicht oder nicht nennenswert vergrößert. Das individuelle Humanvermögen wird vielmehr durch bereits vorhandene Eigenschaften determiniert, die allerdings von anderen Personen, insbesondere potenziellen Arbeitgebern, nicht beobachtet werden können. Dem Signallingmodell zufolge signalisieren die Individuen mit einem erworbenen Bildungsgrad ihr vorhandenes Humanvermögen oder Talent. Das gelingt deshalb, weil Personen mit höherem Humanvermögen weniger Ressourcen aufwenden müssen, um einen höheren Bildungsgrad zu erwerben, als Personen mit geringerem Humanvermögen.

13. Der öffentlichen Finanzierung der Bildung kommt im Signallingmodell eine geringere Rolle zu als im Humankapitalmodell. Da individuelle Investitionen in die Bildung die Signalwirkung der von anderen Personen erworbenen Bildungsgrade schwächen (und damit einen negativen externen Effekt auf die Bildungserträge anderer Individuen auslösen), kommt dem Staat aus Signallingperspektive in der Finanzierung von Bildung keine oder nur eine geringe Rolle zu.

14. Die vorliegende Studie wird sich im Weiteren auf die Humankapitaltheorie stützen. Dass Investitionen in die Bildung das individuelle Humanvermögen erhöhen, entspricht nicht nur der Alltagserfahrung, sondern ist auch empirisch gut belegt (Heckman, Lochner und Todd, 2006). Damit soll freilich nicht bestritten werden, dass Bildung und insbesondere die damit erworbenen Titel auch eine Signalfunktion haben. Die vorliegende Studie wird sich aber ohnehin für eine stärkere Rolle der privaten Finanzierung in weiten Teilen des individuellen Lebenszyklus aussprechen und damit eine Position einnehmen, die sich durch den Signallingansatz zwar zusätzlich stützen ließe, ihn aber für die Argumentation nicht benötigt.

b. Sind private Bildungsentscheidungen optimal?

Rationalitätsmängel

15. Die zentrale Annahme der Humankapitaltheorie besteht darin, dass individuelle Bildungsentscheidungen einem Optimierungskalkül gleichen, in dem Kosten und Erträge rational gegeneinander abgewogen werden. Selbstredend führen Mängel an dieser unterstellten Rationalität nicht zu jenen Investitionen in Bildung, welche die Humankapitaltheorie vorhersagt. Nun sind aber solche Mängel im Bildungsbereich durchaus naheliegend. Besonders für Investitionen, die zu frühen Zeitpunkten im individuellen Lebenszyklus getätigt werden, spielen Rationalitätsmängel eine große Rolle. Zwar werden Kinder ihre Bildungsentscheidungen kaum selbst treffen. Darüber entscheiden eher ihre Eltern. Allerdings dürften auch die Bildungsentscheidungen, die Eltern für ihre Kinder treffen, nicht immer vollkommen rational sein – sei es, weil sie den Effekt von Bildung auf die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Kinder unterschätzen, oder weil sie die Bildungsentscheidung eher im eigenen als im Interesse ihrer Kinder fällen. Ersteres dürfte besonders in bildungsfernen Schichten der Fall sein (Becker und Schubert, 2006), Letzteres, wenn es an elterlichem Altruismus gegenüber dem eigenen Kind fehlt.

16. Heranwachsende werden dagegen zunehmend eigenständige Bildungsentscheidungen treffen, und diese werden in der Folge eher eigene Interessen widerspiegeln als diejenigen der Eltern. Das Problem der divergierenden Rationalität zwischen Eltern und Kindern verliert daher im Laufe des individuellen Lebenszyklus an Bedeutung. Dennoch können auch später im Lebenszyklus getroffene Bildungsentscheidungen von Rationalitätsmängeln beeinträchtigt sein. Das hat damit zu tun, dass die Bildungskosten – Zeit und Geld – in der Regel sogleich anfallen, die Bildungserträge dagegen erst später. Besonders ungeduldige Personen – also jene, die künftige Erträge sehr stark diskontieren – werden daher heutige Kosten der Bildung eher scheuen als geduldigere Personen und weniger in Bildung investieren. Zwar bedeutet das für sich genommen noch keinen Rationalitätsmangel. Vielmehr spiegeln unterschiedliche Bildungsinvestitionen von geduldigeren und weniger geduldigen Personen zunächst einmal unterschiedliche individuelle Präferenzen wider. Indessen kann mangelnde Geduld Ausdruck sogenannter hyperbolischer Präferenzen sein. Damit ist die Neigung gemeint, Belohnungen sofort haben zu wollen, Kosten und Mühen aber lieber in die Zukunft zu verschieben, und zwar in einer Weise, welche die davon betroffenen Personen selbst als schädlich empfinden (O'Donoghue und Rabin, 1999). Personen mit hyperbolischen Präferenzen würden gern mehr in ihre Bildung investieren. Es gelingt ihnen aber nicht oder nur unzureichend, damit schon heute und nicht erst in Zukunft zu beginnen. Nun zeigen Feldexperimente, dass besonders Personen mit geringer Bildung von solchen Selbstkontrollproblemen betroffen sind (Shapiro, 2005). Das bedeutet, dass Personen, die in früheren Lebensphasen nur wenig Zugang zu Bildung hatten, in späteren Lebensphasen häufiger Selbstkontrollprobleme zeigen. Mangelnde Bildungsinvestitionen in frühen Lebensphasen pflanzen sich mit anderen Worten tendenziell in späteren Lebensphasen fort.

Private und gesellschaftliche Bildungserträge können auseinanderfallen

17. Rationalitätsmängel stellen genau genommen eine spezifische Form einer sogenannten Entscheidungsexternalität dar, weil diejenigen Personen, die über die Bildungsinvestitionen entscheiden, nicht oder nur teilweise die Erträge dieser Investitionen internalisieren. Solche Externalitäten sind im Bildungsbereich in verschiedenen Ausprägungen vermutet worden. Blaug (1970) argumentiert, dass eine funktionierende Demokratie entsprechend gebildete Bürger voraussetze. Weil aber einzelne Individuen diesen Ertrag der Bildung kaum berücksichtigen dürften, fallen ihre Bildungsinvestitionen zu gering aus.

18. Externalitäten entstehen zudem durch sogenannte Peer-Group-Effekte. So lernen Kindergarten- und Schulkinder sehr intensiv im Austausch miteinander, und zwar nicht nur lernschwächere von lernstärkeren, sondern auch umgekehrt. Dieser Effekt ist in der Regel extern, weil die Eltern der Kinder zwar internalisieren, dass das eigene Kind von anderen Kindern lernt, nicht aber, dass andere Kinder vom Austausch mit dem eigenen profitieren.

19. Inzwischen liegt eine große Zahl von Studien vor, die Evidenz dafür liefern, dass solche positiven externen Effekte besonders in frühen Bildungsstufen auftreten (Arnott und Rouse, 1987, Robertson und Symons, 2003, Mas und Moretti, 2009). Die empirische Literatur tut sich dagegen erheblich schwerer damit, positive externe Effekte von Bildungsinvestitionen in späteren Phasen des individuellen Lebenszyklus nachzuweisen. Das gilt insbesondere für die Hochschulbildung (Heckman und Klenow, 1997). Die Einkommensdifferenziale zwischen Akademikern und Nichtakademikern und die sonstigen Erträge der Hochschulbildung, z. B. eine höhere Lebenserwartung, scheinen hinreichend groß zu sein, so dass über die privaten Erträge der Hochschulbildung hinaus keine nennenswerten zusätzlichen gesellschaftlichen Erträge anfallen. An diesem Befund ändert übrigens auch das gelegentlich vorgebrachte Argument nichts, dass Hochschulabsolventen in Forschung und Entwicklung benötigt werden, die ihrerseits positive externe Effekte auslösen. Solche indirekten Effekte der Hochschulbildung werden durch öffentliche Forschungsförderungen einerseits und durch Instrumente zum Schutz des geistigen Eigentums andererseits internalisiert. Beides führt zu höheren Einkommen für Hochschulabsolventen und sollte damit ausreichende Anreize schaffen, in Hochschulbildung zu investieren.

Liquiditätsbeschränkungen

20. Indessen können private Investitionen in Bildung selbst dann zu gering sein, wenn die privaten Erträge sehr hoch ausfallen. Das ist der Fall, wenn nicht genügend private Mittel für deren Finanzierung zur Verfügung stehen und auch keine ausreichenden Möglichkeiten existieren, sich gegen künftige Erträge der Bildung zu verschulden, wenn also die Märkte für Bildungskredite unvollständig sind. Solche als Liquiditätsbeschränkungen bezeichneten Bildungshindernisse treten im Unterschied zu Rationalitätsmängeln und externen Effekten während des gesamten Bildungslebenszyklus auf (für die Hochschulbildung: Kane, 1994, 1996, Ellwood und Kane, 2000, sowie Card, 2001; für die Bildung in früheren Lebensphasen: Cameron und Heckman, 1998, sowie Carneiro und Heckman, 2002). Freilich wiegen Liquiditätsbeschränkungen zu früheren Zeitpunkten im

individuellen Lebenszyklus schwerer als zu späteren (Carneiro und Heckman, 2002), denn liquiditätsbeschränkte Eltern dürften noch größere Schwierigkeiten haben, für den Kindergartenbesuch ihres Nachwuchses einen Bildungskredit zu erhalten, als liquiditätsbeschränkte Studenten für ihr Studium.

Nicht versicherbare Bildungsrisiken

21. Wie bereits erläutert, liegt Bildungsentscheidungen eine Abwägung von erwarteten Kosten und erwarteten Erträgen zugrunde. Genauer handelt es sich dabei um relativ sichere Kosten in der Gegenwart und relativ unsichere Erträge in der Zukunft. Wer heute Zeit und Geld für Bildung aufwendet, hat in der Regel weder Gewissheit darüber, ob er die Bildung überhaupt erfolgreich abschließt, noch, welchen Nutzen er daraus zieht. Bildungsrisiken können ein erhebliches Investitionshindernis darstellen, weil sie sich nicht ohne Weiteres versichern lassen. Aus individueller Perspektive können diese Risiken zudem nicht durch Diversifikation der Bildungsinvestitionen reduziert werden. Der beschränkte Zugriff auf die Erträge des Humankapitals anderer Personen führt dazu, dass die meisten Menschen sich auf Investitionen in ihr eigenes Humankapital und das ihrer Kinder beschränken. Fehlende Versicherungs- und Diversifizierungsmöglichkeiten veranlassen risikoscheue Individuen, bei der Entscheidung über den Umfang ihrer Bildungsinvestitionen erwartete Grenzerträge und -kosten nicht einander anzugleichen, sondern weniger in ihre Ausbildung zu investieren (Wigger und von Weizsäcker, 2001). Aus gesellschaftlicher Perspektive kommt es dagegen nicht auf die individuellen Grenzerträge an, sondern auf die Grenzerträge aller Bildungsteilnehmer im Durchschnitt. Sind die individuellen Bildungsrisiken unabhängig voneinander verteilt, dann sollte gesellschaftlich so lange in Bildung investiert werden, bis der im Durchschnitt realisierte Grenzertrag der Bildung den Grenzkosten gleicht.

