

Julia Bock-Schappelwein

Verteilungswirkungen der Leistungen des öffentlichen Bildungssystems

Verteilungswirkungen der Leistungen des öffentlichen Bildungssystems

Die Verteilungswirkung der öffentlichen Bildungsausgaben hängt vorrangig von der Verteilung der Schüler und Schülerinnen sowie Studierenden auf die Ausbildungszweige und der damit verbundenen Ausbildungsdauer ab. Die öffentlichen Schulausgaben hatten im Jahr 2015 wie auch gemäß den früheren WIFO-Umverteilungsstudien einen vergleichsweise hohen Stellenwert für die Haushalte im unteren Einkommensdrittel. Die Ausgaben für Hochschulen hatten insgesamt eine sehr differenzierte Wirkung auf die Einkommensverteilung. Aufgrund der besonderen Haushaltsstruktur dürften sie vorwiegend Jugendlichen aus Haushalten mit mittlerem oder höherem Einkommen zugutekommen.

Distributional Effects of Services Provided by the Public Education System

The distributional effect of public expenditure on education depends primarily on the distribution of pupils and students, the field of education attended and the duration of education. Public school expenditures continue to be of comparatively high importance to households in the lower third of the income distribution. Expenditures on higher education have a very differentiated effect on income distribution. Due to specific household constellations, they are likely to benefit mainly young people from households in the middle and upper third of the Austrian income distribution.

Kontakt:

Mag. Julia Bock-Schappelwein: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, julia.bock-schappelwein@wifo.ac.at

JEL-Codes: D31, H41, H52, I22, I38 • **Keywords:** Einkommensverteilung, sozial- und wohlfahrtsstaatliche Geld- und Sachleistungen des Bildungssystems, Wohlfahrt

Der vorliegende Beitrag fasst die Hauptergebnisse des Kapitels 5.4 "Verteilungswirkungen der Leistungen des öffentlichen Bildungssystems" der Umverteilungsstudie des WIFO zusammen: Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly, Julia Bock-Schappelwein, Martina Einsiedl, Michael Klien, Thomas Leoni, Simon Loretz, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (im Auftrag von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Mai 2019, 50 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/61782>). Die Analyse verwendet Daten der European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), der Konsumerhebung und des Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

Begutachtung: Alois Guger • **Wissenschaftliche Assistenz:** Martina Einsiedl (martina.einsiedl@wifo.ac.at)

1. Einleitung

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen vor allem davon ab, wie sich die öffentlichen Bildungsausgaben nach Ausbildungszweigen zusammensetzen und wer aus welchen Einkommenschichten welche öffentlichen Bildungseinrichtungen besucht. Allerdings werden die Bildungschancen, Bildungswegentscheidungen und Bildungsergebnisse von Kindern und Jugendlichen in Österreich häufig vom Bildungsabschluss und Beruf der Eltern, von der sozialen und regionalen Herkunft sowie Nationalität oder Migrationshintergrund determiniert (*Bruneforth – Weber – Bacher, 2012, Bacher, 2003, OECD, 2018*). Nach *Bruneforth – Weber – Bacher (2012)* entstehen Ungleichheitseffekte etwa indem Schüler und Schülerinnen aus unteren sozialen Schichten aufgrund schlechterer Schulleistungen im Anschluss an die Pflichtschulausbildung eher keine Ausbildungswege wählen, die auf eine Matura vorbereiten. Liegen keine Leistungsunterschiede vor, können Kostenargumente, negative Erfolgserwartungen oder Werthaltungen dazu beitragen, keinen höheren Ausbildungsweg einzuschlagen.

Die Verwertbarkeit des formalen Bildungsabschlusses ist aber eine wesentliche Determinante für den weiteren Lebensweg, für die Beschäftigungsfähigkeit, die Einkommenschancen und auch für soziale Aspekte. Ohne einen formalen Bildungsabschluss im Anschluss an die Pflichtschulausbildung steigt das Risiko, keinen Arbeitsplatz bzw. Ausbildungsplatz zu finden, arbeitslos zu werden oder ganz aus dem Erwerbsprozess

auszuscheiden. Dies verringert die Einkommenschancen und schränkt die Beschäftigungsoptionen ein.

