

Öffentliche Bildungsausgaben in Österreich 2000–2020: Entwicklungen und bildungspolitische Herausforderungen

Sophie Achleitner*, Philipp Schnell°

*Sophie Achleitner, Momentum Institut, sophie.achleitner@momentum-institut.at

°Philipp Schnell, Arbeiterkammer Wien, philipp.schnell@akwien.at

In der bildungspolitischen Diskussion wird der Fokus zumeist auf Fragen der Herstellung von mehr Chancengerechtigkeit, der Governance des Bildungssystems und ihren Institutionen sowie allgemein der Effizienz des Bildungswesens gerichtet (Schnell & Gruber, 2023). Aspekte der Mittelausstattung und der Finanzierungsstruktur stehen in Österreich seltener im Mittelpunkt. Wenn Bildungsausgaben in Debatten berücksichtigt werden, dann als Teil der Diskussion rund um die Effizienz des Bildungswesens, indem zumeist die Diskrepanz zwischen hohen Ausgaben (Input) und unzureichenden Ergebnissen (Output) thematisiert wird. Dabei kann die Analyse von Bildungsausgaben nicht nur als „grundlegender Parameter für die Entwicklung des Bildungswesens“ (Nikolai 2007) angesehen werden, sondern erlaubt auch bildungspolitische Prioritäten von Parteien und relevanten Akteuren zu identifizieren.

Die Analyse von Bildungsausgaben hat gerade deshalb auch in der vergleichenden Politikwissenschaft in den letzten zwei Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen (vgl. Busemeyer & Trampusch, 2011; Busemeyer & Garritzmann, 2019). Österreich ist allerdings in dieser vergleichenden Forschung oftmals nicht präsent (Lassnigg et al., 2016) und auch nationale Detailanalysen von Bildungsausgaben sind rar (für Ausnahmen, siehe Lassnigg et al. 1994; Biffl 2002), weshalb kaum detaillierte Analysen der österreichischen Bildungsfinanzierung vorliegen. Eine Ausnahme bildet die Studie über Governance-Probleme und Bildungsfinanzierung von Lassnigg et al. (2016), deren empirischer Fokus allerdings mit 2012 endete und damit entscheidende bildungspolitische Reformperioden und Regime-Wechsel der letzten 10 Jahre nicht mitberücksichtigen konnte.

Unser Beitrag setzt an dieser Forschungslücke an und analysiert die Entwicklung der österreichischen Bildungsausgaben von 2000 bis 2020 – und damit bis zum Beginn der COVID-19-Pandemie. Konzeptionell liegen unserer – weitestgehend deskriptiven – Analyse zwei Fragen zu Grunde:

(1) Wie viel budgetäre Mittel werden für Bildung in Österreich aufgebracht?

(2) Was bedingt Entwicklungen und Veränderungen in der Bildungsausgabenstruktur in den letzten zwei Jahrzehnten?

Zur Beantwortung der ersten Frage richten wir unseren empirischen Fokus zum einen auf die Verfügbarkeit finanzieller Bildungsressourcen im internationalen Vergleich; zum anderen auf Aspekte der Streuung der Bildungsausgaben, indem die Verteilung der finanziellen Mittel nach Schultypen über Zeit analysiert wird. Zur Beantwortung unserer zweiten Forschungsfrage nach möglichen Veränderungsfaktoren gehen wir in drei Analyseschritten vor: Erstens bestimmen wir mittels „Structural-Break“-Analyse Wendepunkte in der Budgetentwicklung und setzen diese in Relation zu politischen Regime-Wechseln (Regierungsperioden) sowie sozio-ökonomischen und demographischen Entwicklungen. Zweitens nähern wir uns mittels explorativer Korrelationsanalysen dem Zusammenhang zwischen möglichen Einflussfaktoren und Budgetentwicklungen über Zeit. Drittens erheben wir deskriptiv das budgetäre Ausmaß von sogenannten Offensivmaßnahmen im Bildungsbereich und deren zeitlicher Entwicklung. Offensivmaßnahmen sind vom Ressort extra ausverhandelte finanzielle Ressourcen, um Reformprozesse einzuleiten. Sie sind damit Ausdruck bildungspolitischer Schwerpunktsetzungen und zeigen punktuell, in welchem Ausmaß Bildungsausgaben gezielt von Bildungsminister:innen in Legislaturperioden verändert werden.