Steuerliche Verzerrungen

22. Neben Rationalitätsmängeln, externen Effekten, Liquiditätsbeschränkungen und fehlenden Bildungsversicherungen, die jeweils spezifische Defizite von Bildungsmärkten darstellen, beeinflusst der Steuerstaat individuelle Bildungsentscheidungen, weil er auf die monetären Erträge von Bildungsinvestitionen Einkommensteuern erhebt. Beteiligt sich der Staat nicht zugleich an deren Kosten, so werden Bildungsinvestitionen aus individueller Sicht unattraktiver. Für die Hochschulbildung liegt Evidenz dafür vor, dass Steuern einen negativen Effekt auf Bildungsinvestitionen auslösen (Trostel, 1993). Für frühere Bildungsphasen gibt es indessen bislang keine vergleichbaren Studien, die den Effekt von Steuern

untersuchen. Tatsächlich liegt es nahe anzunehmen, dass der Steuereffekt besonders für Bildungsinvestitionen in späteren Phasen des Lebenszyklus, also für die Hochschulbildung und die berufliche Weiterbildung, von Bedeutung ist. Zwar ist theoretisch denkbar, dass auch der Anreiz von Eltern, ihr Kind in einen Kindergarten zu geben und dafür Kosten aufzuwenden, aufgeweicht wird durch die Tatsache, dass die daran gekoppelten künftigen Erträge nur zum Teil dem eigenen Kind und zu einem weiteren Teil dem Steuerstaat zufallen werden. Dieser Effekt dürfte aber empirisch schwer zu identifizieren und zudem praktisch kaum von Bedeutung sein.

Bildungsrenditen im Lebenszyklus

23. Wie die zuvor zitierte Evidenz belegt, stören Rationalitätsmängel und externe Effekte das individuelle Bildungskalkül besonders in den Phasen des Kindergartens, der Primarstufe (Grundschule) und der Sekundarstufe I (bis zur Mittleren Reife), während sie in späteren Bildungsphasen an Bedeutung verlieren. Unvollständige Märkte für Bildungskredite und Versicherungen gegen Bildungsrisiken beeinträchtigen private Bildungsinvestitionen in allen Bildungsphasen. Steuerliche Erwägungen schließlich spielen insbesondere für die Hochschulbildung und die berufliche Weiterbildung eine Rolle.

24. Dass die verschiedenen Verzerrungen in den individuellen Bildungsentscheidungen zu unterschiedlichen Zeiten im Lebenszyklus anfallen, ist aus zweierlei Gründen bedeutsam. Erstens sind die Instrumente zur Beseitigung dieser Verzerrungen an die Besonderheiten der jeweiligen Bildungs- und Lebensphase anzupassen. Zweitens sind die Verluste, die durch die jeweiligen Verzerrungen entstehen, sehr unterschiedlich. Letzteres rührt daher, dass Bildungsrenditen in früheren Bildungsphasen deutlich höher sind als in späteren. Das liegt an dem komplementären Verhältnis, in dem die verschiedenen Bildungsphasen zueinander stehen. Frühe Bildungsinvestitionen steigern die Erträge nachfolgender Bildungsinvestitionen, weshalb frühere Bildungsinvestitionen ertragreicher sind als spätere. Dieser Effekt wird gelegentlich als Selbstproduktivität der Bildung bezeichnet (Cunha und Heckman, 2007; für Deutschland Blomeyer et al., 2009).

25. Die Selbstproduktivität der Bildung beinhaltet, dass sich mit der Beseitigung von Störungen des individuellen Bildungskalküls, die früh im Lebenszyklus auftreten, deutlich höhere Erträge erzielen lassen als mit der Beseitigung von späteren Störungen. Deshalb sollte der Beseitigung von Verzerrungen, die in frühen Bildungsphasen auftreten, besondere bildungspolitische Priorität gegeben werden

(Heckman, 2006). Die Selbstproduktivität der Bildung impliziert zudem, dass sich früh im Lebenszyklus auftretende Verzerrungen später nur schwer korrigieren lassen. So sollte beispielsweise die Schule nicht als Reparaturbetrieb für eine defizitäre vorschulische Bildung herhalten. Wirksamer ist es, die vorschulische Bildung direkt zu verbessern. Auch deshalb sollten öffentliche Mittel eher zur Beseitigung von Defiziten in früheren Bildungsphasen verwendet werden als in späteren.

c. Instrumente der Bildungspolitik

26. Die Bildungspolitik kennt eine Reihe von Instrumenten, mit denen sie Einfluss auf die verschiedenen Bildungsphasen nimmt. Kategorisch lassen sich diese Instrumente einteilen in direkte und indirekte Förderinstrumente sowie regulatorische Instrumente. Zu den direkten Förderinstrumenten gehört als wichtigstes die unentgeltliche öffentliche Bildung, zu den indirekten Instrumenten die steuerliche Begünstigung von Bildung und zu den regulatorischen Instrumenten die Durchsetzung einer Bildungspflicht. Der Staat beeinflusst freilich nicht nur die Bildungsnachfrage, sondern auch das Bildungsangebot – sei es, dass er den Betrieb von Bildungseinrichtungen selbst übernimmt, dass er private Bildungseinrichtungen finanziell fördert oder dass er Vorgaben für den Betrieb von privaten Bildungseinrichtungen macht.

Direkte und indirekte Förderinstrumente

27. Die direkte Förderung der Bildung in Form von unentgeltlichen öffentlichen Bildungsangeboten eignet sich besonders, um die früh im Lebenszyklus auftretenden Defizite in den individuellen Bildungsentscheidungen zu beheben. Rationalitätsmängel und Liquiditätsbeschränkungen lassen sich auf diese Weise beseitigen und positive externe Effekte internalisieren. Zu beachten ist allerdings, dass die wirksame Beseitigung von Rationalitätsmängeln neben unentgeltlichen Bildungsangeboten gegebenenfalls eine Bildungspflicht verlangt.

28. In späteren Bildungsphasen spricht dagegen weniger für ein unentgeltliches öffentliches Bildungsangebot. Investitionen in die Hochschulbildung und die berufliche Weiterbildung werden vor allem durch Liquiditätsbeschränkungen und steuerliche Fehlanreize verzerrt. Liquiditätsbeschränkungen, die nicht gemeinsam mit Rationalitätsmängeln auftreten, erfordern weder unentgeltliche Bildungsangebote noch eine Bildungspflicht. Sie können mit öffentlich bereitgestellten Bildungskrediten beseitigt werden. Wenn öffentliche Bildungskredite zusätzlich ein

Versicherungselement enthalten, also beispielsweise spezielle Stundungsregeln für die Rückzahlung, so werden auch Verzerrungen in der Bildungsnachfrage durch fehlende Märkte für Versicherungen gegen Bildungsrisiken behoben.

29. Steuerliche Verzerrungen von Investitionen in die Hochschulbildung und die berufliche Weiterbildung lassen sich ursachengerechter durch indirekte Förderinstrumente korrigieren. Der Staat partizipiert steuerlich an den Erträgen der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung. Entsprechend sollte er sich in gleichem Umfang an deren Kosten beteiligen. Auf diese Weise bleibt das Verhältnis von Erträgen und Kosten der Bildung vor und nach Steuern gleich. An den direkten Kosten der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung kann sich der Staat beteiligen, indem er diese zum steuerlichen Werbungskostenvortrag zulässt, so dass die Bildungsteilnehmer sie nach Abschluss der Bildung mit dann erworbenem Einkommen verrechnen können. Dann gleicht der staatliche Anteil an den direkten Kosten automatisch dem steuerlichen Anteil an den Erträgen. An den Opportunitätskosten der Bildung ist der Staat ohnehin beteiligt, da ihm aus nicht entstandenen Einkommen keine Steuereinnahmen zufallen. Allerdings gilt das bei Steuerprogression nicht in vollem Umfang, weil der Staat das niedrigere entgangene Einkommen (ohne Bildung) mit einem geringeren Satz besteuert hätte, als er das entstehende höhere Einkommen (mit Bildung) tatsächlich besteuert. Diesen Progressionsnachteil, den Personen erleiden, die in Hochschulbildung investieren, kann der Staat beispielsweise durch eine Beteiligung an den direkten Bildungskosten oder, alternativ, durch eine Steuergutschrift ausgleichen (Richter und Wigger, 2012).

30. Indirekte Förderinstrumente eignen sich indessen weniger, Defizite in früheren Bildungsphasen zu korrigieren. Zwar senken indirekte Förderinstrumente, wie beispielsweise die steuerliche Anrechenbarkeit von Bildungsausgaben für eigene Kinder, die privaten Grenzkosten von Bildungsinvestitionen in frühen Bildungsphasen. Damit es aber auf diesem Weg zu besseren Bildungsentscheidungen kommt, bedarf es rationaler individueller Reaktionsmuster. Diese können aber gerade bei Rationalitätsmängeln nicht vorausgesetzt werden. Selbstredend reagieren Kinder nicht auf steuerliche Anreize. Aber auch deren Eltern dürften sich durch steuerliche Förderinstrumente kaum dazu bewegen lassen, zusätzlich in die Bildung ihrer Kinder zu investieren, wenn sie deren Wert für die weitere Entwicklung ihrer Kinder nicht erkennen oder nicht als beachtenswert empfinden. Soweit im Übrigen Rationalitätsmängel eher in bildungsferneren und damit meist auch einkommensschwächeren Schichten auftreten, entfalten steuerliche Anreize schon deshalb keine nennenswerte Wirkung, weil steuerliche Vorteile effektiv nicht

genutzt werden können. Von indirekten Förderinstrumenten in frühen Bildungsphasen dürften deshalb vor allem jene Familien profitieren, deren Kinder ohnehin einen angemessenen Zugang zur Bildung haben. Zwar könnten indirekte Förderinstrumente dazu genutzt werden, positive externe Effekte in frühen Bildungsphasen zu internalisieren. Das dürfte aber nur dort gelingen, wo solche Effekte nicht gemeinsam mit Rationalitätsproblemen auftreten.

Bildungspflicht

31. Die wirksame Beseitigung von Rationalitätsmängeln erfordert gegebenenfalls die staatliche Durchsetzung einer Bildungspflicht. In allen OECD-Ländern gibt es eine Schulpflicht für die Primarstufe und den ersten Teil der Sekundarstufe. In der vorschulischen Bildungsphase mangelt es dagegen in den meisten Ländern an einer vergleichbaren Pflicht. Eine Ausnahme stellt zum Beispiel Österreich dar, wo seit 2010 eine Kindergartenpflicht für Fünfjährige besteht.