2. Umfang der öffentlichen Bildungsausgaben

In Österreich werden die Ausgaben für das formale Bildungswesen fast ausschließlich öffentlich finanziert (95% der Gesamtausgaben; OECD, 2017). Die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben (ohne Kindergarten) waren im Jahr 2015 laut Bildungsausgabenstatistik mit 16,8 Mrd. € (4,9% des BIP) um 1,7 Mrd. € oder 11,1% höher als 2010. Davon wurden für den postsekundären und den Hochschulbereich 6,2 Mrd. € aufgewandt (Übersicht 1, Level 4 bis 8).

Übersicht 1: Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen

| ISCED 1997 ISCED 2011 | Level 1 Level 1 | Level 2 Level 2 | Level 3 Level 3 | Level 4, 5B, 5A und 6 Level 4 bis 8 | Level 1 bis 6 Level 1 bis 8 | Öffentliche Bildungsausgaben ¹⁾ insgesamt |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--|--------------------------------|--|
| Mio. € | | | | | Mio. € | Anteile am BIP in % |
| 2005 | 2.534 | 3.181 | 2.945 | 3.688 | 12.348 | 4,9 |
| 2010 | 2.890 | 3.753 | 3.730 | 4.753 | 15.125 | 5,1 |
| 2015 | 3.112 | 4.101 | 3.391 | 6.197 | 16.800 | 4,9 |

Q: Statistik Austria, Bildungsausgabenstatistik (Stand 30. November 2017). Bruch in der Datenreihe 2011/12 mit dem Übergang von ISCED 1997 auf ISCED 2011. Die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen wurden unter ISCED 1997 ganz dem Level 3 zugerechnet, unter ISCED 2011 werden die 4. und 5. Jahrgänge dem Level 5 zugeordnet. Öffentliche Bildungsausgaben siehe http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/bildungsausgaben/index.html. – ¹⁾ Ohne Elementarbereich, einschließlich Forschungsanteil des Bundes.

Die Ausgabensteigerung seit 2010 betraf weniger die Volksschulen (Primarbereich +7,7%) und den Sekundarbereich I (+9,3%), sondern konzentrierte sich vielmehr dem Jahr 2010 erkennbaren Trend entsprechend auf den Sekundarbereich II und den Hochschulbereich¹⁾.

3. Zahl der Schüler und Schülerinnen sowie Studierenden

Laut Schulstatistik besuchten im Schuljahr 2015/16 90% der Schüler und Schülerinnen in Österreich öffentliche Schulen (2010/11: 89%). Die Zahl der Schüler und Schülerinnen im Alter ab 6 Jahren betrug im Schuljahr 2015/16 1,123.372 und die Zahl der Studierenden (ohne Privatuniversitäten) 379.641 (einschließlich Mehrfachzählungen). Gegenüber dem Referenzjahr 2010 verringerte sich die Zahl der Schüler und Schülerinnen im Alter ab 6 Jahren demographisch bedingt um rund 41.100 oder 3,5%, während die Zahl der Studierenden im selben Zeitraum um rund 29.100 oder 8,3% zunahm. In den Volksschulen stagnierte die Schülerzahl (+0,6%), in den allgemeinbildenden höheren Schulen stieg sie etwas (+3,2%) und in den Hauptschulen bzw. neuen Mittelschulen ging sie zurück (-8,3%). Die weiterführenden berufsbildenden Schulzweige verzeichneten durchwegs einen Rückgang, insbesondere die Berufsschulen (-14,9%) und die berufsbildenden mittleren Schulen (-11,5%). In den berufsbildenden höheren Schulen verringerte sich die Schülerzahl dagegen nur wenig (-3,0%)²⁾.