Die ersten Ergebnisse zeigen, dass sich die österreichischen öffentlichen Bildungsausgaben im EU-Vergleich zwar im oberen Mittelfeld befinden – allerdings variieren die Ausgaben für einzelne Teilbereiche des Bildungswesens (Primär-, Sekundär- und Tertiärbereich) deutlich zwischen den Ländern. In der differenzierten zeitlichen Betrachtung nach Schultypen in Österreich (Fokus auf Primär- und Sekundärbereich) wird ersichtlich, dass die Bildungsausgaben stark nach Schulform variieren und sich zudem sehr unterschiedlich entwickelt haben. Der Personalaufwand ist außerdem eine bedeutende Größe im Bildungsbudget.

Dabei scheinen sich österreichische Bildungsausgaben unabhängig von sozio-ökonomischen Faktoren, wie der Zahl der Schüler:innen oder dem wirtschaftlichem Wachstum zu entwickeln. Ergänzend finden wir in unseren (explorativen) Analysen keine substanziellen Anzeichen für Effekte der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung auf die Bildungsausgabenentwicklung (und widerlegen damit die Parteiendifferenzhypothese). Stattdessen lassen sich die Bildungsausgabenquoten zu einem großen Teil durch die Vorjahresausgaben vorhersagen und bestätigen damit die „Politik-Erbe-Hypothese“. Die Ausgabenhöhe der Vorperiode – und damit das vom Vorgänger hinterlassene Politikererbe – bedingt zu einem großen Ausmaß auch das Niveau der heutigen Ausgaben. Der starke Zusammenhang mit dem Politikererbe weist darauf hin, dass es sich bei den öffentlichen Bildungsausgaben um ein Politikfeld handelt, das sich durch hohe Konstanz auszeichnet. Gerade der substanzielle Anteil an Personalkosten im Bildungsbudget begrenzt auch in Österreich Verteilungsspielräume, um bildungspolitische Reformen voranzutreiben. Wir diskutieren abschließend, welche Konsequenzen sich daraus für die österreichische Bildungspolitik und die gegenwärtigen Herausforderungen im Bildungsbereich ergeben.

Referenzen

Biffi, G. (2002). Die Kosten des österreichischen Bildungssystems und der Wert der Ausbildung. WIFO Monatsberichte (monthly reports), 75(6), 385-395.

Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (2011). Comparative Political Science and the Study of Education, British Journal of Political Science, 41/2: 413-443, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123410000517>

Busemeyer, Marius R.; Garritzmann, Julian L. (2019). Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat. In: Handbuch Sozialpolitik, Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (ed.). - Wiesbaden: Springer VS, 2019. - pp. 783-805. - ISBN 978-3-658-22802-6

Nikolai, R. (2007). Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen. Zeitschrift für Sozialreform 53, 7-30. DOI: 10.1515/zsr-2007-0103

Schnell, P.; Gruber, O. (2023). Soziale Bildungsungleichheiten in Österreichs Schulen. Kontinuitäten und Wandel zwischen 2012 und 2022. In: Pirkelbauer, Sybille; Soukup, Nikolai (Eds.). Soziale Lage in Österreich. Sozialpolitik in Diskussion (No. 24), Wien: ÖGB Verlag. Forthcoming.

Lassnigg, L., Bruneforth, M., & Vogtenhuber, S. (2015). Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. Nationaler Bildungsbericht Österreich, 2, 305-351.

Lassnigg, L., Pechar, H., & Riedel, M. (1994). Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung: Endbericht; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst und des Bundesministeriums für Finanzen.