

NETZWERK
-BILDUNG

Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung

Gutachten von
Joachim Wieland
und Dieter Dohmen

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Bildungsföderalismus

Joachim Wieland

Bildungsfinanzierung

Dieter Dohmen

Juni 2011

**Schriftenreihe des
Netzwerk Bildung**

ISBN: 978-3-86872-840-8

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Studienförderung

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler, Stefanie Mensching

Satz und Layout: minus Design, Berlin

Titelfoto: Johannes Beck

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2011

Die Position der Autoren gibt nicht in jedem Fall die Position der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.

DIE AUTOREN

Prof. Dr. Joachim Wieland

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Dieter Dohmen

Direktor des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie
FiBS Consulting GbR

VORWORT

Zum westdeutschen und seit 1990 zum gesamtdeutschen Bildungswesen gibt es eine nie enden wollende Dauerklage über den Bildungsföderalismus.

Die grundgesetzlich gesicherte Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik für die Fragen der Bildung wird deswegen kritisiert, weil sie es den einzelnen Ländern gestattet, im Rahmen allgemeiner Vereinbarungen eigene Schwerpunkte und Strukturen zu setzen. Die Erfahrungen mit der zentralistischen und jeder Indoktrination Vorschub leistenden Bildungspolitik der Nationalsozialisten haben die West-Alliierten dazu bewogen, den aus den Zeiten der Kleinstaaterie stammenden Bildungsföderalismus neu zu beleben. Da die Länder nach 1945 früher gegründet wurden als die Bundesrepublik, etablierte sich schon 1945/46 eine eigene länderspezifische Bildungspolitik. Damit aber die einzelnen Länder nicht zu sehr auseinanderdriften, haben sich die Kultusminister der Länder eine ständige Konferenz (KMK) gegeben, die sich in regelmäßigen Abständen zu Abstimmungsgesprächen trifft. Sie kann Beschlüsse nur einstimmig fassen. Sie ist älter als die Bundesrepublik.

Die KMK hat in den vergangenen 65 Jahren eine Unmenge an einheitlichen Vorgaben für die Schulstrukturen, die Anerkennung von Zeugnissen, die Anforderungsprofile für Fächer und Schulformen, den Hochschulzugang, die Hochschulfinanzierung usw. gemacht. Damit ist von Anfang an ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gewährleistet worden.

Dennoch hat die Klage über die Verschiedenheit nie nachgelassen. Sie entzündete sich immer wieder an Erfahrungen der Eltern, die bei beruflich bedingtem Ortswechsel das Fortkommen ihrer Kinder gefährdet sahen. Der böse Satz „Vater versetzt, Kind sitzen geblieben“ erlangte große Popularität. Die Wirksamkeit dieser Formel hängt vom Mobilitätsgrad der Bevölkerung ab. Da sich in den letzten 20 Jahren die Entfernungen zwischen angebotenen Arbeitsplätzen und Wohnorten vergrößert haben, ist dieser Aspekt nicht zu vernachlässigen. Hinter dieser Popularität steht die unausgesprochene Sehnsucht nach Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit.

Die Befürworter des Bildungsföderalismus machen geltend, dass die Erwartung nach strikter Einheitlichkeit in zentralistischer Weise nicht zu einer Vertiefung der Kenntnisse, sondern zu einer Nivellierung auf niedrigerem Niveau führen müsse. Außerdem sei es gerade der Föderalismus gewesen, der innovative und notwendige Reformen in das immer träge Bildungssystem gebracht habe. Von staatsrechtlicher Seite wird argumentiert, dass die Staatsqualität der Länder aus der Souveränität im Bildungswesen resultiere.

Es ist nun gar nicht zu übersehen, dass Länder mit wirtschaftlicher Prosperität auch für ihr Bildungswesen mehr tun können als Länder mit dauernder Strukturschwäche. Investitionen im Bildungswesen, vor allem in dem teuren Hochschul- und Forschungssektor, vergrößerten den Abstand zwischen den Ländern. Die gleichfalls grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse könnte durch diese unterschiedliche Entwicklung behindert werden.

Diese Beobachtung hat schon 1969 dazu geführt, im Grundgesetz die Möglichkeit zu verankern, den Hochschulbau und die Anschaffung von Großgeräten zur Hälfte vom Bund finanzieren zu lassen. Die außeruniversitären Forschungsorganisationen (DFG, MPG, Forschungsanstalten usw.) konnten durch die Dislozierung über ganz Deutschland zu manchem Ausgleich führen.

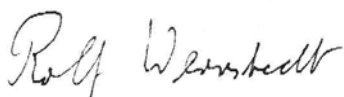
Gleichwohl hat sich in den letzten Jahren durch die Föderalismusreform, die u. a. die Möglichkeiten des Bundes zur Mitfinanzierung von Bildungsausgaben einschränkte, eine neue Dimension ergeben. Politisch gesehen hat es immer ein Misstrauen der Länder gegenüber dem Bund gegeben, dass er mit zu starker finanzieller Kraft auch in die inhaltliche Bestimmung der Bildungspolitik der Länder eingreifen könnte. Dies gilt unabhängig von der politischen Farbe. Z.B. wurde die Errichtung von Gesamtschulen als Versuchsschulen, auf die sich die Länder 1969 verständigt hatten, in den SPD-regierten Ländern extensiv, in den CDU/CSU-regierten Ländern restriktiv ausgelegt. Jedes Land hätte sich verboten, dass der Bund hier eingegriffen hätte.

Die in den zurückliegenden Jahren erkennbar gewordene Not der Länder, in ihrem Bildungssektor weiter zu investieren, hat die SPD-Bildungsministerin Edelgard Bulmahn vorschlagen lassen, den Ländern ein 4-Milliarden-Programm für die Etablierung von Ganztagschulen anzubieten. Da dies zunächst nicht zu den Prioritäten der CDU/CSU-regierten Länder gehörte, wurde dieses Programm zu Beginn nur zögerlich angenommen.

Als im Rahmen der Reform der Hartz- IV- Gesetze die CDU-Arbeitsministerin von der Leyen den Vorschlag für Bildungspakete machte, die von der Arbeitsverwaltung geprüft und genehmigt werden sollten, entspann sich sogleich eine Grundsatzdebatte, ob dies überhaupt ein zulässiger Weg sei, da es sich ja um ein Bildungsvorhaben handle, für das die Länder zuständig seien. Das sog. Konjunkturprogramm II zur Bewältigung der von der Finanzkrise ausgehenden Wirtschaftskrise enthielt auch Möglichkeiten, für die Errichtung und Sanierung von Bildungseinrichtungen Geld zur Verfügung zu stellen.

Alle diese aktuellen Vorhaben wurden unter weiter Interpretation gegebener grundgesetzlicher Vorgaben durchgeführt. Da dies für einen Rechtsstaat kein befriedigender Zustand ist und in der Sache notwendige Maßnahmen verhindern könnte, erscheint es notwendig, eine juristische Klärung des bisher Erlaubten und vielleicht Erwünschten herbeizuführen. Dazu erscheint es auch sinnvoll, den tatsächlichen finanziellen Bedarf bei vorgegebenen bildungspolitischen Zielen noch einmal zu beziffern und die Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Kommunen darzustellen.

Das Netzwerk Bildung hat sich in den letzten sechs Jahren mehrmals mit diesen Fragen beschäftigt (z.B. Gutachten Klemm, Veröffentlichung „Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand“). Wir haben Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland und Dr. Dieter Dohmen gebeten, auf der Grundlage bestehender Vorschriften, sich gutachterlich dazu zu äußern. Die Gutachten werden hiermit der Öffentlichkeit vorgestellt.



Prof. Rolf Wernstedt
Niedersächsischer Kultusminister a.D.
Moderator des Netzwerk Bildung

Teil 1

Bildungsföderalismus

Joachim Wieland

INHALT

1. GUTACHTENAUFTRAG	15
2. AUSGANGSLAGE	16
2.1 Fakten	16
2.2 Grundlagen	17
3. GRUNDSÄTZLICHE VORGABEN DER VERFASSUNG	20
4. GEMEINSCHAFTSAUFGABEN	22
5. FINANZHILFEN	26
6. GRUNDSICHERUNG FÜR ARBEITSUCHENDE, ART. 91e GG	29
7. UNGESCHRIEBENE ZUSTÄNDIGKEITEN DES BUNDES	31
8. STATUS QUO OHNE VERFASSUNGSÄNDERUNG	35
8.1 Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91b GG	35
8.2 Finanzhilfen, Art. 104b GG	37
8.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende, Art. 91e GG	40
8.4 Kompetenzen kraft Natur der Sache	40
9. VERFASSUNGSÄNDERUNGEN	42
9.1 Eigenständige Gemeinschaftsaufgabe Bildung	42
9.2 Erweiterte Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung	43
9.3 Streichungen innerhalb des Art. 104b GG	44
9.4 Einrichtung eines Sondervermögens für Bildung oder einer Bundesstiftung Bildung	45
9.5 Kombinationen	47

1. GUTACHTENAUFTRAG

Auch nach Abschluss der beiden Stufen der Bundesstaatsreform bleibt die Verteilung der Zuständigkeiten im Bildungsbereich umstritten. Die Länder betonen ihre Kompetenz für die Regelung des Bildungswesens, die einen wesentlichen Teil ihrer Zuständigkeit für Fragen der Kultur umfasst, verfügen aber angesichts hoher Schulden und der mit der Einführung der so genannten Schuldenbremse verbundenen Sparzwänge nur über begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Der Bund könnte bereit sein, sich an der Finanzierung dringender Bildungsaufgaben zu beteiligen, sieht sich aber schnell durch die Grenzen seiner Zuständigkeit in seinen Handlungsmöglichkeiten beschränkt. In dieser Situation hat die Friedrich-Ebert-Stiftung um ein Kurzgutachten zur gegenwärtigen Verfassungslage des Bildungsföderalismus und zu verfassungspolitischen Alternativen gebeten.

Ausgehend von einer Analyse der gegenwärtig bestehenden Ausgangslage (2) werden im Folgenden zunächst die grundsätzlichen Vorgaben der Verfassung skizziert (3). Auf dieser Grundlage wird ein Blick auf die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben (4) und der Finanzhilfen (5) sowie auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei der Grundversicherung für Arbeitsuchende (6) geworfen. Untersucht werden auch die ungeschriebenen Zuständigkeiten des Bundes in der Finanzverfassung (7). Damit ist der Boden für den Kern des Kurzgutachtens bereitet, in dem zunächst der Status quo ohne Verfassungsänderung erörtert wird (8), bevor die Vor- und Nachteile möglicher Verfassungsänderungen aus der Perspektive der Gesamtgesellschaft, des Bundes, der Länder und der Kommunen untersucht werden (9).

2. AUSGANGSLAGE

2.1 Fakten

Ungeachtet seiner beschränkten Zuständigkeiten für den Bildungsbereich hat der Bund in neuerer Zeit in diesem Politikfeld gemeinsam mit den Ländern Initiativen ergriffen. Bestes Beispiel ist der Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes, den die Regierungskoalition am 12. Januar 2009 verabschiedet hat. Der Beschluss Nr. 1 dieses Paktes, des sogenannten Konjunkturpakets II, umfasst Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand. Danach sollten bis Ende 2010 rund 10 Milliarden Euro für Investitionen der Kommunen und Länder sowie 4 Milliarden für Investitionen des Bundes vorgesehen werden.

Mit dem „Investitionsschwerpunkt Bildung“ wurden davon 6,5 Milliarden Euro für Bauinvestitionen der Länder und Kommunen in Kindergärten, Schulen und Hochschulen bereitgestellt. Diese Mittel dürften mittlerweile weitgehend investiert worden sein. Dadurch sind einerseits sonst nicht oder erst wesentlich später umzusetzende Baumaßnahmen im Bildungsbereich ermöglicht worden. Gerade die Beschränkung auf Baumaßnahmen hat diesen aber andererseits eine Priorität verliehen, die ihnen bei eigenständigen Ausgabebestimmungen von Ländern und Kommunen für Bildungsaufgaben vermutlich nicht zugekommen wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein wesentlicher Teil der so für Baumaßnahmen aufgewendeten Gelder in den Betrieb von Bildungseinrichtungen geflossen wäre.

Ein weiteres Engagement des Bundes im Zusammenwirken mit den Ländern zur Verbesserung der Bildungssituation hat sich bei dem so genannten Bildungsgipfel gezeigt: Die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder haben auf diesem Gipfel 2008 in Dresden vereinbart, bis 2015 10 % des Bruttoinlandsprodukts für Bildung und Forschung aufzuwenden. Ob diese Vereinbarung angesichts der überall knappen Finanzmittel und der immer spürbarer werdenden Wirkungen der so genannten Schuldenbremse umgesetzt werden wird, bleibt abzuwarten. Es handelt sich jedenfalls um eine Mischfinanzierung ohne Grundlage im Text der Verfassung.

Bei der Reform der Leistungen für Arbeitsuchende, die aufgrund der Recht-

sprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich geworden war, ist in § 28 SGB II neu geregelt worden, dass bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben dem Regelbedarf Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft berücksichtigt werden. Im Rahmen dieses sogenannten Bildungspakets werden für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf bei Schülerinnen und Schülern 100 Euro vorgesehen. Der Vollzug dieser Regelungen erweist sich in der Praxis offenbar als äußerst schwierig und ist mit erheblichen Kosten verbunden. Insoweit stellt sich die Frage, ob nicht eine Verwendung der Gelder für den Bau und den Unterhalt von staatlichen oder kommunalen Bildungseinrichtungen und für eine Verbesserung des öffentlichen Bildungsangebots wesentlich effektiver wäre.

2.2 Grundlagen

Grundlage des deutschen Bildungsföderalismus ist die Zuständigkeit der Länder für Bildung. Als Teil der Länderverantwortlichkeit für den Bereich der Kultur gehört die Zuständigkeit für Bildung zum Hausgut der Länder, das für deren Staatlichkeit und Identität prägend ist. Wegen dieser Bedeutung der Zuständigkeit der Länder für das Bildungswesen haben sie im Rahmen der Beratungen über die erste Stufe der Bundesstaatsreform mit Nachdruck auf ihren Kompetenzen beharrt und die vom Bund geforderte Erweiterung seiner Einflussmöglichkeiten entschieden abgewehrt. Das hat wesentlich dazu beigetragen, dass die erste Stufe der Bundesstaatsreform zunächst gescheitert ist.