¹⁾ Die Revision der ISCED-Klassifikation 2011/12 von ISCED 1997 auf ISCED 2011 beeinträchtigt einen unmittelbaren Vergleich der Bildungsausgaben zwischen Schul- und Hochschulbereich mit dem Referenzjahr 2010: Die Bildungsausgaben für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen wurden unter ISCED 1997 ganz dem Schulbereich (Level 3) zugerechnet, die 4. und 5. Stufe der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen zählen laut ISCED 2011 aber nun zum Hochschulbereich (Level 5, nichtuniversitärer Tertiärbereich).

²⁾ Die Zahl der Schüler und Schülerinnen sowie Studierenden laut Schulstatistik stimmt für das Referenzjahr 2015 mit jene laut EU-SILC 2016 gut überein. Letztere bildet die Datengrundlage für die vorliegende Analyse. Demnach gab es im Referenzjahr 2015 in Österreich 1,137.900 Schüler und Schülerinnen und 394.300 Studierende.

4. Verteilung der öffentlichen Bildungsausgaben nach Einkommensschichten

Die öffentlichen Bildungsausgaben betragen 2015 durchschnittlich 9.320 € je Schüler bzw. Schülerin und Jahr (Volksschule 7.770 €, Sekundarbereich II, d. h. ohne 4. und 5. Stufe der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen 8.340 €, Sekundarbereich I 12.410 €). Haushalte mit Schulkindern oder Lehrlingen (19% aller Haushalte) erhielten durchschnittlich 14.460 € je Haushalt und Jahr bzw. 1.200 € monatlich.

Gemessen am Bruttogesamteinkommen entfielen im Jahr 2015 auf das untere Einkommensdrittel der Haushalte mit Schulkindern oder Lehrlingen 38,8% der öffentlichen Bildungsausgaben, auf das mittlere 34,3% und auf das obere 26,9% (Übersicht 2). Im Vergleich mit der Verteilung der Schulkinder und Lehrlinge flossen – wie 2010 – die Ausgaben leicht überproportional in das obere und weniger in das mittlere Einkommensdrittel.

Übersicht 2: Äquivalente öffentliche Bildungsausgaben der Haushalte, in denen Schüler, Schülerinnen und Lehrlinge leben

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

| | 2010 | | Haushalte Anzahl | 2015 | | Öffentliche | |
|-----------|---|---|---------------------|---|--------------|---|---|
| | Öffentliche Bildungsausgaben Anteile in % | In % des Bruttoäqui- valenz- gesamt- einkommens | | Schüler, Schülerinnen und Lehrlinge Je 100 Haushalte | Anteile in % | Öffentliche Bildungsausgaben Anteile in % | In % des Bruttoäqui- valenz- gesamt- einkommens |
| 1. Dezil | 6,7 | 80,8 | 55.689 | 156 | 7,6 | 8,3 | 77,8 |
| 2. Dezil | 9,2 | 50,6 | 93.746 | 182 | 15,0 | 14,8 | 44,5 |
| 3. Dezil | 11,7 | 36,8 | 81.592 | 173 | 12,4 | 12,4 | 33,6 |
| 4. Dezil | 12,6 | 28,9 | 77.661 | 153 | 10,4 | 10,0 | 24,0 |
| 5. Dezil | 10,3 | 25,2 | 84.689 | 156 | 11,6 | 11,0 | 20,7 |
| 6. Dezil | 13,4 | 20,9 | 82.680 | 153 | 11,1 | 10,9 | 18,2 |
| 7. Dezil | 10,0 | 16,9 | 74.179 | 145 | 9,4 | 9,4 | 15,1 |
| 8. Dezil | 8,9 | 12,9 | 75.940 | 150 | 10,0 | 10,1 | 13,6 |
| 9. Dezil | 8,1 | 12,5 | 58.391 | 132 | 6,8 | 7,1 | 10,0 |
| 10. Dezil | 9,1 | 7,0 | 48.599 | 133 | 5,7 | 6,1 | 5,7 |
| 1. Terzil | 31,9 | 44,4 | 259.014 | 169 | 38,6 | 38,8 | 40,9 |
| 2. Terzil | 39,3 | 22,2 | 263.424 | 152 | 35,2 | 34,3 | 19,2 |
| 3. Terzil | 28,8 | 10,3 | 210.727 | 141 | 26,2 | 26,9 | 9,7 |
| Insgesamt | 100,0 | 18,9 | 733.166 | 155 | 100,0 | 100,0 | 18,2 |