32. Angesichts der großen Bedeutung von Rationalitätsmängeln in der vorschulischen Bildungsphase mag man es als Defizit empfinden, dass die Bildungspflicht erst mit der Schule beginnt. Zu überlegen wäre, ob eine Bildungspflicht vergleichbar der Schulpflicht schon für einen Teil der vorschulischen Bildungsphase – also beispielsweise das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung – definiert werden sollte. Gegen eine solche Pflicht im Vorschulbereich spricht, dass sie als ein massiver Eingriff in familiäre Freiheiten empfunden werden könnte. Zu diesen Freiheiten gehört nach allgemeinem Verständnis das Recht der Eltern, über die Art der Bildung für ihre Kinder selbst zu bestimmen. Daraus resultiert allerdings kein Recht der Eltern, ihren Kindern den Zugang zur vorschulischen Bildung zu verschließen. Artikel 6, Absatz 2 des Grundgesetzes erkennt die Erziehung der Kinder als ein elterliches Recht und zugleich als eine elterliche Pflicht und sieht dabei auch eine Rolle für den Staat: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“ Bislang sieht die Rollenverteilung zwischen Eltern und Staat so aus, dass der Staat Schulen unentgeltlich bereitstellt und zugleich eine Schulpflicht durchsetzt, der die Eltern genügen müssen. In der Zeit vor der Schule ist dagegen die Bildung der Kinder im Wesentlichen Sache der Eltern und auch deren Finanzierung bleibt in der Regel den Eltern überlassen. Nur wenn eklatante Verstöße der Eltern gegen die ihnen obliegende Pflicht der Erziehung ihrer Kinder offenbar werden, greift der Staat auf dem Wege der kommunalen Jugendfürsorge in die elterlichen Freiheiten ein.

33. Vor dem Hintergrund der neueren Ergebnisse der Bildungsforschung, die den Bildungsinvestitionen in den ersten sechs Lebensjahren eine zentrale Bedeutung für den künftigen Lebensweg beimisst, stellt sich die Frage, ob die beschriebene Rollenverteilung noch angemessen ist. Natürlich sollte nicht übersehen werden, dass die meisten Kinder in den ersten Lebensjahren auch ohne eine staatliche Bildungspflicht ausreichend Zuwendung erhalten, so dass ihr weiterer Bildungsweg nicht beeinträchtigt wird. Es liegt aber inzwischen umfassende Evidenz dafür vor, dass Kindergartenbesuche positive Auswirkungen auf den späteren schulischen und beruflichen Erfolg haben (Neidell und Waldfoegel, 2008, Pfeiffer und Reuß, 2008, Spieß, 2009, Bauer und Riphahn, 2009, Cascio, 2009). Daher sollte darüber nachgedacht werden, ob und wie diese Vorteile möglichst allen Kindern zugänglich gemacht werden können.

34. Eine Möglichkeit bestünde darin, auch in der vorschulischen Bildungsphase den Besuch einer Bildungseinrichtung zur Pflicht zu machen. So könnte ähnlich wie in Österreich das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung verpflichtend gemacht werden. Eine solche Pflicht stünde nicht notwendigerweise im Widerspruch zu den Vorstellungen von einer freiheitlichen Gesellschaft. Funktionierende freiheitliche Gesellschaften erfordern ja geradezu, dass alle ihre Mitglieder unabhängig von ihren sozialen Voraussetzungen bestmöglichen Zugang gewinnen zu gesellschaftlichen Leistungsprozessen (Dahrendorf, 1965). In dem Maße, in dem eine Kindergartenpflicht diesen Zugang verbessert, leistet sie einen Beitrag zu einer freiheitlichen Gesellschaft. Auch praktisch ließe sich eine solche Pflicht nach freiheitlichen Grundsätzen ins Werk setzen. So könnte, ähnlich wie in den Home-Schooling-Modellen in den USA oder in Dänemark, den Familien die Möglichkeit eingeräumt werden, der Bildungspflicht auf Antrag zuhause nachzukommen, statt die Kinder in den Kindergarten zu schicken. So ließe sich ein Kompromiss zwischen dem familiärem Selbstbestimmungsrecht und den langfristigen Interessen der Kinder finden.

35. Will man auf eine Ausdehnung der Bildungspflicht verzichten, so könnten mit Hilfe von finanziellen Förderungen Anreize für die Teilnahme an vorschulischen Bildungsangeboten gesetzt werden. Dabei sollte aber beachtet werden, dass eine unentgeltliche Bereitstellung von Kindergartenplätzen allein nicht ausreicht. In Deutschland zahlen einkommensschwache Familien in der Regel keine oder reduzierte Gebühren für den Kindergarten. Gleichwohl sind dort Kinder aus einkommensschwachen Elternhäusern deutlich unterrepräsentiert (Spieß, 2009). Auch Kinder aus Migrantenhaushalten – und hier werden bildungsbenachteiligte Kinder besonders vermutet, zumal ein Migrationshintergrund oft mit einem geringen

Bildungsniveau der Eltern und einem niedrigen Familieneinkommen einhergeht (Becker und Schubert, 2006, Pfeiffer und Seiberlich, 2009) – gehen seltener in den Kindergarten als Kinder aus deutschstämmigen Familien. Im Jahr 2011 besuchten im bundesdeutschen Durchschnitt rund 97 Prozent der drei- bis sechsjährigen Kinder ohne Migrationshintergrund eine Kindertagesstätte oder wurden in Tagespflege betreut. Bei den Kindern der gleichen Altersgruppe mit Migrationshintergrund waren es dagegen nur 85 Prozent (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, Tabelle C3-5A). Freilich sollte auch die hohe Beteiligung von deutschstämmigen Familien an der vorschulischen Bildung nicht darüber hinwegtäuschen, dass es regionale Engpässe im Kindergartenangebot gibt.

36. Die unentgeltliche Bereitstellung von Kindergartenplätzen scheint demnach nicht auszureichen, um vorschulische Bildungshindernisse für Kinder mit einem aus Bildungsperspektive nachteiligen familiären Hintergrund zu beseitigen. Sie wäre im Übrigen auch aus anderen Gründen nicht angezeigt, denn eine allgemeine unentgeltliche Bereitstellung von Kindergartenplätzen würde die öffentlichen Finanzen unnötig stark beanspruchen. In jenen Familien, deren Bildungsentscheidungen weder durch Rationalitätsmängel noch durch Liquiditätsbeschränkungen beeinträchtigt werden, würde die unentgeltliche Bereitstellung im Wesentlichen Mitnahmeeffekte auslösen.

37. Besser ist es, bildungsbenachteiligte Kinder gezielt zu fördern. So könnte ein Teil der staatlichen Transfers für einkommensschwache Familien in Form von Gutscheinen für vorschulische Bildungsangebote gewährt werden, gegebenenfalls verknüpft mit einem zusätzlichen finanziellen Anreiz für die Eltern, diese Gutscheine tatsächlich einzulösen. In gleicher Weise könnten Kinder aus Migrantenfamilien gezielt gefördert werden. Konterkarierend wirkt dagegen in diesem Zusammenhang das von der jetzigen Bundesregierung beschlossene Betreuungsgeld (das sich freilich nicht auf die Kindergartenphase bezieht, sondern für die häusliche Betreuung von einjährigen bis unter dreijährigen Kindern gewährt wird). Das Betreuungsgeld fördert ausdrücklich die Nichtinanspruchnahme von vorschulischen Bildungsangeboten. Im besseren Fall wird es nur Mitnahmeeffekte auslösen; im schlechteren Fall wird es gerade jene Eltern, die ihren Kindern keine angemessene häusliche Betreuung zuteil werden lassen, dazu bewegen, ihre Kinder nicht in eine Kindertagesstätte zu geben, weil ihnen sonst das Betreuungsgeld entgeht.

Öffentliche versus private Bildungseinrichtungen

38. Selbst wenn der Staat Bildungsangebote unentgeltlich bereitstellt, bedeutet das nicht, dass er auch den Betrieb von Bildungseinrichtungen übernehmen muss. Ebenso wenig bedeutet die steuerliche Förderung der Bildung, dass sie von privater Seite angeboten wird. Grundsätzlich sind alle vier Kombinationen und die dazwischen liegenden Mischformen aus öffentlicher und privater Finanzierung sowie öffentlichem und privatem Betrieb von Bildungseinrichtungen denkbar. Auch praktisch finden sich in allen Bildungsphasen Ausprägungen aller vier Kombinationen.

39. Im Kontext einer optimalen Verteilung der öffentlichen und privaten Finanzierungslasten der Bildung ist entscheidend, dass der gewählte Finanzierungsmodus nicht zu systematischen Verzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Bildungsangeboten führt. Ob Bildungseinrichtungen öffentlich oder privat betrieben werden, sollte losgelöst davon beantwortet werden, wer dafür bezahlt. Insbesondere sollte die öffentliche Finanzierung nicht zu systematischen Wettbewerbsvorteilen von öffentlichen gegenüber privaten Anbietern führen. Zahlreiche empirische Studien belegen, dass Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern bessere Bildungsergebnisse hervorbringt (Black und Sokoloff, 2006, West und Wößmann, 2010). Auch die Bildungsangebote öffentlicher Bildungseinrichtungen verbessern sich tendenziell, wenn sie im Wettbewerb zu privaten Anbietern stehen (Lüdemann et al., 2007).

40. Eine fiskalische Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Bildungsanbietern lässt sich erreichen, indem der Staat seine Förderung unabhängig davon gewährt, ob die Bildungsteilnehmer eine öffentliche oder eine private Einrichtung besuchen. Das klassische Instrument für eine solche Gleichbehandlung sind Bildungsgutscheine. Diese gewähren einen Anspruch auf einen bestimmten Bildungsumfang und können sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Anbietern eingelöst werden. In den Niederlanden beispielsweise ist die öffentliche Finanzierung der Schulbildung der Gutscheinelösung nachempfunden (vgl. Kasten auf Seite 22).

41. Die fiskalische Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen löst nicht nur positive Wettbewerbseffekte aus. Sie erscheint auch chancengerechter, weil insbesondere Kinder aus einkommensschwächeren Familien einen besseren Zugang zu privaten Schulen gewinnen. Zudem hat ein System, dass die öffentliche Finanzierung an die Schülerzahl koppelt, den Vorzug,

Kasten 1

In den Niederlanden gehen gegenwärtig rund 75 Prozent der Schüler auf eine private Schule. Private Schulen erhalten je Schüler einen festen staatlichen Finanzierungsbetrag, der den Kosten je Schüler an einer öffentlichen Schule entspricht. Das gilt allerdings nur für private Schulen, die als Non-Profit-Organisationen geführt werden.

Die Einrichtung einer neuen privaten Schule ist nur an wenige Bedingungen geknüpft. Bereits eine kleine Anzahl von Eltern (zwischen 200 und 337 Eltern je nach Bevölkerungsdichte in der betreffenden Region) kann die Einrichtung einer neuen Schule initiieren, und der Staat übernimmt die Einrichtungskosten und die laufenden Kosten des Schulbetriebs. Entsprechend weist das niederländische Schulsystem eine sehr große Variation an Schulen im Hinblick auf ihre religiösen und kulturellen Ausrichtungen auf.

Der staatliche Finanzierungsbetrag je Schüler ist abhängig von der Region, in der die Schule angesiedelt ist. Die Eltern sind aber in der Wahl der Schule für ihre Kinder nicht an eine bestimmte Region gebunden. Private Schulen können ergänzend zu dem Betrag, den sie je Schüler vom Staat erhalten, Schulgeld erheben. Dieses ist aber starken Reglementierungen unterworfen. Insbesondere können private Schulen, die den staatlichen Finanzierungsbetrag je Schüler erhalten, keine Schüler ablehnen, deren Eltern das Schulgeld nicht bezahlen können oder wollen.

Die Schulen besitzen große Autonomie in der Ausgestaltung des Unterrichts und der Auswahl der Lehrmaterialien. Allerdings schreibt das niederländische Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft den Schulen vor, welche Fächer gelehrt werden müssen, definiert die Lernziele und überprüft den Lernerfolg in landesweit einheitlichen Prüfungen und Examina.