Die schlechte Haushaltslage, die bis zu Haushaltsnotlagen reicht, erschwert es vielen Ländern, die aus ihrer Zuständigkeit erwachsenden Aufgaben im Bildungsbereich wahrzunehmen. Allein im Jahr 2009 hat sich die Verschuldung der Länder um 20 Milliarden Euro erhöht. Die Gesamtverschuldung Deutschlands ist als Folge der Finanzkrise auf über 2000 Milliarden Euro angestiegen. Den vier Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein droht nach den Feststellungen des Stabilitätsrates vom 23. Mai 2011 eine Haushaltsnotlage.

Im Vordergrund stehen in fast allen Ländern Überlegungen, wie der Haushalt durch Einsparungen entlastet werden kann. Wenn durch die demographische Entwicklung Mittel für Bildung freiwerden, ist kein Demographiegewinn, sondern eine Streichung von Mitteln zu erwarten.

Vgl. die Klemm-Studie für das Netzwerk Bildung „Bildungsausgaben im föderalen System“ Friedrich-Ebert-Stiftung 2009.

An zusätzliche Ausgaben für die Bildung wagt kaum ein Land zu denken. Zusätzliche Bildungsaufgaben der Länder sind auch nur schwer zu finanzieren. Die Länder verfügen nur über wenige und praktisch kaum relevante Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich der Steuern. Sie haben kaum Möglichkeiten, autonom über ihre Einnahmen zu entscheiden. Vergleichbares gilt für ihre Ausgaben. Diese werden wesentlich durch die Sozialgesetzgebung des Bundes bestimmt. Im Ergebnis verfügen die Länder kaum über Instrumente, mit denen sie sich Finanzmittel für mehr Bildungsausgaben beschaffen könnten. Hinzu kommt, dass die sogenannte Schuldenbremse die Länder zwingt, ihre strukturellen Haushaltsdefizite bis zum Jahr 2019 zu beseitigen. Dadurch wird in den nächsten Jahren ein stetig zunehmender Druck entstehen, neben anderen Ausgaben auch die Bildungsausgaben zu kürzen.

Vergleichbares gilt für die Kommunen. Auch sie sehen sich schon gegenwärtig gezwungen, ihre Ausgaben im Bildungsbereich zu senken. Dieser Zwang wird sich zukünftig verstärken. Die Finanzlage der Kommunen ist nämlich noch schwieriger als die der Länder. Das zeigt sich insbesondere an der Höhe ihrer Kassenkredite, die sich in den zehn Jahren bis zum Jahr 2009 auf über 34 Milliarden Euro versechsfacht haben. Die gewaltige Summe dieser „Überziehungskredite“ zeigt mehr als deutlich, wie prekär die Finanzlage der Kommunen ist.

Zudem bietet die sogenannte Schuldenbremse einen Anreiz für die Länder, in den nächsten Jahren finanzielle Lasten auf die Kommunen zu verlagern. Nach der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers, der die sogenannte Schuldenbremse in das Grundgesetz eingefügt hat, sollen die Schulden der Kommunen nicht in die Schulden der Länder eingerechnet werden. Dieser Umstand bewirkt einen ökonomischen Anreiz für die Länder, ihre eigenen Schulden dadurch zu senken, dass sie Ausgaben auf die Kommunen verlagern. So kann formell den Anforderungen der Schuldenbremse Genüge getan werden.

Demgegenüber ist der Bund nicht nur bereit, sondern in gewissem Umfang auch in der Lage, mehr Geld für Bildung auszugeben. Er kann nicht nur über die Steuer- und Sozialgesetzgebung seine Einnahmen und Ausgaben wesentlich besser steuern als die Länder. Vielmehr verfügt er auch über die finanzielle Kraft, außergewöhnliche Bildungsanstrengungen zu finanzieren. Häufig sieht er sich jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, sein Geld im Bereich der Bildung einzusetzen. Um diese verfassungsrechtlichen Grenzen zu verschieben, dehnt der Bund seine Zuständigkeit im Bildungsbereich bis zu äußers-

ten Grenzen aus, bedient sich verschiedener Umwegfinanzierungen, oder er beschränkt sich auf verfassungsrechtlich mögliche, aber politisch nicht vorrangige Aufgaben und Ausgaben im Bildungsbereich. So sind mit dem Konjunkturpaket II vor allem Bauinvestitionen der Länder und Kommunen in Kindergärten, Schulen und Hochschulen gefördert worden. Der Betrieb dieser Einrichtungen konnte und kann aber vom Bund nicht finanziert werden.

3. GRUNDSÄTZLICHE VORGABEN DER VERFASSUNG

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 30 als Grundnorm der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung,

Vergleiche dazu BVerfGE 12, 205 (246 ff.).

dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Diese Auffangregel allgemeiner Art wird in Spezialbestimmungen der Verfassung für die Gesetzgebung, die Verwaltung, die Rechtsprechung und die Ausgaben des Staates konkretisiert. So legt Art. 70 Abs. 1 GG fest, dass die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Gemäß Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Art. 92 GG regelt, dass die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist und durch das Bundesverfassungsgericht, durch die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt wird. Schließlich gibt Art. 104a GG vor, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Grundsätzlich müssen demnach Zuständigkeiten des Bundes in der Verfassung genannt oder zugelassen werden. Begründet das Grundgesetz keine Zuständigkeit des Bundes, sind die Länder zuständig.

Dem entspricht es, dass Bund und Länder Gemeinschaftsaufgaben nur auf der Basis einer verfassungsrechtlichen Regelung erledigen dürfen. Verschweigt sich die Verfassung, bleibt es bei der Auffangzuständigkeit der Länder. Dementsprechend folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den Kompetenzregeln des Grundgesetzes, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse des Bundes im Aufgabenbereich der Länder ausgeschlossen sind, es sei denn, die Verfassung hat dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen. Von begrenzten Ausnahmen abgesehen, schließt das Grundgesetz eine Mischverwaltung aus. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Verwaltung bedarf zwar nicht in jedem Fall einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Es widerspricht aber

der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, wenn der Bund in weitem Umfang Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse im Aufgabenbereich der Länder wahrnimmt, ohne dass die Verfassung ihn dazu ermächtigt. Ausnahmen hiervon bedürfen eines besonderen sachlichen Grundes und können nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen.

BVerfGE 119, 331 (365 und 370).

Der Bund darf seine Finanzmittel gemäß dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG nur dort einsetzen, wo er für die Verwaltung zuständig ist: Die Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast. Daraus ergibt sich der Grundsatz, dass der Bund seine Finanzmittel nicht einsetzen darf, wenn er nicht wenigstens über eine Mitwirkungsbefugnis im Bereich der Verwaltung verfügt. Dementsprechend ist eine Mitfinanzierungsbefugnis des Bundes nur dort gegeben, wo eine Mitverwaltungsbezugsbefugnis besteht. Folglich sind die Regelungen über die Gemeinschaftsaufgaben im Abschnitt 8.1 des Grundgesetzes vorliegend von besonderer Bedeutung.

4. GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

Von herausragender Bedeutung für die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bildungsbereich ist Art. 91b GG. Nachdem in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts der noch heute bestehende Wissenschaftsrat und ein Gremium zur Koordination der Bildungsplanung von Bund und Ländern ohne verfassungsrechtliche Grundlage eingerichtet worden waren, fand die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Bildungspolitik ihren Platz im Grundgesetz, als im Rahmen der großen Finanzreform von 1969 Art. 91b GG eingefügt wurde. Er sollte dem Bund eine Mitwirkungskompetenz im Bereich der Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten einräumen und lautete ursprünglich:

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtung und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

Im Rahmen der ersten Stufe der Bundesstaatsreform ist dann mit dem Ziel einer Entflechtung die heftig umstrittene Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe wieder abgeschafft worden. Zum einen war die Planungseuphorie, die 1969 zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Bildungsplanung geführt hatte, längst verfliegen. Zum anderen hatten sich die Verfahren der Bildungsplanung – vor allem die zwischen dem Bund und allen Ländern erforderlichen Abstimmungsprozesse – als äußerst mühsam und langwierig erwiesen. Schließlich war 2006 das Bestreben der Ländermehrheit besonders groß, alle Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Bildung so weit wie möglich zurückzudrängen.

Dagegen wurde die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Forschung detaillierter geregelt. Vorrangiges Motiv dürften finanzielle Erwägungen der Länder gewesen sein. Diese waren bei der Forschung offenbar groß genug, um Bedenken wegen der Beschränkung der Autonomie der Länder in der Forschungsförderung zu überwinden.

Zudem wurde mit der Ermöglichung der Finanzierung von „Forschungsbauten an Hochschulen“ ein begrenzter Ausschnitt der früher in Art.

91a Abs. 1 Nr. 1 GG geregelten Hochschulbaufinanzierung aufgenommen. Zur Kompensation für den Wegfall der alten Gemeinschaftsaufgaben gewährt Art. 143c GG den Ländern bis zum 31. Dezember 2019 Kompensationsbeträge. Dabei handelt es sich vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 jährlich um 695,3 Millionen Euro, die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ kompensieren, sowie um jährlich 298 Millionen Euro für überregionale Maßnahmen im Hochschulbereich. Zur Kompensation der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ stellt der Bund im gleichen Zeitraum jährlich 19,9 Millionen Euro zur Verfügung.

Art. 91b GG lautet nunmehr:

„(1) Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“

In dieser Form stellt Art. 91b GG einen Kompromiss dar. Er vermittelt zwischen dem Erfordernis einer Mitverantwortung und Mitwirkung des Bundes, die wegen der überregionalen Bedeutung und der finanziellen Größenordnung der Bildungsaufgaben erforderlich ist, und der Kulturhoheit, die das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder bildet. Die Vorschrift liefert damit eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für die zuvor verfassungsrechtlich umstrittene Staatspraxis. Sie sieht sowohl Mitverwaltungs- als auch Mitfinanzierungskompetenzen von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Forschungsförderung vor. Damit sind die Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Bildung erweitert worden.

Art. 91b GG setzt diesen Handlungsmöglichkeiten aber zugleich auch

deutliche Grenzen. Wesentlich ist zunächst einmal die Beschränkung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern auf die Fälle von überregionaler Bedeutung. Der Begriff der Überregionalität schließt nur regional bedeutsame Einrichtungen und Vorhaben aus. Er ist unbestimmt und damit für vielfältige Deutungen offen. Da die Grenze zwischen regionaler und überregionaler Bedeutung nur schwer zu ziehen ist, trägt das Abgrenzungskriterium nicht zur Rechtssicherheit bei.

Dem Bund wird durch 91b Abs. 1 Nr. 1 GG zwar grundsätzlich die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung gestattet. Diese Förderung wird aber in Nr. 1 auf Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben außerhalb von Hochschulen beschränkt, während an Hochschulen gemäß Nr. 2 des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG keine Einrichtungen, sondern nur Vorhaben der Wissenschaft und Forschung von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden dürfen. Gegenstand der Förderung können damit Forschungseinrichtungen einschließlich sogenannter Forschungsförderorganisationen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft als Form der institutionellen Förderung, einzelne Forschungsvorhaben in Gestalt der Projektförderung sowie die wissenschaftliche Forschung allgemein, wie etwa das Heisenberg-Programm, sein. Eine institutionelle Förderung der Forschung an Hochschulen ist nicht mehr zugelassen. Allerdings umfasst die Befugnis zur Förderung der Wissenschaft an Hochschulen auch eine Förderung der Hochschullehre.

Besondere Probleme wirft die Begrenzung der Mitwirkungsbefugnisse in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG auf Forschungsbauten an Hochschulen auf. Hochschulbauten sind in der wissenschaftlichen Praxis nur sehr selten allein der Forschung gewidmet, sondern dienen regelmäßig auch der Lehre. Auch die Abgrenzung des Begriffs „Großgeräte“ von anderen Geräten ist nicht immer einfach. Folgt man dem Verfassungstext, scheint die Förderung von Einrichtungen der Lehre, die einen wesentlichen Bereich der Bildung darstellen, nicht zugelassen. In der Literatur wird deshalb zu Recht darauf hingewiesen, dass die Absicht des Bundes, Elitehochschulen auszuwählen und zu fördern, die durch eine auf Art. 91b GG gestützte Exzellenzvereinbarung

Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen vom 18. Juli 2005, Bundesanzeiger S. 13347.

umgesetzt wurde, „die Grenzen dieser Gemeinschaftsaufgabe bis aufs Äußerste“ ausreize.

Heun, Art. 91 b Rn. 13, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Auflage 2008.

Zudem ist die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und damit der Lehre nur zulässig, wenn alle Länder einer entsprechenden Vereinbarung zustimmen. Damit räumt Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG jedem Land im Bereich des Zusammenwirkens von Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung eine Veto-Position ein. Das kann die Staatspraxis ganz erheblich erschweren.

Außerhalb von Wissenschaft und Forschung sieht die Verfassung eine Förderung des Bildungswesens durch den Bund in Art. 91b Abs. 2 GG nur in Form von Vereinbarungen über die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems im internationalen Vergleich vor. Dazu zählt etwa die Beteiligung des Bundes an künftigen PISA-Studien. Auch die neuen Kooperations- und Koordinierungsstrukturen von Bund und Ländern für internationale Vergleichsstudien, Bildungsberichterstattung, Empfehlungen und Bildungsforschung, die in Verwaltungsabkommen geregelt sind, werden auf Art. 91b Abs. 2 GG gestützt. Die Förderung schulischer Bildung selbst wird dagegen in der Verfassung nicht als Gegenstand des Zusammenwirkens von Bund und Ländern erwähnt. Damit hat ein wesentlicher Bereich eines möglichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern in der Bildung im Grundgesetz keinen Ort gefunden. Wie dieses Schweigen der Verfassung zu deuten und wie mit ihm in der Staatspraxis umzugehen ist, wird noch zu erörtern sein.