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

Die soziale und gesellschaftspolitische Bedeutung der öffentlichen Finanzierung des Schulsystems illustriert das Verhältnis zwischen öffentlichen Bildungsausgaben und Bruttogesamteinkommen. Demnach hatten – wie 2010 – die öffentlichen Schulausgaben für Haushalte mit geringem Einkommen große finanzielle Bedeutung: Im unteren Drittel der Einkommensverteilung entsprachen die Schulausgaben 40,9% (2010: 44,4%), im mittleren 19,2% (2010: 22,2%) und im oberen 9,7% (2010: 10,3%) der Gesamteinkommen. Der entsprechende Wert betrug für das untere Zehntel der Haushalte 78%.

5. Verteilung der öffentlichen Hochschulausgaben nach Einkommensschichten

Die öffentlichen Bildungsausgaben für den Hochschulbereich (einschließlich der Forschungsausgaben des Bundes für Bildungseinrichtungen) betragen 2015 6,2 Mrd. €³⁾. Für jede der 394.300 in Österreich studierenden und wohnhaften Personen (laut EU-

³⁾ Dieser Betrag umfasst erstmals die öffentlichen Bildungsausgaben für die 4. und 5. Schulstufe der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen. Ohne den klinischen Mehraufwand ergibt sich als Grundlage für die Verteilung ein Betrag von 6,1 Mrd. €.

SILC 2016) wurden demnach jährlich durchschnittlich 15.540 € aufgewandt. Die 340.300 Haushalte mit Studierenden (8,8% aller Haushalte) bezogen öffentliche Bildungsausgaben von durchschnittlich jährlich 18.000 € je Haushalt bzw. 1.500 € monatlich.

Gemessen am Bruttogesamteinkommen entfielen 2015 auf das untere Drittel der Haushalte mit Studierenden 40,3% der öffentlichen Hochschulausgaben, auf das mittlere Drittel 24,7% und auf das obere 35,0%. Wie 2010 flossen die öffentlichen Hochschulausgaben überproportional an Haushalte im unteren Einkommensdrittel und unterproportional an jene im oberen Einkommensdrittel. Dieser Befund ist neben methodischen Vorbehalten (Guger, 2016) auf die Wohnsituation der Studierenden zurückzuführen: Laut Sozialerhebung (Zaussinger et al., 2016) wohnte 2015 beinahe jede zweite studierende Person in einem eigenen Haushalt und nur jede fünfte studierende Person noch bei den Eltern. Sofern die finanziellen Ressourcen von Studierenden mit eigenem Haushalt entscheidend von (nicht in den Daten erfassten) Zuwendungen der Eltern abhängen, ist das Haushaltseinkommen nach unten verzerrt.

Für die Haushalte mit geringem Einkommen hatten die öffentlichen Hochschulausgaben in Relation zum Bruttogesamteinkommen 2015 relativ große Bedeutung: Auf Haushalte im unteren Einkommensdrittel stammten 83,7% des Einkommens aus öffentlichen Hochschulausgaben, im oberen Einkommensdrittel dagegen nur 15,9% (mittleres Drittel 31,6%; Übersicht 3).