In internationalen Schulleistungsvergleichen schneiden die niederländischen Schüler sehr gut ab. So gehören sie in der im vierjährigen Turnus durchgeführten Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) regelmäßig zur Spitzengruppe (Patrinos, 2010).

dass es flexibel auf sich ändernde Schülerzahlen reagiert. Dort wo die Anzahl der Schüler zurückgeht, vermindert sich automatisch der öffentliche Finanzierungszufluss, und davon betroffene Schulen müssen die Anzahl der Lehrer reduzieren oder gegebenenfalls ganz schließen.

42. Werden öffentliche Bildungseinrichtungen dagegen systematisch finanziell begünstigt, schwächt das nicht nur den Wettbewerb der Bildungseinrichtungen untereinander. Es führt auch zu einer stärkeren sozialen Auslese zwischen den Bildungseinrichtungen, weil private Einrichtungen dann (höhere) Entgelte erheben müssen. Die Auslese wird noch verstärkt, wenn die gezahlten Aufwendungen steuerlich geltend gemacht werden können, weil einkommensstärkere Familien davon stärker profitieren.

43. Unabhängig davon, ob Bildungseinrichtungen öffentlich oder privat betrieben oder finanziert werden, sollte der Staat für einheitliche (Mindest-)Standards in der Bildung sorgen und mit externen Leistungskontrollen wie beispielsweise dem Zentralabitur durchsetzen. Damit begegnet er der Tendenz, dass gerade in privaten Bildungseinrichtungen Kostenminimierungsbestrebungen zu Lasten der Bildungsqualität gehen (Hart, Shleifer und Vishny, 1997, Wigger und von Weizsäcker, 2000). Indem der Staat seinen Anteil an der Finanzierung der Bildung pro Bildungsteilnehmer leistet, schafft er einen fairen Wettbewerb zwischen den Bildungseinrichtungen. Durch einheitliche Bildungsstandards stellt er sicher, dass dieser Wettbewerb nicht zu einer Erosion der Bildungsqualität führt. Der Staat sollte deshalb öffentliche und private Bildungsanbieter finanziell gleich behandeln und Standards definieren und kontrollieren, die alle Bildungsanbieter mindestens erfüllen müssen. Ansonsten sollte er den Bildungsanbietern weitgehende Autonomie im Wettbewerb gewähren (Monopolkommission, 2000, Wößmann et al., 2009).

Föderale Verteilung der öffentlichen Bildungsfinanzierung

44. Auf welcher föderalen Ebene sollte die öffentliche Finanzierung der Bildung angesiedelt werden? Zwar kann sich die vorliegende Studie nicht mit der Finanzierung der Bildung in föderalen Systemen im Einzelnen befassen. Grundsätzliche Prinzipien lassen sich aber aus der in diesem Kapitel entwickelten Kosten- und Ertragsperspektive ableiten. So sollte der öffentliche Teil der Bildungskosten am besten von jener Gebietskörperschaft übernommen werden, in der auch die nicht bereits privat angeeigneten Erträge der Bildung anfallen. Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich die früheren und späteren Bildungsphasen.

45. Investitionen in die vorschulische und die schulische Bildung erzielen nicht nur besonders hohe Erträge, sie lassen sich zudem kaum auf kommunaler oder auf Länderebene vollständig internalisieren. Eine angemessene vorschulische Bildung erhöht die künftigen Einkommenschancen der Bildungsteilnehmer, wirkt sich positiv auf ihren künftigen Gesundheitszustand aus, und begünstigt ihr So-

zialverhalten in mannigfaltiger Weise, wie beispielsweise in einer verminderten Neigung zur Kriminalität (Cascio, 2009, O'Neill, 2009). Entsprechend werden die Sozialkassen entlastet, die Steuereinnahmen von Bund und Ländern steigen und das soziale Klima auf der lokalen und regionalen Ebene wird verbessert. Im Einzelnen werden sich die sozialen Erträge der Bildung in den früheren Bildungsphasen gar nicht nach ihren lokalen, regionalen und überregionalen Wirkungen aufschlüsseln lassen. Es spricht freilich vieles dafür, dass die Finanzierung der vorschulischen Bildung nicht allein in die Verantwortung der Kommunen fallen sollte, sondern dass sich daran neben den Ländern auch der Bund beteiligt.

46. Die nicht privat angeeigneten Erträge der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung manifestieren sich im Wesentlichen in zusätzlichen Steuererträgen und verminderten Kosten in der Sozialversicherung. Ersteres begünstigt Bund und Länder gemeinsam, letzteres vor allem den Bund. Entsprechend sollte die öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung in die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern fallen. Dazu bedarf es freilich keiner expliziten Beteiligung des Bundes an der Hochschulbildung oder der Länder an der beruflichen Weiterbildung. Das lässt sich alternativ mit dem bereits erläuterten Werbungskostenmodell realisieren. Werden die Kosten der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung den Bildungsteilnehmern zunächst angelastet und wird ihnen zugleich die Möglichkeit eingeräumt, diese als Werbungskosten mit späterem Einkommen zu verrechnen, so sind Bund und Länder automatisch gemeinsam an der Finanzierung der Hochschulbildung und der beruflichen Weiterbildung beteiligt.

III Die Praxis der Bildungsfinanzierung

47. In Deutschland beteiligt sich der Staat in allen Bildungsphasen mit einer Vielzahl von direkten und steuerlichen Instrumenten an der Finanzierung der Bildung. Neben der unentgeltlichen Bereitstellung von Bildungsangeboten und der anteiligen Übernahme der Kosten in privaten Bildungseinrichtungen beteiligt sich der Staat, indem er Ausgaben für die Bildung als Werbungskosten oder Sonderausgaben bei der Berechnung der Einkommensteuer zulässt, Freibeträge für die Bildung bei der Einkommensteuer gewährt und private Bildungsanbieter unter gewissen Voraussetzungen von der Umsatzsteuer befreit. Auch das Kindergeld wandelt sich im Zeitverlauf von einem allein altersbedingten Transfer zu einer öffentlichen Bildungssubvention, weil es nach dem 18. Lebensjahr (bis zum 25. Lebensjahr) nur für Kinder in Ausbildung gezahlt wird. Im Weiteren wird überprüft, ob der gegenwärtige Instrumentenmix in Deutschland geeignet ist, die beschriebenen Verzerrungen in den Bildungsentscheidungen zu beseitigen und zugleich faire Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanbietern zu gewährleisten.

a. Vorschulische Bildung stärker fördern

48. Für Kinder zwischen drei und sechs Jahren gibt es in Deutschland keine allgemeine unentgeltliche Bereitstellung von Bildungsangeboten. Für Kindergärten sind grundsätzlich Gebühren zu entrichten. Allerdings gibt es in allen Bundesländern einkommensgestaffelte Gebühren oder zumindest eine Empfehlung dafür. Für einkommensschwache Familien entfallen dabei die Gebühren oft vollständig oder werden vom Jugendamt übernommen. Zudem ist in einer ganzen Reihe von Bundesländern das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung inzwischen beitragsfrei; in Berlin und in einigen anderen Städten ist sogar in den letzten drei Jahren vor der Einschulung kein Beitrag zu entrichten.

49. Neben der direkten Förderung unterstützt der Staat mit dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf die vorschulische Bildung. Auch der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Bücher lässt sich – bei sehr großzügiger

Auslegung – als eine indirekte Fördermaßnahme in allen Bildungsphasen, und damit auch der vorschulischen, interpretieren.

50. Die Gebührenbefreiung für Kinder aus einkommensschwachen Familien weist in die richtige Richtung. Allerdings scheint damit allein das Rationalitätsproblem in der vorschulischen Bildungsphase nicht zu lösen sein, da Kinder aus einkommensschwachen Familien – wie bereits erläutert – trotz erlassener oder verminderter Gebühren in Kindergärten unterrepräsentiert sind. Wer aufgrund von Rationalitätsmängeln nicht in die vorschulische Bildung seiner Kinder investiert, wird sein Verhalten gegebenenfalls selbst dann nicht ändern, wenn er dafür nur wenig oder gar nicht zu zahlen braucht. Die direkte Förderung von Kindern aus einkommensschwachen Familien dürfte daher nur dann voll wirksam sein, wenn sie mit einer Bildungspflicht verknüpft wird oder den Eltern zusätzliche finanzielle Anreize gegeben werden, für ihre Kinder vorschulische Bildungsangebote wahrzunehmen.

51. Eine solche Bildungspflicht im vorschulischen Bereich könnte mit der Möglichkeit verbunden werden, dieser Pflicht auf Antrag zuhause nachzukommen. Die Bildungspflicht könnte zudem kombiniert werden mit der Einführung von Gutscheinen auf einen Platz in einem öffentlichen oder privaten Kindergarten. Diese Gutscheine sollten in ihrem Umfang je nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Auf keinen Fall sollte die Möglichkeit eröffnet werden, diese Gutscheine in eine Geldzahlung umzumünzen, wenn die Eltern der Bildungspflicht gegenüber ihren Kindern zuhause nachkommen. In den (negativen) Anreizwirkungen käme das dem bereits erwähnten Betreuungsgeld gleich, das ab August 2013 an Eltern ausgezahlt wird, die ihre Kinder im Alter von ein bis unter drei Jahren zuhause betreuen statt sie durch Dritte betreuen zu lassen.

52. Im Unterschied zur direkten Förderung erscheinen die steuerlichen Förderinstrumente in der vorschulischen Bildungsphase einigermassen überflüssig. Sie dürften die durch Rationalitätsmängel geprägte zu geringe Bildungsnachfrage von bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten kaum wirksam beheben. Weder sind dort rationale Reaktionen in Richtung auf eine stärkere Bildungsnachfrage zu erwarten, noch können diese Familien nennenswerte Steuervorteile nutzen. Dadurch dürften vielmehr jene Familien begünstigt werden, deren Bildungsentscheidungen nicht durch Rationalitätsmängel beeinträchtigt sind. Gleiches gilt für umsatzsteuerbegünstigte Bücher. Wer keinen Wert darin sieht, seinen Kindern etwas vorzulesen, dürfte durch einen geringeren Mehrwertsteuersatz für

Bücher kaum vom Gegenteil zu überzeugen sein. Dass ausgerechnet Hörbücher im Unterschied zu normalen Büchern nicht umsatzsteuerbegünstigt sind, macht die Sache nicht besser. Von Hörbüchern dürften Kinder aus bildungsferneren Schichten noch am ehesten profitieren.

b. Primarstufe und Sekundarstufe I: auf direkte Förderung konzentrieren

53. In der Primarstufe und der Sekundarstufe I stellt der Staat öffentliche Schulen unentgeltlich bereit und übernimmt anteilig die Kosten privater Schulen. Zudem herrscht eine allgemeine Schulpflicht. Mit der unentgeltlichen Bereitstellung von Bildungsangeboten in Kombination mit der Schulpflicht werden Rationalitätsmängel und Liquiditätsbeschränkungen wirksam beseitigt und etwaige externe Effekte der Bildung internalisiert.