5. FINANZHILFEN

Art. 104b GG ermächtigt den Bund, den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen zu gewähren. Art. 104b GG ist in der ersten Stufe der Bundesstaatsreform 2006 als Nachfolgevorschrift zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. in das Grundgesetz eingefügt worden. Art. 104a Abs. 4 GG a.F. wiederum sollte 1969 das wild wuchernde Zuschusswesen des Bundes in Form der Fondswirtschaft und anderer Mischfinanzierungen ablösen. In der Folgezeit hat sich allerdings erwiesen, dass in der Staatspraxis Art. 104a Abs. 4 GG a.F. nicht geeignet war, die Finanzhilfen des Bundes zu begrenzen.

Näher dazu Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten vom 27. September 2007, S. 197 ff.

Deshalb hat der verfassungsändernde Gesetzgeber 2006 die Anforderungen an die Möglichkeit zur Gewährung von Finanzhilfen des Bundes deutlich erschwert. Das ergibt sich bereits aus dem Text der Vorschrift:

„(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse erteilt, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind.

Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch das Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

Dementsprechend können Finanzhilfen nur auf Gebieten gewährt werden, auf denen der Bund über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Das ist im Bildungsbereich nur sehr eingeschränkt der Fall. Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wird eine Bundeskompetenz für die Bereiche der außerschulischen beruflichen Bildung und der Weiterbildung abgeleitet. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG erstreckt die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Gebiet der Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Für eine Förderung der wissenschaftlichen Lehre hat der Bund ebenso wenig eine Gesetzgebungskompetenz wie für die Förderung der schulischen Bildung. Deshalb darf er für diese Zwecke den Ländern keine Finanzhilfen gewähren.

Über den Bereich seiner Gesetzgebungsbefugnisse hinaus darf der Bund seit der Einfügung des Satzes 2 in Art. 104b Abs. 1 GG mit Wirkung zum 1. August 2009 Finanzhilfen abgesehen von Naturkatastrophen in außergewöhnlichen Notsituationen gewähren, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auch bei großzügiger Auslegung dürfte ein Bildungsnotstand keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne dieser Verfassungsvorschrift sein. Weiter sind Finanzhilfen des Bundes auf besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen beschränkt. Auch insoweit stellt sich die Frage, wie im Einzelfall eine besonders bedeutsame von einer weniger bedeutsamen Investition der Länder und Kommunen abzugrenzen ist. Vermutlich wird man in der Praxis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 104a Abs. 1 Satz 1 GG a.F. abstellen. Danach müssen die „besonders bedeutsamen Investitionen“ „in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht haben“.

BVerfGE 39, 96 (115).

Auch insoweit handelt es sich aber um unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Staatspraxis weiten Auslegungsspielraum eröffnen. Letztlich wird

es schwer sein, aus der Voraussetzung der besonderen Bedeutung einer Investition eine fühlbare Begrenzung des Handelns des Bundes abzuleiten.

Zudem dürfen die Finanzhilfen des Bundes nicht den Betrieb von Bildungseinrichtungen finanzieren. Schließlich sind Finanzhilfen zweckgebunden: Sie müssen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sein. Hier dürfte sich im Bildungsbereich die Möglichkeit ergeben, Finanzhilfen zur Finanzierung von Investitionen mit dem Zweck der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zu begründen, weil Bildungsausgaben langfristig gesehen der Wirtschaft zugutekommen und damit der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen. In der Literatur wird insoweit die Auffassung vertreten, dass das Tatbestandsmerkmal der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dem Bund „**nahezu unbegrenzte Möglichkeiten der Investitionshilfen**“ eröffne, weil der Kreis der investitionshilfefähigen Projekte tatbestandsmäßig nicht zu begrenzen sei.

Heun, Art. 104b Rn. 16, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Auflage 2008; Hervorhebung im Original.

Auch die Erforderlichkeit entsprechender Finanzhilfen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch Investitionen von Ländern und Kommunen im Bildungsbereich wird sich bejahen lassen. Solche Finanzhilfen sind aber befristet und degressiv auszugestalten. Sie ermöglichen also nur eine einmalige Anschubfinanzierung und keine dauerhafte Kostenübernahme durch den Bund.

6. GRUNDSICHERUNG FÜR ARBEITSUCHENDE, ART. 91e GG

Nicht eigentlich eine Kompetenz des Bundes im Bildungsbereich, aber eine zulässige Mischfinanzierung, die auch für Bildungsausnahmen benutzt werden kann, ergibt sich aus Art. 91e. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„(1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden oder Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen.

(2) Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 wahrzunehmen sind.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Zur Grundsicherung, die Arbeitsuchenden zu gewähren ist, gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch Zahlungen zur Deckung des altersspezifischen Bedarfs für Kinder, welche die Schule besuchen. Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit der Länder für das Schul- und Bildungswesen die fürsorgerechtliche Berücksichtigung dieses Bedarfs durch den Bund nicht entbehrlich macht. Die Zuständigkeit der Länder betreffe den personellen und sachlichen Aufwand für die Institution Schule und nicht den individuellen Bedarf eines hilfebedürftigen Schülers. Der Bundesgesetzgeber könne erst dann von der Gewährung entsprechender Leistungen absehen, wenn sie durch landesrechtliche Ansprüche ersetzt und hilfebedürftigen Kindern gewährt würden. Dann könne eine einrichtungsbezogene Gewährung von Leistungen durch die Länder, zum Beispiel durch Übernahme der Kosten für die Beschaffung von Lernmitteln oder durch ein kostenloses Angebot von Nachhilfeunterricht, durchaus ein sinnvolles Konzept jugendnaher Hil-

feleistungen darstellen, das gewährleiste, dass der tatsächliche Bedarf gedeckt werde. Solange und soweit dies jedoch nicht der Fall sei, habe der Bundesgesetzgeber, der mit dem SBG II ein Leistungssystem habe schaffen wollen, welches das Existenzminimum vollständig gewährleiste, dafür Sorge zu tragen, dass mit dem Sozialgeld dieser zusätzliche Bedarf eines Schulkindes hinreichend abgedeckt sei.

BVerfGE 125, 175 (248 f.).

Damit hat das Bundesverfassungsgericht eine den Bildungsföderalismus ausgestaltende Alternative zwischen institutioneller Förderung des Schul- und Bildungswesens durch die Länder und der Deckung des individuellen Bedarfs eines hilfebedürftigen Schülers im Bildungsbereich durch den Bund geschaffen. Zwar ist die Bundeszuständigkeit insoweit subsidiär, weil der Bund Leistungen nur gewähren muss, wenn die Länder kein entsprechendes Angebot institutionell vorhalten. Angesichts der Finanzsituation der Länder dürfte jedoch damit zu rechnen sein, dass sie die ersatzweise Finanzierung von schulbedarfsbezogenen Bildungsausgaben durch Zahlungen des Bundes an hilfebedürftige Kinder bei ihrer Ausgestaltung des Schul- und Bildungswesens berücksichtigen und dem Bund den Vortritt lassen werden.

Art. 91e Abs. 1 GG eröffnet dem Bund damit eine personenbezogene Finanzierungsmöglichkeit im Bildungsbereich im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Arbeitsgemeinschaften als gemeinsame Einrichtungen von Bund auf der einen und Ländern sowie Kommunen auf der anderen Seite. Art. 91e Abs. 2 GG räumt dem Bund entsprechende Finanzierungspflichten auch gegenüber den sogenannten Optionskommunen ein, die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende allein wahrnehmen. Damit gewährt Art. 91e GG dem Bund die Möglichkeit, Maßnahmen zur Förderung der schulischen Bildung über seine von der Verfassung legitimierte Mitwirkung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu ergreifen.

7. UNGESCHRIEBENE ZUSTÄNDIGKEITEN DES BUNDES

Traditionell stützt sich der Bund in Deutschland für die Gewährung von Finanzhilfen auf ungeschriebene Zuständigkeiten. Das hat vor der Einführung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. in die Finanzverfassung 1969 zu der bereits erwähnten Fondswirtschaft geführt. Auch unter Geltung des Art. 104a Abs. 4 GG sind ungeschriebene Finanzierungskompetenzen des Bundes in großem Umfang in der Staatspraxis toleriert worden. So wurden 1986 immerhin 6 der 17 größten Finanzhilfen des Bundes auf ungeschriebene Ausgabenkompetenzen gestützt. Ihr Umfang belief sich auf mehrere Milliarden DM.

Siehe etwa Zehnter Subventionsbericht, BT-Drs. 10/3821, S.116 f., 126 ff., 146 f. und 150 f.; näher dazu Wieland, Ungeschriebene Ausgabenkompetenzen des Bundes in der geschriebenen Finanzverfassung des Grundgesetzes?, in: Brink u. a., Aktuelle Fragen der Finanzordnung im internationalen und nationalen Recht, 1986, S. 129 ff. (130 f.).

Ungeschriebene Finanzierungskompetenzen des Bundes sind systematisch nicht leicht zu begründen, weil das Grundgesetz nicht nur die Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch für die staatlichen Ausgaben genau auf Bund und Länder verteilt. Nach dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Zuständigkeit für die Finanzierung einer Aufgabe hängt also von der Zuständigkeit für ihre Durchführung ab.

Die Staatspraxis beruft sich auf den Wortlaut des Art. 30 GG. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Die erforderliche Zulassung einer Aufgabenwahrnehmung und damit einer Finanzierung durch den Bund wird aus einer Kompetenz aus der Natur der Sache abgeleitet, welche die Verfassung implizit zulasse. Diese Kompetenz ist schon unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung in der Literatur entwickelt worden: Es handele sich um den „ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der par-

tikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reich und nur von ihm geregelt werden können“.

Anschütz, Die Reichsaufsicht, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrecht, 1. Band, 1930, S. 365 (367).

Soweit sich so eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit des Bundes begründen lässt, folgt daraus gemäß Art. 104a Abs. 1 GG auch eine Finanzierungszuständigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat die Definition der Zuständigkeit kraft Natur der Sache von Anschütz übernommen. Es hat aber zugleich betont, dass Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend fordern müssten. Argumente aus der Natur der Sache versagen, wo sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen lasse.

BVerfGE 11, 89 (99).

In seinem Urteil zum Jugendwohlfahrtgesetz vom 18. Juli 1967 hat das Bundesverfassungsgericht eine Förderungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter anerkannt.

BVerfGE 22, 180 (217).

Es reiche aus, wenn Bestrebungen ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam gefördert werden könnten. Als Beispiel für zulässige Förderungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund hat das Gericht zentrale Einrichtungen genannt, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckte, darüber hinaus auch gesamtdeutsche und internationale Aufgaben. Ungeachtet kritischer Stimmen in der Literatur hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung später nicht korrigiert. Die Staatspraxis hat sich auf diese Rechtsprechung berufen und dabei vor allem dem Gesichtspunkt der Überregionalität besondere Bedeutung zugemessen. Eine Verhandlungskommission von Bund und Ländern hat bereits 1971 den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, das sogenannte Flurbereinigungsabkommen, ausgearbeitet.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Ge-

meinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (76).

Diese Verwaltungsvereinbarung ist zwar nie in Kraft getreten, hat aber dennoch die Staatspraxis geleitet. Danach kann der Bund „Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“ finanzieren. „Zur Großforschung gehören Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvoller Weise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können (Großforschung)“. Weiter kann der Bund nach dem Entwurf „Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können“, durchführen. Schließlich kann er die „Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen)“ übernehmen. Weiterhin sieht das Flurbereinigungsabkommen die Förderung der gesamtstaatlichen Repräsentation vor, die auch die Förderung von Musik, Film, Festspielen, Sport und gesellschaftspolitischer Bildungsarbeit umfassen soll.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (78).

Grundsätzlich erscheint es nicht ausgeschlossen, dass neben der Förderung des Steinkohlebergbaus, des Sports und der Musik auch Fördermaßnahmen im Bildungsbereich durch den Bund auf die Annahme einer Zuständigkeit aus der Natur der Sache heraus gestützt werden. Ein solches Vorgehen ist allerdings bislang – soweit ersichtlich – nur eine theoretische Möglichkeit und praktisch noch nicht versucht worden. Das ändert allerdings nichts daran, dass die Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungs- und damit Finanzierungszuständigkeit im Bildungsbereich als dem Kernbereich der Länderzuständigkeit verfassungsrechtlich immer angreifbar bleiben wird und seine Existenz nicht zuletzt der stillschweigenden Übereinstimmung aller Beteiligten verdankt, die Zuständigkeitsfragen nicht gerichtlich klären zu lassen.

Zudem hat die vor kurzer Zeit erfolgte detaillierte und restriktive Regelung von Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91b GG und Finanzhilfen des Bundes in Art. 104b GG die Begründungsanforderungen für die Annahme ungeschriebener Zuständigkeiten des Bundes deutlich erhöht.

8. STATUS QUO OHNE VERFASSUNGS- ÄNDERUNG

Legt man den verfassungsrechtlichen Status quo zugrunde und geht von der gegenwärtigen Fassung des Grundgesetzes aus, so ergeben sich Handlungsoptionen für den Bund im Bildungsbereich durch Gemeinschaftsaufgaben im Sinne von Art. 91b GG (8.1), durch Finanzhilfen nach Art. 104b GG (8.2), durch die Mitwirkung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (8.3) und durch die Inanspruchnahme von Kompetenzen kraft Natur der Sache seitens des Bundes (8.4).

8.1 Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91b GG

Die Schwierigkeit, Art. 91b GG für die Bildungsförderung nutzbar zu machen, liegt zunächst darin, dass Schwerpunkt der Vorschrift das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung ist. Die Forschungsförderung umfasst zwar die sogenannte Exzellenzinitiative.

Siehe dazu BT-Drs. 16/813, S. 16.

Während aber im Bereich der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen gemäß Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Einrichtungen und Vorhaben gefördert werden können, beschränkt Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG die Förderung der Lehre an Hochschulen als Bestandteil der Wissenschaft auf Vorhaben und erwähnt Einrichtungen nicht. Daraus ist zu schließen, dass Art. 91b GG dem Bund keine Kompetenz zur Förderung von Lehrinrichtungen im Zusammenwirken mit den Ländern eröffnet.