Übersicht 3: Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben der Haushalte, in denen Studierende leben

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen

| | 2010 | | Haushalte Anzahl | 2015 | | Öffentliche Hochschulausgaben Anteile in % In % des Bruttoäquivalenz- gesamteinkommens | |
|-----------|--|---|---------------------|------------------------------------|--------------|---|-------|
| | Öffentliche Hochschulausgaben Anteile in % | In % des Bruttoäquivalenz- gesamteinkommens | | Studierende Je 100 Haushalte | Anteile in % | | |
| 1. Dezil | 15,5 | 159,0 | 47.416 | 115 | 13,8 | 18,9 | 162,2 |
| 2. Dezil | 10,7 | 72,3 | 32.066 | 123 | 10,0 | 11,5 | 78,9 |
| 3. Dezil | 10,7 | 53,8 | 26.828 | 104 | 7,1 | 8,0 | 50,3 |
| 4. Dezil | 7,3 | 37,0 | 26.342 | 112 | 7,5 | 6,5 | 35,1 |
| 5. Dezil | 8,0 | 28,6 | 27.035 | 121 | 8,3 | 8,3 | 37,8 |
| 6. Dezil | 7,2 | 24,1 | 24.891 | 122 | 7,7 | 7,0 | 29,9 |
| 7. Dezil | 9,7 | 19,2 | 29.967 | 116 | 8,8 | 7,7 | 23,8 |
| 8. Dezil | 10,2 | 15,9 | 42.037 | 112 | 11,9 | 10,6 | 19,8 |
| 9. Dezil | 9,5 | 13,9 | 46.188 | 120 | 14,1 | 12,5 | 17,2 |
| 10. Dezil | 11,2 | 7,7 | 37.511 | 114 | 10,9 | 9,1 | 11,0 |
| 1. Terzil | 39,4 | 77,0 | 115.297 | 115 | 33,5 | 40,3 | 83,7 |
| 2. Terzil | 26,3 | 25,7 | 88.541 | 115 | 25,9 | 24,7 | 31,6 |
| 3. Terzil | 34,3 | 11,5 | 136.443 | 117 | 40,5 | 35,0 | 15,9 |
| Insgesamt | 100,0 | 22,2 | 340.281 | 116 | 100,0 | 100,0 | 28,9 |

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdaten), EU-SILC 2016; HFCS 2009, HFCS 2014; WIFO-Berechnungen.

6. Fazit

Die Verteilungswirkung der öffentlichen Bildungsausgaben hängt vorrangig von der Verteilung und Struktur der Schüler und Schülerinnen sowie Studierenden, der Ausbildungsdauer und dem besuchten Ausbildungszweig ab. Wie die Analyse zeigt, hatten die öffentlichen Bildungsausgaben auch 2015 relativ große Bedeutung für Haushalte im unteren Einkommensdrittel. Eine private Finanzierung des Schulbesuches wäre für diese Haushalte daher kaum leistbar, zumal auf diesen Haushaltstyp vergleichsweise viele Kinder entfielen.

Für den Hochschulbereich ergab sich ein weiterhin sehr differenziertes Bild: Studierende mit eigenem Haushalt gehören meist den untersten Einkommensschichten an,

obwohl sich ihre soziale Lage aufgrund der Einkommenssituation der Eltern womöglich davon unterscheidet. Die öffentlichen Hochschulausgaben dürften vor diesem Hintergrund 2015 vorwiegend Jugendlichen zugutegekommen sein, die aus Haushalten mit zumindest mittlerem Einkommen stammten.

7. Literaturhinweise

- Bacher, J., "Soziale Ungleichheit und Bildungspartizipation im weiterführenden Schulsystem Österreichs", *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 2003, 28(3), S. 3-32.
- Bruneforth, M., Weber, C., Bacher, J., "Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich", in Herzog-Punzenberger, B. (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Band 2*, Leykam, Graz, 2012, S. 189-228.
- Guger, A., "Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems", in Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, M., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2016, S. 134-142, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>.
- OECD, *Bildung auf einen Blick*, Paris, 2017.
- OECD, *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility, PISA*, OECD Publishing, Paris, 2018.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, Th., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015*, WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61782>.
- Zaussinger, S., Unger, M., Thaler, B., Dibiasi, A., Grabher, A., Terzieva, B., Litofcenko, J., Binder, D., Brenner, J., Stjepanovic, S., Mathä, P., Kulhanek, A., *Studierenden-Sozialerhebung 2015. Bericht zur sozialen Lage der Studierenden. Band 2: Studierende, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung*, Wien, 2016.