54. Die steuerlichen Förderinstrumente sind in dieser Bildungsphase die gleichen wie in der vorschulischen Bildungsphase und ähnlich wie dort dürften sie kaum zur Beseitigung von Defiziten in den Bildungsentscheidungen beitragen; das gilt umso mehr, als sie in dieser Phase mit Bildungspflicht und unentgeltlichen öffentlichen Bildungsangeboten kombiniert werden. Allein die steuerliche Anrechenbarkeit von Schulgeld für private Schulen dürfte einen messbaren Anzeizeffekt auslösen. Zwar könnte man diese Regelung als einen Ausgleich für die finanzielle Schlechterstellung der privaten gegenüber den öffentlichen Schulen auffassen und insoweit begrüßen. Tatsächlich dürfte sie aber eher zu einer noch stärkeren Auslese von Kindern aus einkommensstärkeren Familien in private Schulen beitragen, weil höhere Einkommen mit größeren Vorteilen aus der steuerlichen Anrechenbarkeit des Schulgelds einhergehen.

c. Sekundarstufe II und Postsekundarstufe: Vielfalt erhalten

55. Der Staat stellt die Bildungsangebote in der Sekundarstufe II und an Berufsschulen (Postsekundarstufe) in öffentlichen Schulen unentgeltlich bereit und beteiligt sich an den Kosten von privaten Schulen. Insofern gilt das im vorangegangenen Abschnitt Ausgeführte auch für diese Bildungsphase. Die Bildungspflicht endet dagegen mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres der Bildungsteilnehmer. Das erscheint durchaus sinnvoll, weil Rationalitätsprobleme mit zunehmendem Lebensalter an Bedeutung verlieren. Ob die Bildung in der Phase der Sekundarstufe II und der beruflichen Bildung noch unentgeltlich sein sollte, lässt sich vor

dem Hintergrund der Defizite in den Bildungsentscheidungen nicht so eindeutig beantworten. Liquiditätsbeschränkungen sind in dieser Bildungsphase genauso wirksam wie in früheren. Aber ähnlich wie in späteren Bildungsphasen wäre an öffentliche Bildungskredite statt einer öffentlichen Übernahme der Ausbildungskosten zu denken. Indessen würde das die vorausschauende Planung vieler Heranwachsender möglicherweise weit überfordern und deren Bildungsinvestitionen entweder massiv hemmen oder stärker in den Einfluss der Eltern geraten lassen, die ihrerseits Eigeninteressen verfolgen. Insofern ist die weitere öffentliche Übernahme der Ausbildungskosten durchaus begründbar.

56. Die Förderung nach dem BAföG stellt eine weitere direkte Maßnahme dar. Schüler in allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen haben darauf einen Anspruch, wenn das Einkommen der Eltern entsprechend gering ist und die Schüler selbst nur ein geringes oder gar kein eigenes Einkommen erwerben. Im Unterschied zum BAföG für Studierende muss Schüler-BAföG nicht zurückgezahlt werden. Es lässt sich argumentieren, dass das Schüler-BAföG die Ausbildungs- und Berufswahl von Kindern aus einkommensschwachen Familien erleichtert und insofern einen Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit leistet. Gegebenenfalls ließe sich dies alternativ mit öffentlichen Ausbildungskrediten realisieren. Zu prüfen wäre aber, inwieweit Schüler bereit sind, solche Kredite in Anspruch zu nehmen. Gleiches gilt für die Berufsausbildungsbeihilfe, welche die Bundesagentur für Arbeit an Teilnehmer der betrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildung zahlt.

57. Schließlich kommt als öffentliche Förderung der Bildung in der Sekundarstufe II und der Postsekundarstufe das Kindergeld in Betracht. Mit Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes (bis höchstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres) wird das Kindergeld nur dann weitergezahlt, wenn sich das Kind in Ausbildung befindet. Das Kindergeld gleicht damit ab dem 18. Lebensjahr einer direkten öffentlichen Ausbildungsförderung, auch wenn es grundsätzlich dem allgemeinen Steuer- und Transfersystem zuzurechnen ist. Seit 2012 entfällt das Kindergeld nicht mehr, wenn das Einkommen eines in Ausbildung befindlichen Kindes das steuerliche Existenzminimum überschreitet. Damit verzerrt das Kindergeld nicht mehr die Entscheidung zwischen der Ausbildung an einer allgemeinbildenden Schule und einer Berufsausbildung.

58. Die indirekte Förderung der Bildung in der Sekundarstufe II gleicht derjenigen in der vorangegangenen Bildungsphase. Allerdings dürfte diese Förderung in der Sekundarstufe II stärkere Anreizeffekte auslösen, weil ab dem 18. Lebensjahr keine Schulpflicht mehr besteht und die Ausbildung an einer allgemeinbildenden Schule

zudem in Konkurrenz tritt zur postsekundären beruflichen Bildung, die ebenfalls indirekt gefördert wird. Ausbildungskosten sind in der beruflichen Bildung voll als Werbungskosten anrechenbar, insofern steuerpflichtiges Einkommen erworben wird. Nun sollten die steuerlichen Förderregeln für die Bildung an einer allgemeinbildenden Schule und die postsekundäre Bildung die individuelle Entscheidung zwischen den beiden Ausbildungsalternativen möglichst unverzerrt lassen. Deshalb erscheint es durchaus begründbar, die privat getragenen Kosten der Bildung an einer allgemeinbildenden Schule indirekt zu fördern.

59. Neben direkten und steuerlichen Fördermaßnahmen für Schüler und Auszubildende fördert der Staat Ausbildungsbetriebe sowie überbetriebliche Angebote von Innungen, Kammern und sonstigen Fachverbänden für Auszubildende. Das kann damit begründet werden, dass sich die Vorteile der betrieblichen Ausbildung nicht immer voll im ausbildenden Betrieb realisieren lassen. Bei allen Meriten, die sich die duale Berufsausbildung in Deutschland verdient hat, sollte aber nicht völlig außer Acht gelassen werden, dass in ihr zu einem eher frühen Zeitpunkt im Bildungslebenszyklus zum Teil sehr berufsspezifische Kenntnisse vermittelt werden, die bedingt durch den technischen Fortschritt rasch obsolet werden können. Dem Vorteil einer zügigen Integration junger Menschen in den Arbeitsprozess steht dann der Nachteil fehlqualifizierter älterer Arbeitnehmer gegenüber (Hanushek, Wößmann und Zhang, 2011). Aus Sicht der auszubildenden Betriebe ist es aber durchaus reizvoll, möglichst berufs- und unternehmensspezifische Kenntnisse zu vermitteln. Die Vermittlung allgemeinerer Kenntnisse erscheint dagegen aus ihrer Sicht eher unattraktiv, weil sie die damit verbundenen Erträge nicht vollständig vereinnahmen können. Die Auszubildenden hingegen haben durchaus Interesse an einer nicht zu betriebsspezifischen, sondern betriebsübergreifend einsetzbaren Ausbildung, um nicht in zu starke Abhängigkeit von einem Arbeitgeber zu geraten. Deshalb ist es einerseits sinnvoll, allgemeinere Standards für die berufliche Ausbildung zu definieren, und den Betrieben und ihren Verbänden finanzielle Anreize zu bieten, sich trotzdem an der beruflichen Ausbildung zu beteiligen. Andererseits ist ein duales Ausbildungssystem sinnvoll, das die betriebliche Ausbildung mit Berufsschulen kombiniert, in denen eher allgemeinere Inhalte vermittelt werden.

d. Faire Wettbewerbsbedingungen für öffentliche und private Schulen schaffen

60. Zwar beteiligt sich der Staat an den Kosten von Schulen in privater Trägerschaft, private Schulen werden gegenüber öffentlichen Schulen aber finanziell

benachteiligt. Tabelle 1 enthält die öffentlichen Ausgaben je Schüler an staatlichen und privaten Schulen in den Bundesländern für das Jahr 2007. Die anteilige öffentliche Finanzierung der Bildung in privaten Schulen variiert zwischen den Bundesländern teilweise erheblich. Abgesehen von Schleswig-Holstein, wo der staatliche Anteil an den Kosten je Schüler in privaten Gymnasien sogar die öffentlichen Ausgaben pro Schüler an staatlichen Gymnasien übertrifft, bleibt die

Tabelle 1: Staatliche Ausgaben pro Schüler an staatlichen und privaten Schulen im Jahr 2007 in Euro und als Verhältnis der staatlichen Ausgaben pro Schüler an privaten Schulen und staatlichen Schulen in Prozent

Bundesland	Grundschule			Hauptschule			Realschule			Gymnasium		
	staatlich	privat	%	staatlich	privat	%	staatlich	privat	%	staatlich	privat	%
Baden-Württemberg	4.100	2.143	52	6.000	3.305	55	4.600	3.032	66	5.900	3.981	67
Bayern	4.600	2.871	62	6.400	2.871	45	5.200	3.800	73	6.600	5.000	76
Berlin	5.000	3.222	64	6.300	3.374	54	5.500	3.479	63	5.900	4.000	68
Brandenburg	4.000	3.458	86	-	-	-	5.600	3.354	60	5.500	3.839	70
Bremen	4.600	2.696	59	5.400	3.065	57	5.400	3.078	57	5.200	3.523	68
Hamburg	5.500	4.323	79	6.800	5.021	74	6.500	4.452	68	6.300	4.120	65
Hessen	4.200	2.913	69	6.000	2.645	44	5.300	2.493	51	5.400	4.014	74
Mecklenburg-Vorpommern	4.300	3.137	73	-	-	-	5.500	3.818	69	4.900	3.317	68
Niedersachsen	4.000	2.027	51	5.900	2.872	49	4.600	2.492	54	5.100	3.212	63
Nordrhein-Westfalen	3.800	3.360	88	5.600	4.950	90	4.000	3.588	90	5.000	4.538	91
Rheinland-Pfalz	4.300	2.732	64	5.800	2.732	47	4.300	2.651	62	5.500	3.884	71
Saarland	4.000	3.378	84	4.900	3.378	69	4.000	2.812	70	5.100	3.384	66
Sachsen	4.700	2.298	49	-	-	-	-	-	-	6.100	3.755	62
Sachsen-Anhalt	5.100	2.997	59	-	-	-	-	-	-	6.100	3.745	61
Schleswig-Holstein ¹	4.100	3.678	90	5.000	3.731	75	4.600	4.127	90	5.100	5.318	104
Thüringen	5.100	4.271	84	-	-	-	-	-	-	6.800	4.271	63

1 Die hohen staatlichen Finanzierungsanteile für private Schulen in Schleswig-Holstein hängen mit der dortigen Regelung für Schüler der dänischen Minderheit zusammen. Private Schulen erhalten für diese Schüler einen staatlichen Finanzierungsbetrag, der um bis zu 20 Prozent über den Finanzierungsbeträgen für andere Schüler liegt.