Ähnliche Probleme wirft die Beschränkung der Förderung des Hochschulbaus in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG auf „Forschungsbauten“ auf. Nur unter Hinweis darauf, dass in der wissenschaftlichen Praxis regelmäßig in Forschungsbauten auch Lehre stattfindet, wird man den Bund zur Mitförderung von solchen Hochschulbauten als berechtigt ansehen können, in denen in einem untergeordneten Umfang auch Lehre stattfindet. Damit behandelt Art. 91b Abs. 1 GG die Forschung – und vor allem die Forschung außerhalb von Hochschulen – wesentlich großzügiger als die Lehre an Hochschulen, die nur vorhabenbezogen gefördert werden darf. Dadurch wird zwar aus der Sicht der Länder ihre Kulturhoheit geschützt. Dem Bund

wird es jedoch verwehrt, an der Beseitigung von Defiziten im Bereich der wissenschaftlichen Lehre einrichtungsbezogen mitzuwirken. Dem Bund wird also die Möglichkeit zur Mitwirkung an der Förderung der Lehre nur eingeschränkt gewährt. Das kann durchaus zur Konsequenz haben, dass öffentliche Mittel verstärkt in den Bereich der Forschung und weniger in den Bereich der Lehre und stärker in den Bereich außerhalb der Hochschulen als in den Hochschulbereich gelenkt werden. Das führt tendenziell zu einer Schwächung der Förderung der Bildung in Form der universitären Lehre.

Die gesamte Bildungsförderung auf der Grundlage von Art. 91b Abs. 1 GG wird zudem dadurch erschwert, dass die Verfassung das Zusammenwirken von Bund und Ländern nur in Fällen überregionaler Bedeutung, nicht jedoch bei regional bedeutsamen Projekten und Vorhaben zulässt. Schließlich kann sich das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG zwar als eine Stärkung der Machtposition jedes einzelnen Landes erweisen, das so in eine Veto-Position gebracht wird, die es zur Durchsetzung eigener Interessen auch gegenüber der ganz überwiegenden Mehrheit der anderen Länder nutzen kann. Diese Veto-Position wird in der Verwaltungspraxis vermutlich für eine Gleichverteilung der vorhandenen Mittel auf alle Länder sorgen und einer Priorisierung entgegenwirken. Zugleich werden die Verwaltungsabläufe durch das Einstimmigkeitserfordernis zu Lasten einer effizienten Förderung von Wissenschaft und Forschung verlängert.

An die Stelle der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung ist in Art. 91b Abs. 2 GG eine Ermächtigung zum Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich getreten. Diese Verfassungsänderung ist als Absage an eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern zu verstehen. Auch dadurch wird zwar die Autonomie der Länder gestärkt, weil sie bildungsplanungsrechtliche Entscheidungen je für sich und unabhängig von Einwirkungen des Bundes treffen können. Zugleich ist jedoch die Ordnungsfunktion der Bildungsplanung, die einen sinnvollen Einsatz der stets knappen finanziellen Ressourcen gewährleistet hat, beseitigt worden. Das kann sich für den gesamten Bildungsbe-
reich als nachteilig erweisen. Dem Bund ist die Möglichkeit genommen, Modellversuche im Bildungswesen zu fördern. Nach der Verfassungsänderung ist die „Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftliche Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen Rahmenvereinbarung Modellversuche“

Vom 7. Mai 1971, GMBL. S. 284.

aufzuheben.

Den aufgrund der Rahmenvereinbarung vereinbarten Modellversuchen soll zwar nach der Begründung der Verfassungsänderung noch eine Übergangsfrist gewährt werden, wenn sie nicht zuvor aufgehoben werden. Längerfristig sind derartige Modellversuche jedoch nicht mehr möglich.

8.2 Finanzhilfen, Art. 104b GG

Art. 104b GG kann vom Bund für Finanzhilfen an die Länder im Bildungsbereich genutzt werden. Diese Möglichkeit ist allerdings in mehrfacher Weise beschränkt: Zunächst einmal dürfen die Finanzhilfen nur für Investitionen im Bereich der Bildung eingesetzt werden. Unter Investitionen sind Sachinvestitionen zu verstehen. Der Bund darf den Ländern also keine Finanzhilfen für Darlehen, Kapitalzuweisungen oder sonstige Finanzinvestitionen gewähren. Es muss sich um Sachinvestitionen der Länder und Gemeinden oder um die von ihnen geförderten Sachinvestitionen Dritter handeln. Das bedeutet, dass im Wesentlichen nur Investitionen in die Infrastruktur des Bildungswesens gefördert werden können.

Eine weitere Beschränkung liegt darin, dass die Investitionen besondere Bedeutung besitzen müssen. Diese Voraussetzung wird gemeinhin so gedeutet, dass die Investitionen in Ausmaß und Wirkung gesamtstaatliche Relevanz haben müssten. Diese gesamtstaatliche Relevanz soll an überregionalen Zusammenhängen und an der den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben sprengenden Höhe des Finanzbedarfs sowie an der Langfristigkeit der Projekte erkennbar sein. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Investitionen als besonders bedeutsam bezeichnet, die in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht haben.

BVerfGE 39, 96 (115).

Hier dürfte in der Staatspraxis ein erheblicher Auslegungsspielraum bestehen. Das Bundesverfassungsgericht hat städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in diesem Sinne besondere Bedeutung zugeschrieben.

Ein vergleichbarer Auslegungsspielraum besteht jedoch nicht bezüglich der weiteren Voraussetzung, die seit dem 1. September 2006 gilt, dass nämlich die Kompetenz des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen nur soweit reicht, wie ihnen das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse

verleiht. Diese Einschränkung war in der Vorgängerfassung des Art. 104b GG, dem Art. 104a Abs. 4 GG a.F., nicht enthalten. Sie soll nach den Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers ein neues Ganztagschul-Investitionsprogramm des Bundes ausschließen, weil das Schulwesen nicht Gegenstand einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist. Nach der Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers soll der Bund Finanzhilfen nur für die außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, für die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse gewähren können. Allerdings hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ausdrücklich festgehalten, dass die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern unberührt bleibt, obwohl auch insoweit eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht vorhanden ist. Dazu ist in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005

Anlage 2, Rn. 35.

ausgeführt worden:

„Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern einschließlich der im Einigungsvertrag enthaltenen Bestimmungen über die Mitfinanzierung von kulturellen Maßnahmen und Einrichtungen durch den Bund bleibt unberührt (vgl. Eckpunktepapier der Länder für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26. Juni 2003).“

BT-Drs. 16/813, S. 19.

Das entspricht ebenso wenig der Verfassungsänderung wie die Finanzhilfen des Bundes zum „Investitionsschwerpunkt Bildung“ im Rahmen des Konjunkturpaketes II. Art. 104b GG bietet jedenfalls keine Grundlage für die Finanzhilfen des Bundes zu Gunsten der Länder und Kommunen, die Bauinvestitionen in Kindergärten und Schulen sowie allgemein in Hochschulen und nicht nur in der Forschung fördern sollten. Insoweit greift man offenbar in der Staatspraxis stillschweigend auf die ungeschriebenen Kompetenzen des Bundes aus der Natur der Sache zurück, auf die noch einzugehen sein wird.

Problematisch ist auch die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern. So gibt es Schnittstellen bei koordinierten Integrationsmaßnahmen in der Jugendhilfe und im Schulbereich. Bei Ganztagschulen sind die Gesetzgebungskompetenzen der Länder für das Schulwesen und des Bundes für die Jugendhilfe einschlägig. Auch Maßnahmen für die Unterstützung des Übergangs von der Schule in die

Berufsausbildung lassen sich auf Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern stützen.

Finanzhilfen außerhalb des Bereichs seiner Gesetzgebungskompetenzen darf der Bund den Ländern nur gewähren, wenn eine Naturkatastrophe stattfindet oder sich eine außergewöhnliche Notsituation ergibt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Diese Ergänzung wurde mit Wirkung zum 1. August 2009 in das Grundgesetz aufgenommen, weil die Wirtschafts- und Finanzkrise Finanzhilfen auch außerhalb des Bereichs der Gesetzgebungskompetenz des Bundes als notwendig erscheinen ließ. Selbst ein sogenannter „Bildungsnotstand“ dürfte – wie oben erwähnt – diese Voraussetzung jedoch auch bei großzügiger Auslegung der Verfassungsvorschrift nicht erfüllen. Es handelt sich bei einem „Bildungsnotstand“ weder um eine Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, noch beeinträchtigt ein „Bildungsnotstand“ als solcher die staatliche Finanzlage erheblich. Vielmehr unterliegt die Bildung der Kontrolle des Staates. Außerdem wirkt sich ein „Bildungsnotstand“ nicht beeinträchtigend auf die staatliche Finanzlage aus.

Weiter ist die Finanzhilfekompetenz des Bundes dadurch beschränkt, dass sie entweder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sein muss. Finanzhilfen für Bildungsinvestitionen von Ländern und Kommunen lassen sich noch am ehesten damit begründen, dass sie zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind, weil das Wachstum der Wirtschaft entsprechend ausgebildete Fachkräfte voraussetzt. Dagegen dürfte es schwer bis unmöglich sein, die Erforderlichkeit von Finanzhilfen des Bundes für Investitionen von Ländern und Kommunen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu begründen. Die Förderkompetenz des Bundes wäre dann je nach dem Zustand des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gegeben oder nicht gegeben. Das reicht aber nicht für eine dauerhafte Finanzierungskompetenz des Bundes aus, die nicht in Abhängigkeit von der typischerweise in Wellenbewegungen erfolgenden Konjunktorentwicklung einmal besteht und dann wieder nicht besteht. Auch lässt sich nur schwer begründen, dass Finanzhilfen für Bildungsinvestitionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sein sollten.

Schließlich ist die Finanzhilfekompetenz des Bundes aus Art. 104b GG dadurch beschränkt, dass die Finanzhilfen befristet und degressiv auszugestalten sind. Damit wird nur eine einmalige Anschubfinanzierung

und keine dauerhafte Übernahme von Kosten des Bildungswesens durch den Bund ermöglicht. Gerade in einer Finanzsituation, in der Länder und Kommunen hohe Altschulden aufweisen, die als Folge der Einführung der sogenannten Schuldenbremse in wenigen Jahren reduziert werden müssen, wird eine bloße Anschubfinanzierung nicht ausreichen, um im Bildungsbereich wirksame Fördermaßnahmen durchzuführen.

Art. 104b GG schützt damit zwar durch seine zahlreichen Bedingungen und Voraussetzungen die Bildungshoheit der Länder und beschränkt die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes in der Bildung, verhindert dadurch aber zugleich eine sinnvolle und notwendige, jedoch kostenträchtige Weiterentwicklung des Bildungswesens, die auf Gelder des Bundes angewiesen ist. Das gilt jedenfalls dann, wenn die mit der Vorschrift intendierte begrenzende Wirkung der Vorschrift für die Finanzierungskompetenz ernstgenommen wird.

8.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende, Art. 91e GG

Art. 91e GG eröffnet dem Bund Wirkungsmöglichkeiten im Bildungsbereich, die auf eine begrenzte Zahl von Menschen ausgerichtet sind. Nur Bezieher der Grundsicherung für Arbeitsuchende können in den Genuss entsprechender Zahlungen des Bundes kommen. Anderen Personen bleibt der Genuss entsprechender Leistungen des Bundes verwehrt. Damit eröffnet Art. 91e GG dem Bund eine gleichsam akzessorische, auf einen begrenzten Personenkreis beschränkte Handlungsmöglichkeit. Dem Bund steht insoweit die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers zu. Beim Vollzug des Gesetzes wirken Bund und Länder bzw. Kommunen jedoch in Form der Mischverwaltung zusammen. Die Mischverwaltung schafft zwar Intransparenz bezüglich der demokratischen Verantwortung der Handelnden, erlaubt aber sowohl dem Bund als auch den Ländern und den Kommunen auf den Gesetzesvollzug Einfluss zu nehmen.

8.4 Kompetenzen kraft Natur der Sache

Zwar sollten die Ergänzungen der Verfassung in Art. 91b GG, Art. 91e GG und Art. 104b GG ein Handeln des Bundes zugleich ermöglichen und begrenzen. Sie haben es in der Staatspraxis aber nicht vermocht, den Rückgriff auf ungeschriebene Kompetenzen des Bundes im Verwaltungsvollzug und in der Finanzierung in Form des Kompetenztitels der Natur

der Sache zurückzudrängen. Vielmehr bietet weiterhin die Berufung auf ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen Chancen für ein stärkeres Engagement des Bundes im Bildungsbereich. Das setzt voraus, dass Bildungsförderung als Aufgaben von überregionalem Charakter verstanden wird, die ein Land allein nicht wirksam erfüllen kann.

Eine solche Aufgabe lässt sich besonders gut dann begründen, wenn die ungeschriebene Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache nicht für allgemeine Bildungsaufgaben in Anspruch genommen, sondern ein besonderes Projekt durchgeführt wird. Das könnte etwa eine Bildungsinitiative zur Bewältigung des demografischen Wandels oder zur Förderung der Integration oder zur Erreichung vergleichbarer Zwecke sein. Für solche Vorhaben wird man die Voraussetzungen, dass es sich um eine Aufgabe von überregionalem Charakter handeln muss, leichter begründen können als für allgemeine Bildungsausgaben. Anbieten könnte sich insoweit die Einrichtung einer zentralen Bundesstiftung Bildung, die Bildungsaufgaben finanziert. Stiftungskonstruktionen werden in Deutschland traditionell unter kompetenziellen Gesichtspunkten großzügiger zugelassen als ein Handeln der unmittelbaren Staatsverwaltung.

Die weitere Inanspruchnahme ungeschriebener Kompetenzen des Bundes bei der Durchführung und Finanzierung von Bildungsaufgaben dürfte angesichts der besonderen Hürden, die vor allem Art. 91b GG und Art. 104b GG für ein Handeln des Bundes errichtet haben, praktisch kaum durchführbar sein, wenn sie nicht durch die Länder zumindest toleriert wird. Würde sich auch nur ein Land entschieden gegen die Inanspruchnahme einer ungeschriebenen Zuständigkeit des Bundes wenden und möglicherweise das Bundesverfassungsgericht anrufen, könnte sich relativ schnell die begrenzte Belastbarkeit der Nutzung ungeschriebener Zuständigkeiten des Bundes erweisen.