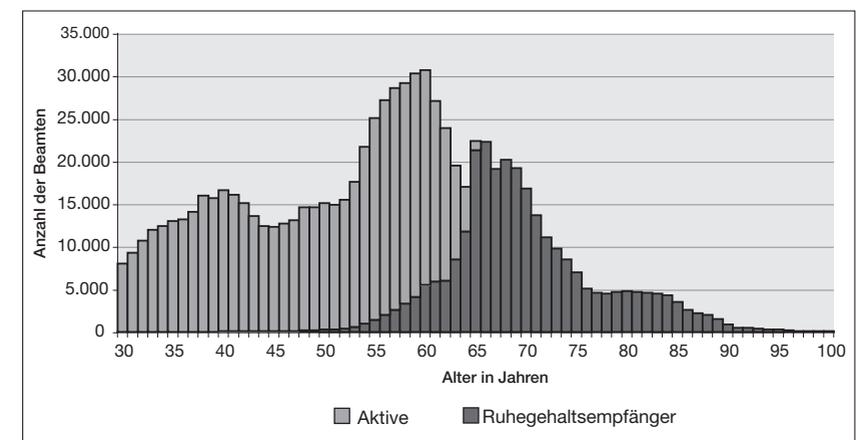
Quelle: Klein (2011, S. 5).

anteilige öffentliche Finanzierung der Bildung in privaten Schulen in allen Bundesländern und für alle Schulformen deutlich hinter den öffentlichen Ausgaben je Schüler an staatlichen Schulen zurück.

61. Die geringere staatliche Förderung müssen private Schulen in der Regel mit Schulgeld ausgleichen. Damit werden sie nicht nur im Wettbewerb mit öffentlichen Schulen schlechter gestellt. Diese Finanzierungspraxis führt auch dazu, dass sich eher Kinder aus einkommensstärkeren Familien in private Schulen hineinselektieren. Um fairere und zugleich chancengerechtere Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlichen und privaten Schulen zu gewährleisten, sollte der Staat zu einem Finanzierungsmodell übergehen, in dem die öffentliche Förderung je Schüler unabhängig davon erfolgt, ob sich die Schulen in öffentlicher oder privater Trägerschaft befinden.

62. Gegenwärtig wäre die Situation für eine Neuorientierung in der finanziellen Behandlung von öffentlichen und privaten Schulen ausgesprochen günstig. Zwar ist in den meisten Bundesländern die Mehrheit des Lehrpersonals nach wie vor verbeamtet, wodurch eine gewisse Inflexibilität sowohl im Hinblick auf die Ausgaben für öffentliche Schulen als auch im Hinblick auf eine Stärkung privater Schulen besteht. Wie Abbildung 2 verdeutlicht, wird aber in den nächsten Jahren

Abbildung 2: Beamte im Schuldienst der Länder am 1. Januar 2010, Entwicklung der Altersstruktur

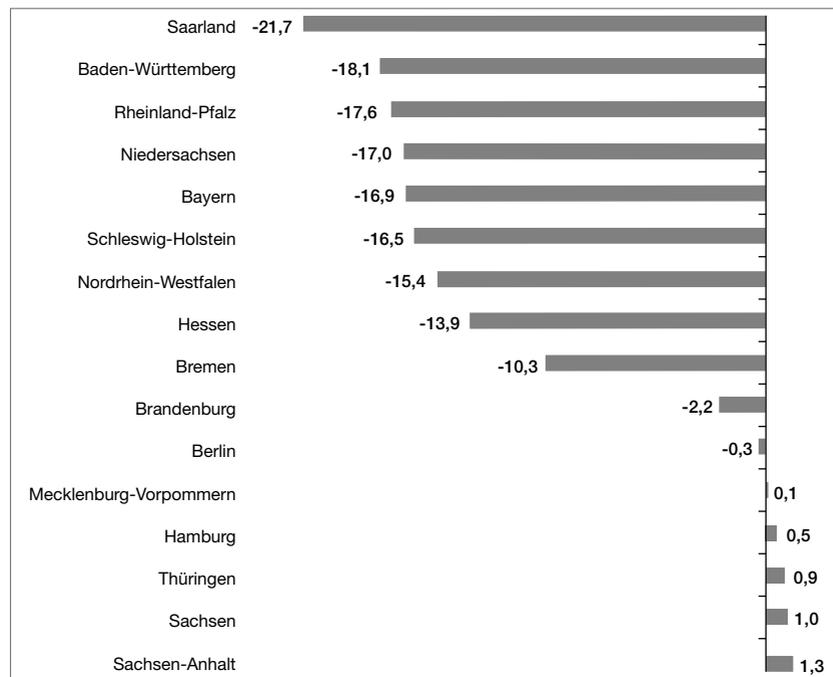


Quelle: Altis (2011, S. 171).

ein großer Teil des verbeamteten Lehrpersonals vom aktiven Dienst in den Ruhestand wechseln. Diese Gelegenheit könnte dazu genutzt werden, zu einem Finanzierungsmodell der Schulbildung überzugehen, in dem die öffentlich übernommenen Kosten je Schüler unabhängig davon gewährt werden, ob die Schüler eine öffentliche oder private Schule besuchen.

63. Ein solches Finanzierungsmodell hätte im Übrigen auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels große Vorteile. Dieser beinhaltet, dass in den nächsten Jahren die Zahl der Schüler in den meisten Bundesländern deutlich zurückgehen wird. Abbildung 3 zeigt die voraussichtlichen kumulierten Veränderungen der Schülerzahlen zwischen 2010 und 2020 in den Bundesländern. In den westdeutschen Flächenländern werden die Schülerzahlen danach sehr stark zurückgehen, während sie in Hamburg und den meisten ostdeutschen Bundeslän-

Abbildung 3: Voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen zwischen 2010 und 2020 in Prozent



Quelle: PWC (2012, S. 92).

dern leicht zunehmen werden. In Ostdeutschland hat sich der Schülerrückgang in den letzten Jahren bereits vollzogen. Zudem haben die ostdeutschen Bundesländer Sachsen und Thüringen seit jeher ein 12-jähriges Abitur und sind daher nicht von der Einführung des sogenannten G8-Abiturs betroffen, das neben dem demografischen Wandel zu einem weiteren Rückgang der Schülerzahlen führt. Werden die öffentlichen Mittel, die den Schulen zufließen, je Schüler gezahlt, reduzieren sich die öffentlichen Ausgaben für Schulen automatisch proportional zur Zahl der Schüler, und die öffentlichen Haushalte erhalten eine demographische Dividende aus den rückläufigen Schülerzahlen.

e. Hochschulbildung: Studiengebühren erheben

64. Das Erststudium wird in Deutschland in den meisten Bundesländern an öffentlichen Hochschulen unentgeltlich angeboten. Zwar führten nach dem Wegfall des bundesweiten Studiengebührenverbots im Jahr 2005 sieben westdeutsche Bundesländer allgemeine Studiengebühren ein. Außer in Bayern und Niedersachsen wurden sie inzwischen aber überall wieder abgeschafft. Defizite in den Bildungsentscheidungen sind in der Phase der Hochschulbildung freilich im Wesentlichen auf Liquiditätsbeschränkungen und steuerliche Fehlanreize zurückzuführen. Erstere lassen sich mit öffentlichen Bildungskrediten beheben, dazu bedarf es keiner unentgeltlichen Bereitstellung. Letztere lassen sich – wie erläutert – durch die steuerliche Anrechenbarkeit der Bildungskosten beseitigen.

65. Nach Einführung von allgemeinen Studiengebühren hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ein umfassendes Programm an öffentlichen Bildungskrediten aufgelegt. Damit lassen sich nicht nur Studiengebühren vollständig finanzieren, sondern auch für die Dauer von fünf oder sogar mehr Studienjahren der Lebensunterhalt in einem Umfang von bis zu 650 Euro pro Monat. Die Bildungskredite der KfW werden unabhängig vom Einkommen der Eltern und ohne Sicherheiten gewährt, und ihre Rückzahlung kann auf bis zu 25 Jahre ausgedehnt werden. Liquiditätsbeschränkungen dürften damit wirksam beseitigt worden sein.

66. Weitere direkte Förderinstrumente sind das BAföG und öffentliche Stipendienprogramme. Das BAföG für Studierende ist wie das Schüler-BAföG abhängig vom Einkommen der Eltern. Im Unterschied zum Schüler-BAföG wird es aber nur zur Hälfte als Zuschuss zum Lebensunterhalt gewährt und zur anderen Hälfte als Darlehen. Die öffentlichen Stipendienprogramme richten sich sowohl an bedürftige Studierende als auch an besonders begabte.

67. Von steuerlichen Vorteilen profitieren insbesondere die Eltern der Studierenden in Form von Freibeträgen. Die Studierenden selbst können Ausbildungskosten bis zu einer maximalen Höhe von 4.000 Euro pro Jahr gegen zu versteuerndes Einkommen in dem betreffenden Kalenderjahr verrechnen, wenn sie sich in einem Erststudium befinden. Der steuerliche Vortrag von Ausbildungskosten und die Verrechnung mit künftigen Einkommen sind dagegen nicht möglich.

68. Die gegenwärtige öffentliche Beteiligung an den Kosten der Hochschulbildung lässt sich nur schwer mit Defiziten in den Bildungsentscheidungen während dieser Bildungsphase begründen. Das gilt sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch im Hinblick auf die Form. Der Staat sollte sich an den Kosten der Hochschulbildung gerade in dem Maße beteiligen, in dem er im Wege der Einkommensbesteuerung an den Erträgen teilhat. Das gelingt am besten mit der Anrechenbarkeit der Kosten der Hochschulbildung als Werbungskosten. Die indirekte Förderung der Hochschulbildung sollte daher abstellen auf das Einkommen, das die Studierenden selbst nach dem Studium erzielen, und nicht auf das Einkommen der Eltern. Durch die bisherige Regelung wird sogar eher eine Abhängigkeit zwischen der Studienentscheidung des Kindes und dem elterlichen Einkommen erzeugt. Den Zugang zur Hochschulbildung kann der Staat wirksamer durch öffentliche Bildungskredite eröffnen. Dazu braucht er das Studium nicht selbst zu finanzieren. Würden den Studierenden die Kosten ihres Studiums sowohl an öffentlichen als auch an privaten Hochschulen angelastet und wären sie zugleich als Werbungskosten vortragbar, so entstünde zudem keine systematische Wettbewerbsverzerrung zwischen öffentlichen und privaten Hochschulen.

69. Gegen Studiengebühren wird freilich eingewendet, dass sie den Hochschulzugang von Angehörigen aus einkommensschwächeren Schichten behindern und deshalb mit dem Chancengerechtigkeitsziel kaum zu vereinbaren seien. Für dieses Argument findet sich aber kaum empirische Evidenz. Für Deutschland liegen inzwischen einige Studien vor, die den Effekt von Studiengebühren auf die Studierendenzahlen messen (Dwenger, Storck und Wrohlich, 2012, Helbig, Baier und Kroth, 2012, Hübner, 2012). Tatsächlich scheinen die Neuimmatrikulationen an Gebührenuniversitäten im Vergleich zu gebührenfreien Universitäten leicht zurückgegangen zu sein. Wird freilich dafür kontrolliert, dass die Studierenden innerhalb Deutschlands zu gebührenfreien Universitäten ausweichen können, so reduziert sich der Effekt auf die Neuimmatrikulationen (Bruckmeier, Fischer und Wigger, 2012).