Damit eröffnen ungeschriebene Bundeszuständigkeiten kraft Natur der Sache zwar Handlungsperspektiven im Bildungsbereich, ihnen wohnt jedoch eine Tendenz zur Aushöhlung der Zuständigkeiten der Länder inne. Sie erweitern die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes, ohne dass eine klare Grenze dafür ersichtlich wäre. Länder und Kommunen können vor allen Dingen finanziell profitieren, wenn der Bund ungeschriebene Kompetenzen in Anspruch nimmt. Sie zahlen dafür jedoch einen nicht zu übersehenden Preis in Gestalt des Verzichts auf die Ausübung eigentlich ihnen zustehender Kompetenzen. Ungeschriebene Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich kraft einer Kompetenz aus der Natur der Sache heraus sind damit nicht mehr als ein Notbehelf.

9. VERFASSUNGSÄNDERUNGEN

Da die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Bildung nach gegenwärtigem Verfassungsrecht vielfältigen Beschränkungen unterliegen oder ungeschrieben und deshalb nur begrenzt belastbar sind, lässt sich größere Rechtssicherheit nur durch eine Änderung der Verfassung erreichen. In Betracht käme die Einführung einer eigenständigen Gemeinschaftsaufgabe Bildung (9.1) oder die Erweiterung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung (9.2). Denkbar wäre auch die Streichung von begrenzenden Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 104b GG (9.3). Schließlich könnte an die Einrichtung eines Sondervermögens für Bildung oder einer Bildungstiftung gedacht werden (9.4) oder an Kombinationen der vorgeschlagenen Lösungswege (9.5).

9.1 Eigenständige Gemeinschaftsaufgabe Bildung

Denkbar wäre die Ergänzung von Art. 91b GG um einen Absatz 2a:

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Förderung und Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken.“

Eine derartige Ergänzung der Verfassung ließe die Bildungsförderung neben die Forschungsförderung treten. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe sollte und könnte ohne die einschränkenden Voraussetzungen normiert werden, die gegenwärtig Art. 91b Abs. 1 GG prägen. Die Vorteile einer solchen Lösung lägen darin, dass es nicht von Verfassungs wegen dauerhaft festgeschrieben wäre, ob und unter welchen Voraussetzungen Bund und Länder bei der Bildungsförderung zusammenwirken. Vielmehr würde beiden Beteiligten Handlungsfreiheit eröffnet. Die Verfassung enthielte nur einen groben Rahmen und überließe alle Einzelheiten Bund und Ländern. Dabei könnte weiterhin auf bestehende Koordinierungsstrukturen zurückgegriffen werden.

Der Nachteil einer solchen Vereinbarungslösung bestünde allerdings darin, dass ein Konsens aller Beteiligten notwendig wäre, der Lösungen

nicht unbedingt erleichtern würde. Der Bund und jedes Land wären in einer Vetoposition, die einen Anreiz zur Durchsetzung eigener Interessen bieten könnte. Insoweit muss es einer politischen Einschätzung überlassen bleiben, wie groß die Gefahr ist, dass diese Vetoposition in der Staatspraxis in größerem Umfang – möglicherweise zu völlig sachfremden Koppelungsgeschäften – genutzt würde. Rechtlich gibt es kaum Möglichkeiten, den Missbrauch einer Vetoposition zu verhindern.

Dem Bund würde eine solche Verfassungsänderung die verfassungsrechtlich abgesicherte Möglichkeit gewährleisten, nicht nur finanzierend, sondern auch gestaltend auf das Bildungswesen einzuwirken. Dem entspräche eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten von Ländern und Kommunen, für die allerdings der Preis einer Abhängigkeit von Vorgaben des Bundes zu zahlen wäre. Es wird kaum möglich sein, Befürchtungen der Länder, der Bund könnte zu weitreichende Vorgaben für die Länder machen, in diesem Zusammenhang völlig zu beseitigen. Der alte Satz „Wer zahlt, entscheidet“ dürfte auch insoweit gelten. Hier kann man nur an die staatspolitische Verantwortung des Bundes appellieren, seine finanziell begründeten Einflussmöglichkeiten nicht zu missbrauchen.

Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive wäre eine solche Verfassungsänderung ungeachtet der mit jeder Gemeinschaftsaufgabe verbundenen Intransparenz in Bezug auf die Verantwortlichkeiten zu begrüßen, weil sie eine flexible Antwort auf unterschiedliche Bedürfnisse ermöglichte, die sich aus der Entwicklung der Gesellschaft und des Bildungswesens ergeben. Zu denken ist hier etwa an Probleme des demografischen Wandels und der Integration von Personen mit Migrationshintergrund.

9.2 Erweiterte Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung

Eine vergleichbare Lösung könnte durch eine Ergänzung von Art. 91b Abs. 2 GG erreicht werden:

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen sowie zur Gewährleistung und Förderung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken.“

Diese Lösung hätte den Vorteil, dass die Eingriffe in den Text der Verfassung etwas begrenzter wären. Es ergäben sich jedoch keine inhaltlichen Unterschiede, sodass die Ausführungen unter 1. auch für diese Verfassungsänderung Geltung beanspruchen. Letztlich ist es eine Frage der Verfassungsästhetik, ob man die Alternative der Ergänzung von Art. 91e Abs. 2 GG oder die Einfügung eines Absatzes 2a in die Vorschrift bevorzugt.

9.3 Streichungen innerhalb des Art. 104b GG

Denkbar wäre es auch, Art. 104b GG so zu straffen, dass er in weiterem Umfang Finanzhilfen des Bundes für Bildungsaufgaben ermöglichte:

„(1) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) sowie für Bildungsausgaben gewähren. Dabei muss er alle Länder gleich behandeln und ihre Bildungshoheit beachten.

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen oder Bildungsausgaben, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

Eine solche Verschlinkung des Art. 104b GG würde die Gewährung von Finanzhilfen für die Finanzierung von Bildungsaufgaben im Wesentlichen der politischen Entscheidung der demokratisch-legitimierten Organe der Bundesgesetzgebung überlassen. Eine derartige Verfassungsänderung setzte voraus, dass die Länder bereit wären, größere finanzielle Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes in das Bildungswesen hinzunehmen. Es bliebe Aushandlungsprozessen überlassen, trotzdem eine hinreichende Eigenständigkeit der Länder zu sichern. Die Länder könnten vom Bund Gleichbehandlung und Respektierung ihrer Bildungshoheit verlangen. Da der Bund aber selbst entscheiden könnte, ob er Finanzhil-

fen gewährt, bliebe seine Position relativ stark. Es dürfte ausgeschlossen sein, die Verfassung so zu ändern, dass der Bund in die Rolle eines reinen Geldgebers ohne jeden inhaltlichen Einfluss einwilligte. Wäre das gewünscht, böte sich schon nach geltendem Recht eine Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung gemäß Art. 106 IV GG an.

Gesamtgesellschaftlich wäre der Zufluss weiterer Mittel für das Bildungswesen zu begrüßen. Auch für die Erleichterung für die Finanzhilfen des Bundes gilt allerdings, dass die Transparenz und Verantwortungszuordnung für die Durchführung von Bildungsaufgaben und ihre Finanzierung durch eine solche Verfassungsänderung nicht gesteigert würde. Länder und Kommunen erhielten aber die Chance, mit zusätzlichen Mitteln des Bundes Vorhaben zu realisieren, zu denen ihnen im Moment die Mittel fehlen.

9.4 Einrichtung eines Sondervermögens für Bildung oder einer Bundesstiftung Bildung

Schließlich wäre auch die Ergänzung des Grundgesetzes um eine Ermächtigung für die Einrichtung eines Sondervermögens für Bildung oder eine Bundesstiftung Bildung denkbar. Als Ort der Regelung würde sich Art. 87 GG anbieten. Die Vorschrift könnte um einen Absatz 4 ergänzt werden:

„Zur Finanzierung von Bildungsaufgaben kann ein Sondervermögen für Bildung des Bundes oder eine Bundesstiftung Bildung eingerichtet werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates, das eine Gleichbehandlung aller Länder gewährleisten und deren Bildungshoheit achten muss.“

Auch eine solche institutionelle Lösung hätte den Vorteil, dass eine klare Kompetenz des Bundes geschaffen würde. Allerdings dürfte eine Stiftungslösung dort an finanzielle Grenzen stoßen, wo sie sich in Richtung auf einen Nebenfinanzausgleich entwickelte. Die genaue Grenze ist insoweit schwer zu bestimmen, zumal der verfassungsändernde Gesetzgeber über einen sehr weiten Gestaltungsspielraum verfügt. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber muss allerdings das Demokratieprinzip und das Bundesstaatsprinzip beachten. Der Willensbildungsprozess in den Stiftungsorganen darf sich folglich nicht von dem der demokratisch legitimierten Parlamente lösen. Auch darf eine Stiftung nicht dazu

führen, dass die bundesstaatliche Ordnung faktisch überspielt wird. Den Ländern muss genügend Raum für die Realisierung ihrer bildungspolitischen Vorstellungen verbleiben. Das begrenzt die Möglichkeiten, flächendeckende Maßnahmen zu finanzieren. Besonders geeignet ist eine Bildungsstiftung für die Förderung einzelner Projekte. Sie würde es auch ermöglichen, öffentliche und private Mittel zusammenzuführen, wenn sich private Geldgeber fänden, die bereit wären, Mittel für die Erfüllung von Bildungsaufgaben zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel müssten allerdings der Stiftung als verlorene Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden. Eine Rückzahlung ist bei einem Stiftungsmodell schwer vorstellbar. Würde eine Rückzahlung vorgesehen, fänden auch die Regelungen über die Schuldenbremse Anwendung, wenn nicht der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Anwendung ausdrücklich ausschliesse.

Für eine öffentlich-rechtliche Stiftung wäre es nicht erforderlich, ein festes Stiftungsvermögen zur Verfügung zu stellen, wie das bei einer privatrechtlichen Stiftung der Fall ist. Eine öffentlich-rechtliche Stiftung kann sich auch aus laufenden Haushaltszuweisungen finanzieren. Nur schwer vorstellbar ist allerdings, dass die Länder das Recht erhalten würden, ihnen zustehende Beträge aus der Stiftung einfach abzurufen, ohne dass die Stiftungsorgane und damit auch der Bund ein Entscheidungsrecht hätten. Das Demokratieprinzip verlangt, dass eine Stiftung, an der der Bund beteiligt ist, auch Steuerungseinflussmöglichkeiten des Bundes unterliegt. Eine Stiftung unterläge der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.

Bei einem Sondervermögen stellte sich die Frage der Organisation und damit der Steuerung. Ein Sondervermögen des Bundes würde zunächst einmal in dessen Organisationshoheit fallen. Wenn die Länder das wünschen sollten, könnte im Rahmen einer Verfassungsänderung allerdings auch eine Grundlage für eine Mitwirkung der Länder bei der Verwaltung des Sondervermögens geschaffen werden. Es handelte sich dann um eine Mischverwaltung, die verfassungsrechtlich legitimiert sein müsste.

Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive läge der Vorteil eines Sondervermögens oder einer Stiftungslösung in einer Stärkung der für Bildungsaufgaben zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus dem Haushalt des Bundes. Ein Sondervermögen oder eine Stiftung des Bundes würde auch die Verantwortlichkeiten transparenter machen. Der Preis dafür bestünde in der Stärkung des Einflusses des Bundes. Die Länder

wären auf die Zustimmungsbedürftigkeit des einschlägigen Bundesgesetzes im Bundesrat verwiesen, um ihre Interessen durchzusetzen. Für die Kommunen ergäben sich keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie könnten allerdings als Destinatäre der Stiftung oder als Empfänger von Zahlungen aus dem Bundesvermögen in Betracht kommen. Da diese Lösung dem Bund eine besonders starke Stellung einräumte, wäre vermutlich ein erhöhter Widerstand der Länder zu erwarten.

9.5 Kombinationen

Die vorgeschlagenen Lösungswege schließen einander nicht aus. Eine Entscheidung müsste nur zwischen der eigenständigen Gemeinschaftsaufgabe Bildung und einer erweiterten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung getroffen werden. Die so gefundene Lösung ließe sich ohne weiteres mit der Erleichterung der Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund und/oder mit einer Bundesstiftung Bildung verknüpfen.

Teil 2

Finanzierung und ökonomische Aspekte

Dieter Dohmen

INHALT

1. Einleitung	55
2. Bildungsfinanzierung im Föderalismus	56
2.1 Finanzierung der Bildungsausgaben insgesamt	56
2.1.1 Kita-Finanzierung	59
2.1.2 Allgemein bildende Schulen	62
2.1.3 Berufsbildung	63
2.1.4 Hochschulen	65
2.1.5 Sonstige Bildungsbereiche	66
2.1.6 Zusammenfassung	70
2.1.7 Exkurs: Bildungsausgaben nach anderen Abgrenzungen	74
2.2 Verteilung der Bildungserträge auf die föderalen Ebenen	75
2.2.1 Erträge frühkindlicher Bildung	77
2.2.2 Erträge aus schulischen Präventionsmaßnahmen	81
2.2.3 Erträge der Hochschulbildung	84
2.3 Zusammenfassung	88
3. Bundesbeteiligung an der Bildungsfinanzierung in der Praxis	90
3.1 Kita-Ausbau	90
3.2 Hochschulpakt	95
3.3 Förderprogramme des BMBF	98
3.4 Bildungspaket des BMAS	99
4. Bildungsfinanzierung durch den Bund – ein Skizze möglicher Ansätze	101
4.1 Gutscheine im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende	101
4.2 Bundesstiftung oder Sondervermögen Bildung	104
4.3 Gemeinschaftsaufgabe Bildung	107
4.4 Zukunftsfonds Bildung	109

5. Kosten und Erträge bei Bundesfinanzierung der direkten Maßnahmekosten	110
6. Zusammenfassung	115
Literatur	118
Anhang: Bildungsausgaben 2000 bis 2008	120

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: Verteilung der Bildungsausgaben insg. auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	58
ABBILDUNG 2: Verteilung der Kita-Ausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	60
ABBILDUNG 3: Verteilung der Schulausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	62
ABBILDUNG 4: Verteilung der Berufsbildungsausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	64
ABBILDUNG 5: Verteilung der Hochschulausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	66
ABBILDUNG 6: Verteilung der Ausgaben für die Förderung der Teilnehmenden auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	67
ABBILDUNG 7: Verteilung der Weiterbildungsausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	69
ABBILDUNG 8: Verteilung der Ausgaben für die Förderung der Teilnehmenden auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008	70
ABBILDUNG 9: Entwicklung der Ausgabenverteilung auf die Bildungsbereiche nach Gebietskörperschaften	71
ABBILDUNG 10: Zeitlicher Umfang der täglichen Kinderbetreuung	92
ABBILDUNG 11: Finanzierungsverteilung zwischen Ländern, Kommunen und Eltern im Kita-Bereich	93
ABBILDUNG 12: Finanzierungsverteilung eines hypothetischen Vollzeitplatzes je Kind unter 6 Jahren	94

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge im Kita-Bereich auf die Gebietskörperschaften	77
TABELLE 2:	Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekt von 210.000 Personen (50 % des Ausbaus)	79
TABELLE 3:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge des Ausbaus von Ganztagschulen auf die Gebietskörperschaften	81
TABELLE 4:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge der stärkeren Berufsorientierung auf die Gebietskörperschaften	83
TABELLE 5:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge der Prävention von Schulabbrüchen auf die Gebietskörperschaften	84
TABELLE 6:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus des Hochschulsystems auf die Gebietskörperschaften	85
TABELLE 7:	Beispielhafte Verteilung der Mittel der Bundesstiftung Bildung auf die Länder	106
TABELLE 8:	Vergleich Königsteiner Schlüssel mit dem Anteil der Länder an den Bildungsausgaben	107
TABELLE 9:	Veränderung der Ausgabenverteilung im Bildungsbereich bei steigender Bundesbeteiligung	108
TABELLE 10:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus von Kindertagesstätten auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung	110
TABELLE 11:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus der Ganztagschulen auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung	111
TABELLE 12:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge einer verstärkten Berufsorientierung auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung	112
TABELLE 13:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge einer Prävention des Schulabbruchs in der Hauptschule auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung	113
TABELLE 14:	Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus des Hochschulsystems auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung	114
TABELLE 15:	Bildungsausgaben im Jahr 2000	120
TABELLE 16:	Bildungsausgaben im Jahr 2005	121
TABELLE 17:	Bildungsausgaben im Jahr 2007	122
TABELLE 18:	Bildungsausgaben im Jahr 2008	123
TABELLE 19:	Entwicklung der Bildungsausgaben zwischen 2000 und 2008	124
TABELLE 20:	Entwicklung der Bildungsausgaben zwischen 2000 und 2005	125
TABELLE 21:	Entwicklung der Bildungsausgaben zwischen 2005 und 2008	126

1. EINLEITUNG

Die Bildungspolitik ist in Deutschland auf unterschiedlichen föderalen Ebenen angesiedelt, woraus sich verschiedene finanzielle Verpflichtungen ergeben. Wie im voranstehenden Abschnitt von Joachim Wieland dargestellt, sind die Zuständigkeiten im Bildungsbereich im Zuge der Föderalismusreform stärker den Ländern zugewiesen und die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten des Bundes verringert worden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellt sich einerseits die Frage, wie sich die Bildungsfinanzierung in den verschiedenen Bereichen auf Bund, Länder und Kommunen verteilt und wie sie sich in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Kapitel 2.1 untersucht diese Fragestellung. Kapitel 2.2.2 betrachtet, welche der föderalen Ebenen von den notwendigen Bildungsinvestitionen profitiert und zeigt deutlich, dass Kosten und Erträge auf den einzelnen föderalen Ebenen beträchtlich auseinander fallen. Anschließend wird anhand ausgewählter Beispiele dargestellt, wie sich der Bund derzeit an der Bildungsfinanzierung beteiligt (Kapitel 3).

Vor dem Hintergrund der Möglichkeiten, die Wieland in seinem Gutachten skizziert, wie sich der Bund in größerem Umfang als bisher an der Bildungsfinanzierung beteiligen könnte, werden in Kapitel 4 mögliche praktische Ansätze dargelegt und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Finanzverteilung betrachtet. Das anschließende Kapitel 5 zeigt, wie sich durch eine stärkere Bundesfinanzierung die Kosten und Erträge zwischen den föderalen Ebenen verändern würden. Letztlich lässt sich daraus auch ablesen, in welchem Umfang eine Neuordnung der Bildungsfinanzierung unter ökonomischen Gesichtspunkten sachgerecht wäre.

Wenn im Rahmen der vorliegenden Studie von Bildung gesprochen wird, so umfasst dies Bildung von der Kita (einschl. Krippen) über Schule, Berufliche Bildung, Hochschule und Weiterbildung, d.h. Bildung wird hier in ihrem umfassenden Sinne verstanden, was sich zunehmend auch in der Bildungspolitik sowie in der Bildungsfinanzberichterstattung durchsetzt.

2. BILDUNGSFINANZIERUNG IM FÖDERALISMUS

Für die nachfolgenden Betrachtungen zur Finanzierungsverteilung im Föderalismus stehen grundsätzlich zwei Statistiken zur Verfügung, die in den jeweils ausgewiesenen Daten nicht unmittelbar vergleichbare Ergebnisse liefern. Während das Bildungsbudget sich vor allem an internationalen Vorgaben von Eurostat, Unesco und OECD orientiert, liefert die Bildungsfinanzstatistik Informationen u.a. aus der Jahresrechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte. Die öffentlichen Ausgaben nach dem Bildungsbudget sind beträchtlich höher, was daran liegt, dass kalkulatorische Sozialversicherungsbeiträge für verbeamtetes Personal sowie Beihilfezahlungen auf der einen Seite sowie die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und das Kindergeld für volljährige Kinder auf der anderen Seite enthalten sind. Es weist zudem die Ausgaben der einzelnen Bildungsbereiche etwas dezidierter bzw. detaillierter aus als der Bildungsfinanzbericht. So werden im Bildungsbudget z.B. die Ausgaben für allgemein und berufsbildende Schulen differenziert ausgewiesen, während der Bildungsfinanzbericht sie zusammengefasst darstellt.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Angaben des Bildungsbudgets zugrunde gelegt, wobei darauf hinzuweisen ist, dass sich im Einzelfall beträchtliche Abweichungen in der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Vergleich zum Bildungsfinanzbericht ergeben können, wie z.B. in Kapitel 2.1.1 am Kita-Bereich dargestellt werden wird. Der Nachteil dieser Vorgehensweise ist, dass Daten nur bis zum Jahr 2008 vorliegen, während der Bildungsfinanzbericht auch die Soll-Ausgaben für die Jahre 2009 und 2010 ausweist. Um diesen Nachteil zu kompensieren, werden hier daher auch die Veränderungen dargestellt, die in den nachfolgenden beiden Jahren laut Bildungsfinanzbericht zu erwarten sind; letztlich verbunden mit der Einschränkung, dass nicht immer alle Veränderungen in der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erkennbar sein müssen.

2.1 Finanzierung der Bildungsausgaben insgesamt

Ohne hier genauer auf die rechtlichen Rahmenbedingungen einzugehen (siehe hierzu das Gutachten von Wieland in dieser Publikation), soll ein kurzer Überblick über zentrale Eckdaten der Finanzverteilung zwischen

Bund, Ländern und Kommunen gegeben werden.

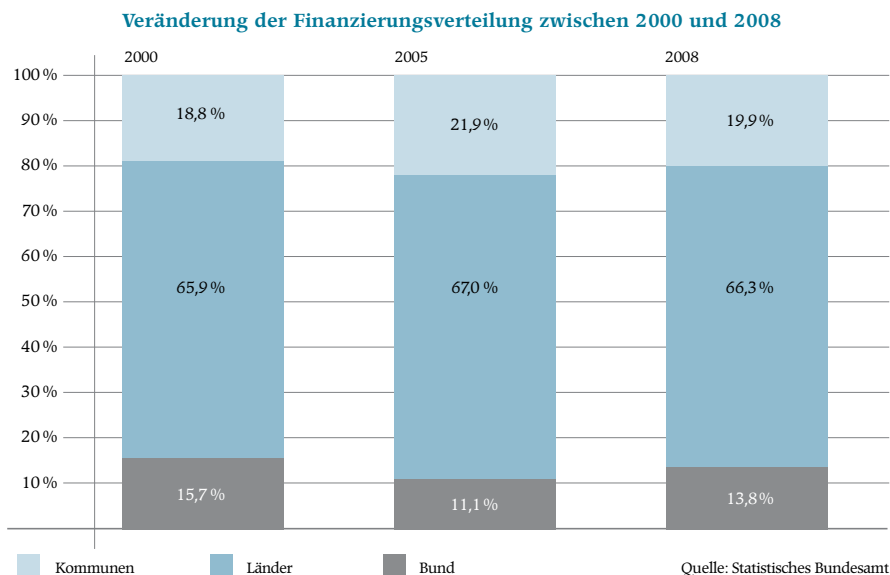
Die aktuellsten Daten, für die Informationen über die Verteilung zwischen den föderalen Ebenen vorliegen, beziehen sich auf das Jahr 2008 (Statistisches Bundesamt 2011). Danach wurden seinerzeit insg. EUR. 154 Mrd. für Bildung ausgegeben, wovon EUR. 121,5 Mrd. auf die Gebietskörperschaften, EUR. 32 Mrd. auf Private und EUR. 0,5 Mrd. auf das Ausland entfielen. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte verteilen sich zu 13,8 % auf den Bund, 66,3 % auf die Länder und 19,9 % auf die Kommunen (siehe Abbildung 1). In diesen Angaben sind die Ausgaben von Privaten und dem Ausland (insg. EUR. 32,4 Mrd.¹) nicht enthalten, da sich die vorliegende Arbeit auf die öffentlichen Bildungsausgaben konzentriert.

Betrachtet man die Entwicklungen seit Beginn des Jahrtausends, dann zeigen sich einige durchaus bemerkenswerte Verschiebungen. Zunächst sind die staatlichen Bildungsausgaben nach der offiziellen Statistik nominal von EUR. 95 Mrd. (2000) über EUR. 108 Mrd. (2005) auf EUR. 121,5 Mrd. (2008) angestiegen, was einem Plus von 28 % entspricht. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich einige Ausgabenerhöhungen auch durch andere Abgrenzungen ergeben. So umfassen die Ausgaben für den frühkindlichen Bereich nunmehr auch die Krippen, die erst nach 2005 im Bildungsfinanzbericht erfasst werden. Insgesamt sind die Ausgaben für den frühkindlichen Bereich um 76 % angestiegen; betrachtet man nur die Kindergärten, fällt der Anstieg auf EUR. 9,9 Mrd. deutlich geringer aus, ist aber mit 37,5 % immer noch beachtlich. Blickt man auf die reale, d.h. um die Inflation bereinigte Ausgabenentwicklung, dann zeigt sich „nur“ ein Anstieg von knapp 18 % im Kita-Bereich. Bezogen auf die Bildungsausgaben insgesamt ergibt sich ein realer Anstieg von 11 % auf EUR. 105,7 Mrd. (in Preisen von 2000). Der Anstieg der Bildungsausgaben entspricht damit ungefähr dem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (real +10,6 %) (Statistisches Bundesamt 2011b). Betrachtet man nur die unmittelbaren Bildungsausgaben (Grundmittel), dann sind diese von 2000 bis 2008 weniger stark angestiegen als das BIP im selbem Zeitraum. Die Entwicklung in den nachfolgenden Jahren ist stark durch die wirtschaftliche Entwicklung im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie durch überproportional steigende Bildungsausgaben geprägt, was dazu führt, dass Bildungsausgaben und Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 2000 bis 2009 in gleichem Umfang gestiegen sind.

Besonders deutlich gestiegen sind die Ausgaben im Hochschulbereich,

¹ Bei Datenadditionen sind Rundungsdifferenzen zu berücksichtigen. Dieser Hinweis steht hier stellvertretend für die gesamte Arbeit.

Abb. 1: Verteilung der Bildungsausgaben insg. auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



die sich nominal mehr als verdoppelt haben. Da für das Jahr 2000 keine Differenzierung nach den Ausgaben für Lehre bzw. Wissenschaft und Forschung vorliegt, lässt sich nicht abschließend festmachen, ob dieser beträchtliche Anstieg vor allem auf die Forschungsförderung zurückzuführen ist. Hiervon ist jedoch auszugehen (siehe in diese Richtung auch Wissenschaftsrat 2011), da sich der Finanzierungsanteil des Bundes von 9 % (2000) auf 18 % (2008) verdoppelt hat; umgekehrt hat sich der Länderanteil entsprechend von 91 auf 80 % verringert; die Differenz ergibt sich durch einen Finanzierungsanteil von knapp 2 %, den die Kommunen nunmehr tragen. Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass die Länder ihre Ausgaben ebenfalls mehr als verdoppelt haben.

Betrachtet man die Finanzierungsanteile der einzelnen föderalen Ebenen an den Bildungsausgaben insgesamt (siehe Abbildung 1), dann zeigen sich auf diesem Aggregationsniveau nur geringe Verschiebungen. Der Bund hat seinen Finanzierungsanteil zwischen 2000 und 2008 um 1,9 Prozentpunkte verringert (13,8 statt 15,7 %). Demgegenüber hat sich der Länderanteil marginal von 65,9 auf 66,3 % erhöht; daraus folgt zwangsläufig, dass der Anteil der Kommunen um 1,1 Prozentpunkte von 18,8 auf 19,9 % angestiegen ist,

was vor allem auf die Einbeziehung der Krippenbetreuung in das Bildungsbudget zurückzuführen ist. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Kommunen 2005 noch 21,9 % der gesamten staatlichen Bildungsausgaben getragen haben, während der Bund seinerzeit nur 11,1 % finanzierte; die Länder finanzierten 67,0 %. Diese differenzierte Betrachtung der Entwicklungen zwischen den Zeiträumen 2000 und 2005 sowie 2005 bis 2008 zeigt somit (siehe auch Tabelle 20 und Tabelle 21 im Anhang), dass der Rückgang des Bundesanteils vor allem auf die Jahre bis 2005 zurückzuführen, und anschließend wieder ein Anstieg zu verzeichnen ist. D.h. zugleich auch, dass diese Verschiebung in den Finanzierungsanteilen keine Folge der Föderalismusreform ist. Dies schließt jedoch nicht aus, dass sich durch die Föderalismusreform Verschiebungen in der Finanzierungsstruktur innerhalb der einzelnen Bildungsbereiche ergeben haben.