70. Darüber hinaus liefern die bisherigen Studien keine Evidenz dafür, dass sich der negative Effekt von Studiengebühren auf die Einschreibungsraten besonders in einkommensschwächeren Schichten bemerkbar macht. Frühere empirische Studien zu den Effekten von Studiengebühren in den USA legen tatsächlich einen solchen sozial selektierenden Effekt nahe (Radner und Miller, 1970, Bishop, 1977, Manski und Wise, 1983, McPherson und Schapiro, 1991). Jüngere Studien nähren indessen Zweifel an diesen Ergebnissen (Cameron und Heckman, 1998, Ellwood und Kane, 2000). Zwar zeigen auch diese Studien, dass Angehörige aus einkommensschwächeren Schichten eine geringere Beteiligung an der Hochschulbildung aufweisen als Angehörige aus einkommensstärkeren Schichten. Die Bildungsdisparität wird jedoch nicht auf Studiengebühren zurückgeführt, sondern eher auf langfristig wirkende Faktoren. Kindern aus einkommensschwächeren Schichten mangelt es demnach bereits in früheren Bildungsphasen an ausreichenden Ressourcen für einen angemessenen Zugang zur Bildung. Deshalb qualifizieren sie sich gar nicht erst für ein Hochschulstudium. Vereinfacht ausgedrückt wird eine Person, die aufgrund mangelnder Ressourcen in frühen Bildungsphasen keinen Hauptschulabschluss erreicht, nicht deshalb kein Hochschulstudium aufnehmen, weil sie dafür Gebühren zahlen müsste.

71. Schließlich sollte aus Gerechtigkeitsperspektive berücksichtigt werden, dass ein unentgeltlicher Hochschulzugang Verteilungseffekte von Personen mit geringerem zu Personen mit höherem Einkommen auslöst (Borgloh, Kupferschmidt und Wigger, 2008). Hochschulabsolventen beziehen in der Regel deutlich mehr Einkommen als ihre Altersgenossen ohne Studium. Zudem sind Kinder aus einkommensstärkeren Familien nicht nur an öffentlichen Hochschulen überrepräsentiert, sondern wählen oft auch kostenintensivere Studiengänge (Kupferschmidt und Wigger, 2006). Den Hochschulzugang gebührenpflichtig zu machen, ist daher nicht zuletzt ein Beitrag zu mehr Verteilungsgerechtigkeit.

f. Berufliche Weiterbildung: steuerliche Anreize statt direkter Förderung

72. Die berufliche Weiterbildung fördert der Staat direkt mit dem sogenannten Meister-BAföG, der Bildungsprämie, der Begabtenförderung für berufliche Bildung und mit Bildungsgutscheinen für Arbeitnehmer. Das Meister-BAföG dient der Finanzierung des Lebensunterhalts während einer Aufstiegsfortbildung. Wie beim BAföG für Studierende handelt es sich um eine Kombination aus öffentlichem Zuschuss und öffentlichem Darlehen. Mit der Bildungsprämie übernimmt der Staat unter gewissen Voraussetzungen einmal jährlich bis zu maximal 500 Euro an Wei-

terbildungskosten für Erwerbstätige. Die Begabtenförderung für berufliche Bildung richtet sich speziell an junge talentierte Fachkräfte und beinhaltet einen Zuschuss von bis zu 6.000 Euro für Weiterbildungen. Die Bildungsgutscheine für Arbeitnehmer werden von den Agenturen für Arbeit ausgegeben und sollen Arbeitslose bei der Wiedereingliederung unterstützen oder eine konkret drohende Arbeitslosigkeit abwenden.

73. Indirekt fördert der Staat die Fort- und Weiterbildung von Erwachsenen, indem er deren Kosten steuerlich voll als Werbungskosten anerkennt, sofern es sich um eine Fort- und Weiterbildung in einem erlernten oder ausgeübten Beruf handelt oder wenn ein Berufswechsel vorbereitet werden soll. Auch ein Hochschulstudium kann als Fort- und Weiterbildung anerkannt werden. Die indirekte Förderung von Fort- und Weiterbildungen erscheint insgesamt gut begründet. Die volle steuerliche Anrechenbarkeit der Kosten für Fort- und Weiterbildungen ist steuersystematisch sinnvoll, da der Staat auf diese Weise nicht nur an den Erträgen der Fort- und Weiterbildung partizipiert, sondern auch an deren Kosten. Besonders vorteilhaft ist, dass die steuerliche Förderung Anreize auslöst, in einkommenswirksame Formen der Fort- und Weiterbildung zu investieren.

74. Die direkte Förderung der Fort- und Weiterbildung erscheint insgesamt weniger gut begründet. Hier wäre zu überlegen, ob die Förderung besser vollständig in Form von öffentlichen Bildungskrediten und nicht als Zuschuss gewährt wird. Die Teilnahme an einer Fort- und Weiterbildung sollte sich schließlich privat lohnen und nicht erst dann, wenn der Staat sie bezahlt. Indessen scheinen die Bildungsgutscheine für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen positive Beschäftigungseffekte auszulösen (Doerr et al., 2012). Da insbesondere bei gering qualifizierten Arbeitslosen Rationalitätsmängel vermutet werden dürfen, erscheint die direkte öffentliche Förderung an dieser Stelle durchaus sinnvoll.

g. Die Rolle von Bund, Ländern und Gemeinden steuerlich neu ausbalancieren

75. In der Vergangenheit oblag die öffentliche Finanzierung der vorschulischen Bildung im Wesentlichen den Kommunen, die dafür Unterstützung aus den jeweiligen Länderhaushalten erhielten. Seit einigen Jahren beteiligt sich indessen auch der Bund an der Finanzierung der vorschulischen Bildung. Mit dem im Jahr 2009 in Kraft getretenen Kinderförderungsgesetz hat sich der Bund verpflichtet, die Einrichtung von neuen Kindertagesstätten mitzufinanzieren. Über eine Umschichtung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder beteiligt sich der Bund in

Zukunft sogar dauerhaft am Betrieb von Kindertagesstätten (insofern die Länder die zusätzlichen Anteile an der Umsatzsteuer tatsächlich für Kindertagesstätten verwenden). Die Beteiligung des Bundes an den Kosten von Kindertagesstätten ist ein Schritt in die richtige Richtung, da eine erfolgreiche vorschulische Bildung – wie dargestellt – nicht nur lokale und regionale Vorteile hat, sondern auch die künftigen Bundes- und Sozialhaushalte entlastet.

76. Die Finanzierung der schulischen Bildung ist im Wesentlichen Sache der Länder. Der Bund ist nur insoweit beteiligt, als die indirekten Instrumente zur Förderung der schulischen Bildung die gemeinsamen Steuereinnahmen von Bund und Ländern reduzieren. Zwar wäre bei der Schulbildung an eine direkte Bundesbeteiligung zu denken. Die öffentliche Finanzierung der schulischen Bildung erweist sich aber weniger in ihrem Umfang als defizitär, sondern vielmehr in ihrer Struktur, und diese ließe sich auf der jeweiligen Landesebene korrigieren.

77. Ebenso wie die Finanzierung der Schulbildung ist die Finanzierung der Hochschulbildung Sache der Länder. Zwar fallen die nicht bereits privat angeeigneten Erträge der Hochschulbildung – zusätzliche Steuereinnahmen und geringere Sozialausgaben – Bund und Ländern gemeinsam zu. Daraus sollte aber nicht die Notwendigkeit einer direkten Beteiligung des Bundes an den Kosten der Hochschulbildung abgeleitet werden. Wie dargestellt, wäre es besser, die öffentliche Beteiligung an der Finanzierung der Hochschulbildung auf die Anrechenbarkeit der privat getragenen Kosten des Studiums als Werbungskosten und auf Steuergutschriften zu beschränken. In einem solchen Modell würden Bund und Länder die Finanzierung der Hochschulbildung automatisch gemeinsam tragen. Der in den meisten Ländern vorherrschende unentgeltliche Zugang zum Hochschulstudium ist dagegen eher geeignet, zu einer Unterfinanzierung in der Hochschulbildung beizutragen. Dadurch werden nämlich strategische Anreize zwischen den Ländern ausgelöst, die eigenen Hochschulausgaben zu reduzieren und die Kosten der Hochschulbildung den anderen Ländern zu überlassen (Büttner und Schwager, 2004).

78. Über das BAföG ist der Bund an der Finanzierung des Lebensunterhalts der Studierenden beteiligt. Dieses sollte in Zukunft aber besser als Darlehen angeboten und in das bereits bestehende öffentliche Bildungskreditprogramm integriert werden.

79. In der beruflichen Weiterbildung ist die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern über die volle steuerliche Anrechenbarkeit der Ausbildungskosten

bereits realisiert. Die direkten Fördermaßnahmen werden dagegen im Wesentlichen aus dem Bundeshaushalt finanziert. Hier sollte geprüft werden, ob sie nicht besser privat zu finanzieren wären, so dass sich die öffentliche Rolle des Bundes wie in der Hochschulbildung auf die Bereitstellung von öffentlichen Bildungskrediten beschränken könnte.

IV Reformempfehlungen

80. In Deutschland steht die Verteilung der öffentlichen und privaten Finanzierungslasten der Bildung auf dem Kopf. In der vorschulischen Phase wird zu sehr und in der Hochschulphase wird zu wenig auf private Initiative vertraut. Zudem verzerrt der Staat dort, wo er sich an der Finanzierung der Bildung beteiligt, den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanbietern.

81. Bildungsökonomisch betrachtet sollte der Staat frühe Bildungsphasen direkt fördern und erst in späteren Phasen steuerliche Anreize für Bildungsinvestitionen geben. Den Zugang zur Bildung sollte der Staat dort, wo er sie nicht selbst finanziert, durch öffentliche Bildungskredite öffnen. Gemessen an diesen Vorgaben beteiligt sich der Staat in Deutschland in viel zu großem Umfang an der Finanzierung der Hochschulbildung und in viel zu geringem Umfang an der Finanzierung der vorschulischen Bildung. Zugleich fördert er die Bildung über den gesamten Bildungslebenszyklus mit einem Sammelsurium von indirekten steuerlichen Förderinstrumenten, die insbesondere in frühen Bildungsphasen einzig Mitnahmeeffekte auslösen, und in späteren Bildungsphasen eher sachfremd wirken.

82. Der Kronberger Kreis empfiehlt folgende Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen und privaten Verteilung der Bildungsfinanzierung:

- An der Finanzierung der vorschulischen Bildung sollte sich der Staat stärker beteiligen. Für einkommensschwächere Familien sollten die Gebühren für Kindergärten grundsätzlich entfallen. Insbesondere bietet sich die Einführung von Gutscheinen an, die für einen Platz in einem Kindergarten eingelöst werden können. Das sichert einen fairen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern. Die Gutscheine sollten in ihrem Finanzierungsumfang nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt werden, so dass Familien mit geringem Einkommen eine Vollfinanzierung für einen Platz in einem Kindergarten erhalten und Familien mit höheren Einkommen eine Teilfinanzierung oder keine öffentliche Finanzierung.

- In Verbindung mit der unentgeltlichen Bereitstellung von vorschulischen Bildungsangeboten für Kinder aus einkommensschwachen Familien sollten zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, damit diese Familien die unentgeltlichen Angebote tatsächlich wahrnehmen. Das kann in Form von finanziellen Anreizen geschehen. Zu denken wäre zudem an die Einführung eines allgemein verpflichtenden Kindergartenjahres vor der Einschulung.
- Die öffentliche Finanzierung der Schulbildung sollte umgestellt werden auf eine Förderung je Schüler – beispielsweise in der Form eines Gutscheinsystems. Dadurch entstehen faire Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlichen und privaten Schulen. Den Schulen sollte weitgehende Autonomie in der Ausgestaltung ihres Bildungsangebotes überlassen werden. Die Qualität der Schulbildung muss durch verbindliche Mindeststandards und externe Leistungskontrollen sichergestellt werden.
- Auf die bisherige indirekte steuerliche Förderung von Bildungsinvestitionen kann in den vorschulischen und schulischen Bildungsphasen vollständig verzichtet werden. Konkret sollten die Freibeträge für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf, die Eltern bislang für die Ausbildung ihrer Kinder erhalten, ersatzlos gestrichen werden.
- An öffentlichen Hochschulen sollten Studiengebühren (wieder-)eingeführt werden. Die Kosten des Studiums sollten von den Hochschülern in vollem Umfang im Anschluss an ihr Studium steuerlich geltend gemacht werden können. Steuerliche Vorteile, die Eltern für studierende Kinder bislang geltend machen können, müssen im Gegenzug gestrichen werden.
- Öffentliche Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung sollten bis auf die Förderung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen abgeschafft und durch öffentliche Kredite zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung ersetzt werden.

Literaturverzeichnis

- Altis, A.** (2011), Entwicklungen im Bereich der Beamtenversorgung, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Februar 2011, 164–171.
- Arnott, R. und J. Rouse** (1987), Peer Group Effects and Educational Attainment, *Journal of Public Economics* 32, 287–305.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2012), Bildung in Deutschland 2012, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Bauer, P.C. und R.T. Riphahn** (2009), Kindergarten Enrollment and the Intergenerational Transmission of Education, IZA Diskussionspapier Nr. 4466.
- Becker, G.S.** (1964), *Human Capital*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Becker, R. und F. Schubert** (2006), Soziale Ungleichheit von Lesekompetenzen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58, 253–284.
- Bishop, J.** (1977), The Effect of Public Policies on the Demand for Higher Education, *Journal of Human Resources* 12, 285–307.
- Black, S.E. und K.L. Sokoloff** (2006), Long-Term Trends in Schooling: The Rise and Decline (?) of Public Education in the United States, in: Hanushek, E.A. und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 69–105.
- Blaug, M.** (1970), *An Introduction to the Economics of Education*, Penguin Press, London.
- Blomeyer, D., K. Coneus, M. Laucht und F. Pfeiffer** (2009), Initial Risk Matrix, Home Resources, Ability Development and Children's Achievement, *Journal of the European Economic Association* 7, 1–11.
- Blomeyer, D., M. Laucht, F. Pfeiffer und K. Reuß** (2010), Mutter-Kind-Interaktion im Säuglingsalter, Familienumgebung und Entwicklung früher kognitiver und nichtkognitiver Fähigkeiten: Eine prospektive Studie, *Vierteiljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 79, 11–26.
- Borgloh, S., F. Kupferschmidt und B.U. Wigger** (2008), Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland: Eine Längsschnittbetrachtung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 228, 25–48.
- Bruckmeier, K., G.-B. Fischer und B.U. Wigger** (2012), Does Distance Matter? The Effects of Tuition Fees on Enrollment at German Universities, Mimeo, Karlsruher Institut für Technologie.
- Büttner, T. und R. Schwager** (2004), Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen, in: Franz, W., H.-J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Bildung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 251–278.

- Cameron S.V. und J.J. Heckman** (1998), Life Cycle Schooling and Dynamic Selection Bias: Models and Evidence for Five Cohorts of American Males, *Journal of Political Economy* 106, 262–333.
- Card, D.** (2001), Estimating the Returns to Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems, *Econometrica* 69, 1127–1260.
- Carneiro, P. und J.J. Heckman**, (2002), The Evidence on Credit Constraints in Post Secondary Schooling, *Economic Journal* 112, 705–734.
- Cascio, E.U.** (2009), Do Investments in Universal Early Education Pay Off? Long-term Effects of Introducing Kindergartens into Public Schools, NBER Working Paper Nr. 14951.
- Cunha, F. und J.J. Heckman** (2007), The Technology of Skill Formation, *American Economic Review* 97, 31–47.
- Dahrendorf, R.** (1965), Bildung ist Bürgerrecht: Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Nannen-Verlag, Hamburg.
- Doerr, A., B. Fitzenberger, T. Kruppe, M. Paul und A. Strittmatter** (2012), Training Vouchers and Labor Market Perspectives, Mimeo.
- Dwenger, N., J. Storck und K. Wrohlich** (2012), Do tuition fees affect the mobility of university applicants? Evidence from a natural experiment. *Economics of Education Review* 31, 155–167.
- Ellwood, D. und T. Kane** (2000), Who is Getting a College Education?: Family Background and the Growing Gaps in Enrolment, in: Danzinger, S. und J. Waldfogel (Hrsg.), *Securing the Future*, Russell Sage, New York, 283–324.
- Hart, O., A. Shleifer und R.W. Vishny** (1997), The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127–1161.
- Hanushek, E.A., L. Wößmann und L. Zhang** (2011), General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle, NBER Working Paper Nr. 17504.
- Heckman, J.J.** (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science* 312, 1900–1902.
- Heckman, J.J. und P. Klenow** (1997), Human Capital Policy, Mimeo.
- Heckman, J.J., L.J. Lochner und P.E. Todd** (2006), Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond, in: Hanushek, E.A. und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 307–458.
- Helbig, M., T. Baier und A. Kroth** (2012), Die Auswirkung von Studiengebühren auf die Studierneigung in Deutschland. Evidenz aus einem natürlichen Experiment auf Basis der HIS-Studienberechtigtenbefragung, *Zeitschrift für Soziologie* 41, 227–246.
- Hübner, M.** (2012), Do Tuition Fees Affect Enrollment Behavior? Evidence from a Natural Experiment in Germany, *Economics of Education Review* 31, 949–960.
- Kane, T.** (1996), College Costs, Borrowing Constraints, and the Timing of College Entry, *Eastern Economic Journal* 22, 181–194.
- Kane, T.** (1994), College Entry by Blacks since 1970: The Role of College Costs, Family Background and the Returns to Education, *Journal of Political Economy* 102, 878–911.
- Klein, H.E.** (2011), Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung, *IW-Trends* 02/2011, 97–113.
- Kupferschmidt, F. und B.U. Wigger** (2006), Öffentliche versus private Finanzierung der Hochschulbildung: Effizienz- und Verteilungsaspekte, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, 285–307.
- Lüdemann, E., G. Schütz, M.R. West und L. Wößmann** (2007), School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003, OECD Education Working Paper Nr. 13, Paris.
- Manski, C.F. und D.A. Wise** (1983), *College Choice in America*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Mas, A. und E. Moretti** (2009), Peers at Work, *American Economic Review* 99, 112–145.
- McPherson, M.S. und Schapiro, M.O.** (1991), Does Student Aid Affect College Enrollment? New Evidence on Persistent Controversy, *American Economic Review* 81, 309–318.
- Monopolkommission** (2000), Sondergutachten 30, Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik, Baden-Baden, Nomos.
- Neidell, M. und J. Waldfogel** (2008), Cognitive and Non-Cognitive Peer Effects in Early Education, NBER Working Paper Nr. 14277.
- O'Donoghue, T.D. und M. Rabin**, (1999), Doing it Now or Later, *American Economic Review* 89, 103–133.
- OECD** (2012), Bildung auf einen Blick 2012: OECD Indikatoren, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- O'Neill, D.** (2009), A Cost-Benefit Analysis of Early Childhood Intervention: Evidence from a Randomised Evaluation of a Parenting Programme, IZA Discussion Paper Nr. 4518.
- Patrinos, H.A.** (2010), Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 51.
- PWC** (2012), Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte – die Finanzsituation in den Bundesländern, Eigenverlag.
- Pfeiffer, F. und K. Reuß** (2008), Ungleichheit und die differentiellen Erträge frühkindlicher Bildungsinvestitionen im Lebenszyklus, in Apolte, T. und A. Funcke (Hrsg.), *Frühkindliche Bildung und Betreuung – Reformen aus ökonomischer, pädagogischer und psychologischer Perspektive*, Nomos, Baden-Baden, 25–43.
- Pfeiffer, F. und R.R. Seiberlich** (2009), A Socio-economic Analysis of Youth Disconnectedness, ZEW Discussion Paper Nr. 09–070.
- Radner, R. und L.S. Miller** (1970), Demand and Supply in U.S. Higher Education: A Progress Report, *American Economic Review* 60, 326–352.
- Richter, W.F. und B.U. Wigger** (2012), Die Besteuerung des Humanvermögens, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 82–102.
- Robertson, D. und J. Symons** (2003), Peer Group versus Schooling Effects on Educational Attainment, *Economica* 70, 31–53.

Schlotter, M. und L. Wößmann (2010), Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 79, 99–120.

Schultz, T.W. (1961), Investment in Human Capital, American Economic Review 51, 1–17.

Shapiro, J. (2005), Is there a Daily Discount Rate? Evidence from the Food Stamp Nutrition Cycle, Journal of Public Economics 89, 303–325.

Spence, A.M. (1973), Job Market Signalling, Quarterly Journal of Economics 87, 355–374.

Spieß, C.K. (2009), Archillesferse „Frühkindliche Bildung“, Wirtschaftsdienst 89, 376–379.

Trostel, P.A. (1993), The Effect of Taxation on Human Capital, Journal of Political Economy 101, 327–350.

West, M.R. und L. Wößmann (2010), „Every Catholic Child in a Catholic School“: Historical Resistance to State Schooling, Contemporary School Competition and Student Achievement Across Countries, Economic Journal 120, F229–F255.

Wigger, B.U. und R.K. von Weizsäcker (2001), Risk, Resources and Education, IMF Staff Papers 48, 547–560.

Wigger, B.U. und R.K. von Weizsäcker (2000), Öffentliche oder private Umsetzung des staatlichen Bildungsauftrags? – Eine Analyse auf der Grundlage der Theorie unvollständiger Verträge, in: von Weizsäcker, R.K. (Hrsg.), Schul- und Hochschulorganisation, Duncker & Humblot, Berlin, 275–291.

Wößmann, L., E. Lüdemann, G. Schütz und M.R. West (2009), School Accountability, Autonomy, around the World, Edward Elgar, Cheltenham.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 A social Union for Europe? (1997)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)

21	Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
20	Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
19	Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
18	Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
17	Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
16	Das soziale Netz reißt (1988)
15	Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
14	Reform der Alterssicherung (1987)
13	Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
12	Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
11	Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
10	Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
9	Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
8	Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
7	Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
6	Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
5	Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
4	Mehr Markt im Verkehr (1984)
3	Mehr Beteiligungskapital (1983)
2	Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
1	Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

106	Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
104	Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
102	Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
96	Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
63	Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (104)
54	Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
52	Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
43	Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
17	Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
3	§116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Justus Haucap

Universität Düsseldorf, Mitglied und ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, Vorsitzender des Forschungsbeirats des RWI Essen, Forschungsprofessor am DIW Berlin.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Karlsruher Institut für Technologie, Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München, Fiscal Expert des Internationalen Währungsfonds.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Research Fellow am Center for Economic Policy Research, London, ehem. Senior Economist am Federal Reserve Board Washington D.C.