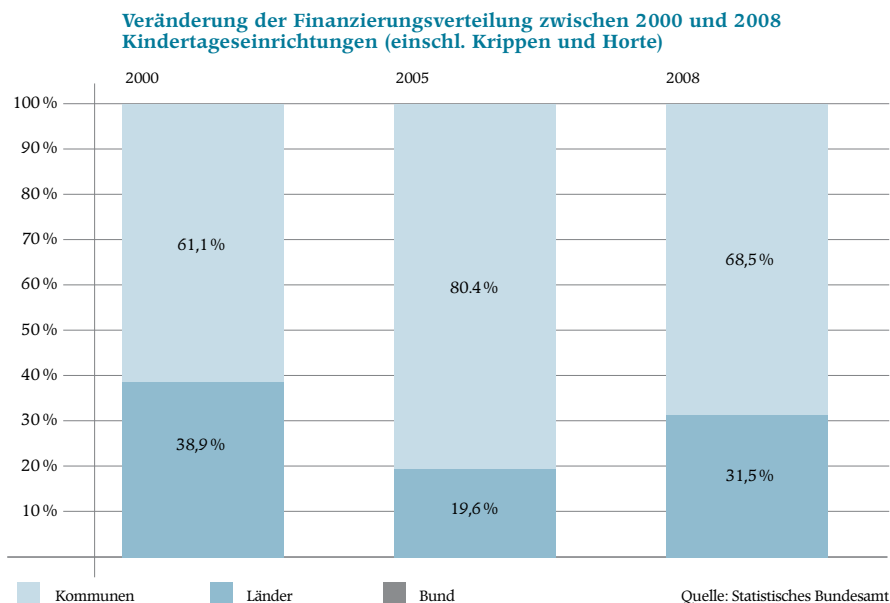
Da sich die Ausgaben sehr unterschiedlich auf die einzelnen Bildungsbereiche verteilen, sollen diese im Folgenden separat betrachtet werden. Die zugrundeliegenden Tabellen sind im Anhang ausgewiesen, ohne dass im Text jedes Mal darauf explizit Bezug genommen wird.

2.1.1 Kita-Finanzierung

Die Hauptverantwortung für die Finanzierung des Kita-Bereichs tragen die Kommunen, die insgesamt 68,5 % der Ausgaben finanzieren, während die Länder die restlichen 31,5 % verantworten. Gegenüber dem Vorjahr 2008 zeigt sich zwar ein Anstieg um EUR. 1,0 Mrd. von EUR. 11,7 auf 12,7 Mrd. (+8,5 %), allerdings nur eine minimale Verschiebung in der Verteilung zwischen Land und Kommunen. Dieser etwas überproportionale Anstieg dürfte vor allem auf das KiföG zurückzuführen sein; da dies jedoch zu einem beträchtlichen Anteil durch den Bund finanziert wird (siehe hierzu ausführlich Kapitel 3.1), zeigt sich unmittelbar auch, dass der Finanzierungsanteil des Bundes im Kita-Bereich im Bildungsbudget faktisch unzureichend berücksichtigt wird. Nach Angaben des Bildungsfinanzberichts 2010 (Statistisches Bundesamt 2010) machten die insg. EUR. 2,15 Mrd. knapp 16 % der öffentlichen Ausgaben im Jahr 2007 aus, wobei darauf hinzuweisen ist, dass diese Mittel, die im Rahmen eines Sondervermögens bereitgestellt wurden, erst in den Jahren 2008 bis 2013 dem Kita-Bereich tatsächlich zugute kommen (siehe hierzu auch Kapitel 3). Daher werden die tatsächlich verausgabten Mittel erst in den nachfolgenden Jahren im Bildungsbudget ausgewiesen, allerdings nicht als Bundesausgaben.

Betrachtet man die Entwicklung seit dem Jahr 2000, dann ist zu beachten, dass sich das Ausgabenkonzept insofern verändert hat, als seinerzeit

Abb. 2: Verteilung der Kita-Ausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



nur die Ausgaben für den Kindergarten, d.h. im Wesentlichen die 3 bis 6-Jährigen berücksichtigt wurden, während seit 2007 auch die Ausgaben für den Krippenbereich, also die unter Dreijährigen berücksichtigt werden. Dies führt zu einer überproportionalen Erhöhung der Ausgaben für den frühkindlichen Bereich von EUR. 7,2 Mrd. (2000) über EUR. 9,2 Mrd. (2005) auf EUR. 12,7 Mrd. (2008). Interessanter ist aber die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen.

Während die Länder im Jahr 2000 noch zu fast 40 % an der Kita-Finanzierung beteiligt waren, hat sich dieser Anteil zunächst auf 19,6 % im Jahr 2005 nahezu halbiert, um anschließend wieder auf 31,5 % anzusteigen.² Da der Bund nach der Bildungsfinanzstatistik nicht direkt an der Kita-Finanzierung beteiligt ist, verhält sich die Ausgabenbelastung der Kommunen umgekehrt zu der der Länder. D.h. zwischen 2000 und 2005 stieg der Finanzierungsanteil der Kommunen zunächst an, um dann in den nachfolgenden Jahren bis 2008 wieder zu sinken.

Differenziert man die Daten nach Krippe und Kindergarten, dann wird

deutlich, dass die Finanzierungsverteilung zwischen beiden Bereichen beträchtlich divergiert. Bezogen auf den Kindergarten, d.h. die 3 bis 5- bzw. 6-Jährigen beträgt der Finanzierungsanteil der Länder (2008) 35,7 %, während die Kommunen 64,3 % tragen. Im Krippenbereich tragen die Kommunen hingegen 84 %, während die Länder 16 % beisteuern.

Angesichts der Finanzschwäche vieler Kommunen stellt sich die Frage, ob die Strategie, den Krippenausbau zu einem derart beträchtlichen Teil durch die Kommunen finanzieren zu lassen (siehe hierzu auch die Ausführungen zum Krippenausbau in Kapitel 3.1 sowie zur Verteilung der fiskalischen Bildungsrenditen auf die Gebietskörperschaften in Kapitel 2.2.1), wirklich nachhaltig ist. Fasst man die Ergebnisse auch der nachfolgenden Kapitel zusammen, dann ist dies mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht der Fall, und zudem aus Sicht der Kommunen auch nur bedingt ökonomisch vertretbar. In diese Richtung weist m.E. auch, dass das Ausbauziel von 35 % bis 2013 nur dann erreicht werden wird, wenn sich die Ausbaugeschwindigkeit deutlich erhöht (siehe FiFo Köln 2011 sowie Kapitel 3.1). Dies bedeutet umgekehrt, dass die Kommunen, die den Ausbau vorantreiben müssen, hier eher zurückhaltend sind, selbst wenn man die Vorlaufzeiten für die erforderlichen Maßnahmen in Betracht zieht. Problematisch erscheint mit Blick auf die Kinder aus benachteiligten Familien, die aus bildungs- und sozialpolitischen Gründen vorrangig erreicht werden müssten, dass gerade die wirtschaftlich stärkeren Kommunen eher in der Lage sind, die Kita-Beiträge abzusenken, als wirtschaftlich schwächere. Vor diesem Hintergrund völlig unvertretbar sind einheitliche Kita-Beiträge, die keine Rücksicht auf das verfügbare Einkommen einer Familie nehmen. Zudem begünstigen die Vergabekriterien (doppelt) erwerbstätige Ehepaare, was die Eltern benachteiligter Kinder i.d.R. nicht sind.

Wichtig für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen ist auch,

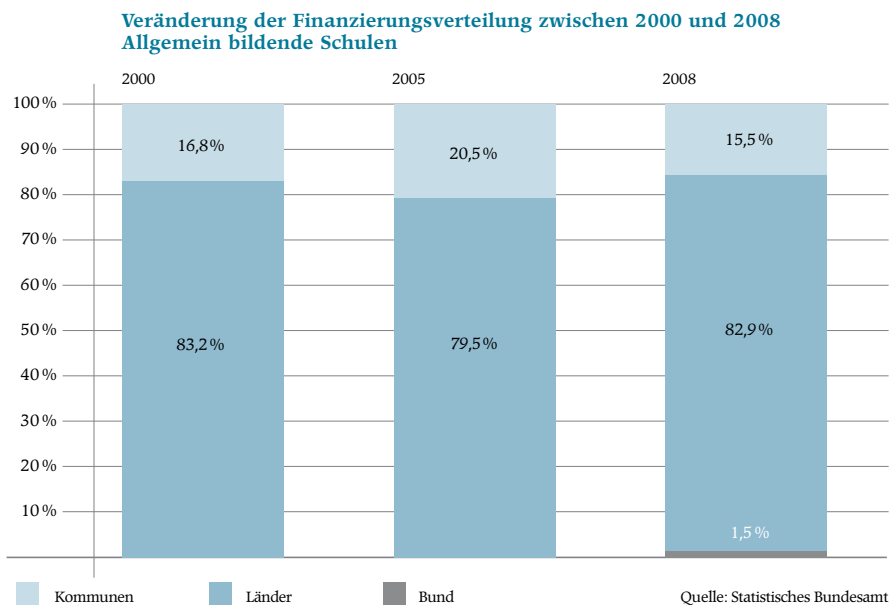
2 Es ist davon auszugehen, dass es hier Inkonsistenzen im Zeitablauf gibt, da sich die Haushaltssystematiken und die Veranschlagungspraxis, u.a. in den Stadtstaaten, verändert haben (Statistisches Bundesamt 2010). Betrachtet man die Ausweisungen in der Bildungsfinanzstatistik (Statistisches Bundesamt 2010, Tabelle 1.6 im Tabellenanhang), dann wird dort ein deutlich höherer Finanzierungsanteil der Länder ausgewiesen. Zwar zeigt sich in den hier betrachteten Jahren ein ähnlicher Trend in den Anteilsveränderungen, aber eben auf deutlich höherem Niveau der Landesfinanzierung. Danach lag der Länderanteil 2000 bei 41,2%, 2005 bei 38,9 %, 2007 bei 38,5 % und 2008 bei 39,2 %. In den beiden nachfolgenden Jahren bis 2010 wird ein weiterer Anstieg des Länderanteils erwartet. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die beiden Statistiken (Bildungsbudget und Bildungsfinanzstatistik) nicht miteinander vergleichbar sind (siehe hierzu ausführlicher Statistisches Bundesamt 2010). Angesichts des sehr geringen Länderanteils am Kita-Ausbau für die unter 3-Jährigen (siehe hierzu Kapitel 3.1), stellt sich jedoch die Frage, inwieweit diese beschriebene Entwicklung den tatsächlichen Gegebenheiten wirklich gerecht wird.

dass der Ausbau der Krippen durch Erträge gegenfinanziert werden kann. Zwar zeigen die Analysen des FiBS in dieser Studie (siehe Kapitel 2.2.1 sowie auch bereits Dohmen 2007a), dass der Krippenausbau mit beträchtlichen kurzfristigen Erträgen durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbunden ist, die zumindest zur weitgehenden, wenn nicht gar vollständigen Refinanzierung der Ausbaukosten führen, hiervon aber die Kommunen mit einem Anteil an den entsprechenden Mehreinnahmen von unter 6 % mit Abstand am wenigsten profitieren (siehe ausführlicher Kapitel 2.2.1.2).

2.1.2 Allgemein bildende Schulen

Die ganz überwiegende Verantwortung der Länder für den allgemein bildenden Schulbereich drückt sich hinsichtlich der Finanzverteilung darin aus, dass sie 82,9 % tragen, während der Finanzierungsanteil der Kommunen 15,5 % beträgt. Der Bund ist vor allem über das Ganztagschulprogramm an den Ausgaben für die Schulen beteiligt; allerdings verbleiben hier nur 1,5 % zu finanzieren. Zwischen 2007 und 2008 haben sich die

Abb. 3: Verteilung der Schulausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



Bildungsausgaben von EUR. 50,8 auf 52,1 Mrd. erhöht. In der Ausgabenverteilung zeigt sich vor allem ein Rückgang des Bundesanteils von 2,0 % auf 1,5 %, während sich die Anteilswerte von Ländern und Kommunen nur minimal verändern.

Betrachtet man die Entwicklung seit dem Jahr 2000, dann wird deutlich, dass sich die Ausgaben nur vergleichsweise begrenzt von EUR. 45,2 auf EUR. 52,1 Mrd. erhöht haben. Den größten Anteil an diesem Anstieg haben erwartungsgemäß die Länder (+€5,6 Mrd.). Da der Bund im Jahr 2000 nicht an der Schulfinanzierung beteiligt war, hat sich die Lastenverteilung von 0,0 % Bund, 83,2 % Länder und 16,8 % Kommunen auf 1,5 %, 82,9 % bzw. 15,5 % verändert (siehe Abbildung 3).³ Für die nachfolgenden Jahre geht der Bildungsfinanzbericht davon aus, dass sich der Anteil des Bundes nach dem Auslaufen des Ganztagserschulungsprogramms erneut auf null Prozent reduziert und sich somit die „alte Verteilung“ zwischen Ländern und Kommunen wieder herstellt.

Für den gesamten Schulbereich, d.h. allgemein und berufsbildende Schulen (ohne Schulen des Gesundheitswesens), weist der Bildungsfinanzbericht (Statistisches Bundesamt 2010) einen Länderanteil für die Jahre 2009 und 2010 von knapp 81 % und einen kommunalen Anteil von gut 19 % aus. Zu berücksichtigen ist dabei aber auch, dass Sondereinflüsse, wie das Zukunftsinvestitionsprogramm, besser bekannt als Konjunkturpaket II, die Ausgaben im Schulbereich beeinflussen wird, ohne dass sich daraus unmittelbare Effekte auf den Unterrichtsprozess ergeben werden. Allerdings wird das Konjunkturpaket II zu drei Viertel durch den Bund finanziert, Länder und/oder Kommunen tragen das restliche Viertel.

Die Ausgaben je Schüler/in, auf die hier nur sehr kurz eingegangen wird, zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. So gibt das Saarland je Schüler/in über alle Schulformen hinweg EUR. 4.300 pro Jahr aus, während es in Hamburg und Thüringen EUR. 6.000 sind. Diese Unterschiede erklären sich vor allem durch verschiedene Schüler-Lehrer-Relationen sowie unterschiedliche Schulstrukturen (Statistisches Bundesamt 2010).

2.1.3 Berufsbildung

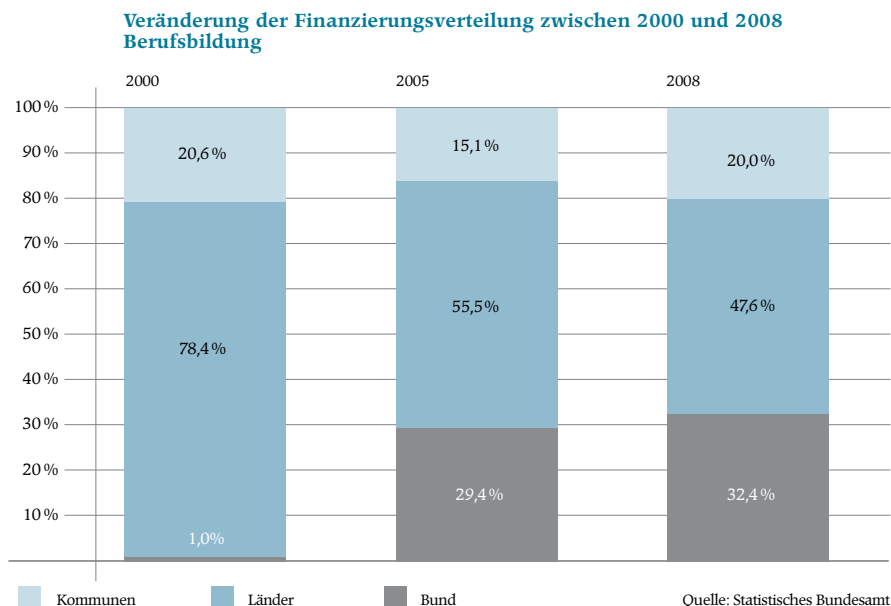
Deutlich anders als in den beiden vorgenannten Bereichen ist die Verteilung der Bildungsausgaben in der beruflichen Bildung. Zwar finanzieren die Länder

³ Ein Teil der kommunalen Ausgaben kann nicht eindeutig der allgemeinen oder beruflichen Schulbildung zugeordnet werden und wird daher hier nicht erfasst.

vor allem über die Personalausgaben der Berufsschulen knapp die Hälfte der Ausgaben (47,6 %), allerdings ist der Bund hier – anders als bei den allgemein bildenden Schulen – mittlerweile der zweitgrößte Finanzier mit knapp einem Drittel (32,4 %). Genau ein Fünftel (20,0 %) entfällt auf die Kommunen.

Betrachtet man die Entwicklung seit dem Jahr 2000 (siehe Abbildung 4), dann zeigt sich eine leichte Erhöhung der öffentlichen Berufsbildungsausgaben um EUR. 0,8 Mrd. von EUR. 9,7 Mrd. auf EUR. 10,5 Mrd. (2008) Auffallender ist dabei jedoch eine durchaus beträchtliche Verschiebung der Finanzverteilung. Während die Länder im Jahr 2000 noch EUR. 7,6 Mrd. (78,4 %) und der Bund EUR. 0,1 Mrd. (1,0 %) finanziert hatte, waren es 2008 nur noch EUR. 5,0 Mrd. bzw. 47,6 % für die Länder. Demgegenüber hat sich der Bundesanteil auf EUR. 3,4 Mrd. bzw. 32,4 % erhöht. Bei den Kommunen zeigen sich nur geringfügige Veränderungen im Gesamtzeitraum, allerdings bedingt durch einen deutlichen Anstieg des Finanzierungsanteils (+4,9 Prozentpunkte) zwischen 2005 und 2008. Maßgeblich hierfür dürfte eine Umstellung in der Systematik sein, die dazu geführt hat, dass die berufsbildungsbezogenen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Abb. 4: Verteilung der Berufsbildungsausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



nunmehr als Berufsbildungsausgaben und nicht mehr unter Sonstiges erfasst werden. Zudem sind diese Ausgaben im Betrachtungszeitraum deutlich angestiegen, von EUR. 3,2 Mrd. (1999) über EUR. 4,5 Mrd. (2005 und 2009).

2.1.4 Hochschulen

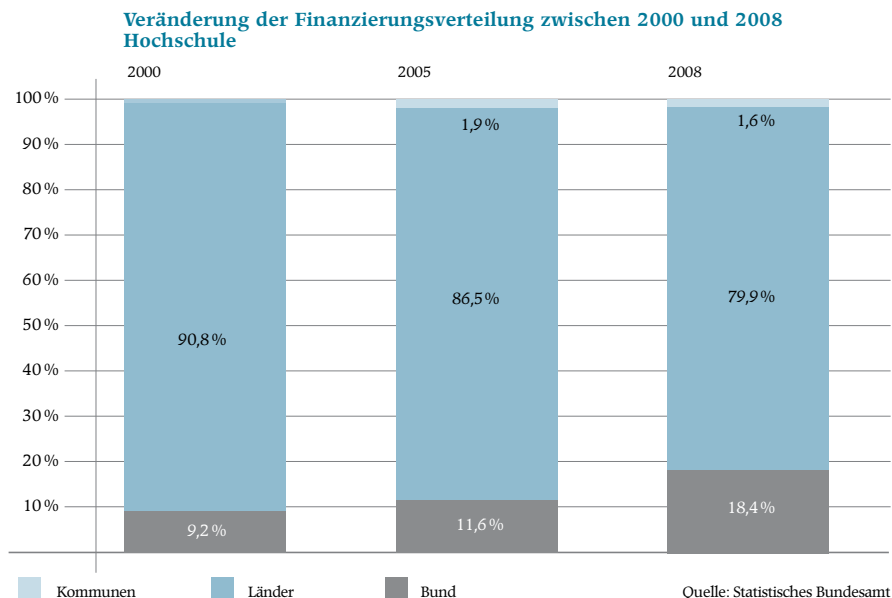
Auch im Hochschulbereich wird die Hauptzuständigkeit der Länder durch den hohen Finanzierungsanteil deutlich (2008: 79,9 %), allerdings ist der Bund hier mit einem deutlich höheren Anteil (18,4 %) als im Schulbereich beteiligt. Die Kommunen finanzieren hingegen nur 1,6 %.

Die besondere Bedeutung, die die Finanzierung der Forschung an Hochschulen insbesondere an den Bundesausgaben hat, wird deutlich, wenn diese herausgerechnet werden. Wenn man den verbleibenden Betrag von insg. EUR. 15,4 Mrd. als „unmittelbare Bildungsausgaben“ ansieht, dann verteilen sich diese zu 84,4 % auf die Länder, 13,0 % auf den Bund und 2,6 % auf die Kommunen.

Zwischen 2007 und 2008 sind die lehrbezogenen Hochschulausgaben von EUR. 13,6 auf EUR. 15,4 Mrd. angestiegen. Der Anstieg der lehrbezogenen Hochschulausgaben ist vor allem auf den Hochschulpakt zur Erhöhung der Anzahl an Studienplätzen für Erstsemester zurückzuführen (Statistisches Bundesamt 2010).

Zwischen 2000 und 2008 haben sich die Hochschulausgaben insgesamt um EUR. 13,5 Mrd. von EUR. 10,9 auf EUR. 24,4 Mrd. erhöht; eine Differenzierung in Lehre bzw. Wissenschaft und Forschung ist nicht möglich, da diese Daten für das Jahr 2000 nicht entsprechend ausgewiesen werden. In diesem Zeitraum hat sich der Anteil des Bundes von 9 % (2000) auf 18 % verdoppelt, während der Anteil der Länder von 91 % auf 80 % deutlich zurückgegangen ist (jeweils gerundet, siehe Abbildung 5). Gleichzeitig hat sich zudem der Anteil der Kommunen an der Hochschulfinanzierung von 0 % (2000) auf 1,6 % erhöht. Für die Jahre 2009 und 2010 sowie für die nachfolgenden Jahre ist aufgrund der steigenden Bedeutung des Hochschulpaktes, der offenbar nicht von allen Ländern eins zu eins an die Hochschulen und insbesondere nicht an die privaten Hochschulen weitergereicht wird (siehe hierzu Kapitel 3.2), mit einem Anstieg des Bundesanteils zu rechnen, auch wenn einige Länder über den Hochschulpakt hinaus zusätzlich in den Hochschulausbau investieren. Ferner sollen die Länder eigentlich 50 % der Hochschulpaktmittel ko-finanzieren; es gibt allerdings durchaus Hinweise darauf, dass das nicht in allen Ländern der Fall ist (Hochschulrektorenkonferenz 2011).

Abb. 5: Verteilung der Hochschulausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



Der Anstieg der Hochschulausgaben zwischen 2000 und 2008 ist beachtlich und sowohl durch eine deutliche Erhöhung der Bundes- wie auch der Landesausgaben bedingt. Die Hochschulausgaben des Bundes sind von EUR. 1,0 Mrd. auf EUR. 4,5 Mrd. angestiegen und die der Länder haben sich nominal fast verdoppelt. Zwar fällt der Anstieg in beiden Fällen real, also unter Berücksichtigung der Inflationsrate, etwas geringer aus, liegt aber immer noch um fast 300 % bzw. 70 % über dem Ausgangswert des Jahres 2000.

Legt man jedoch den Bildungsfinanzbericht zugrunde (Statistisches Bundesamt 2010), dann ist der Anstieg allerdings deutlich niedriger. Mit EUR. 17,2 Mrd. ist zudem der Ausgangswert für das Jahr 2000 beträchtlich höher; der Sollwert für das Jahr 2010 beträgt EUR. 22,7 Mrd., nach EUR. 20,3 Mrd. in 2008.

2.1.5 Sonstige Bildungsbereiche

Da das Thema Bildungsföderalismus vor allem mit Blick auf die vorgenannten Bildungsbereiche (Kita, Schule und Hochschule) diskutiert wird, seien

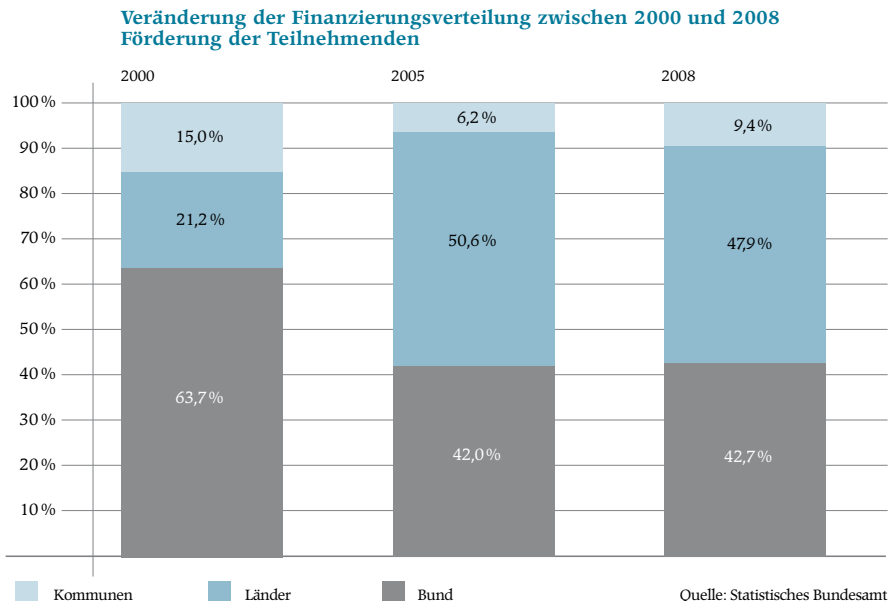
die anderen Bildungsausgaben nur kurz zusammengefasst.

2.1.5.1 Förderung der Bildungsteilnehmenden

Etwas quer zu den vorhergehenden Kapiteln liegt die Förderung der Teilnehmenden, wozu vor allem das BAföG für Schüler/innen und Studierende sowie das Kindergeld und die Steuerfreibeträge für die volljährigen, in Ausbildung befindlichen Kinder zählen. Während ersteres zu 65 % vom Bund und 35 % von den Ländern finanziert wird, verteilen sich Kindergeld und Steuerfreibeträge entsprechend der Einkommensteuerverteilung zu je 42,5 % auf Bund und Länder sowie zu 15 % auf die Kommunen.

Insgesamt verteilen sich die Ausgaben für die Förderung der Teilnehmenden im Jahr 2008 zu 42,7 % auf den Bund, 47,9 % auf die Länder und 9,4 % auf die Kommunen. Dies ist eine deutliche Veränderung gegenüber dem Jahr 2000, als der Bund noch fast zwei Drittel (63,7 %) der Förderungsausgaben finanzierte, die Länder 21,2 % und die Kommunen 15,0 %. Maßgeblich für den Rückgang des Bundesanteils ist einerseits die geringere Förderung durch die

Abb. 6: Verteilung der Ausgaben für die Förderung der Teilnehmenden auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



Bundesagentur für Arbeit (Konsortium Bildungsbericht 2010, Tab. 1-3web) und andererseits die Erhöhung der Förderung durch die Länder (siehe Tabelle 3 im Anhang). Diese Umverteilung zwischen dem Bund und den Ländern ist beachtlich.⁴

2.1.5.2 Weiterbildung

Die in dieser Studie vorgenommene Abgrenzung der Weiterbildung weicht von der offiziellen Zuordnung des Statistischen Bundesamtes ab und fasst hierunter nicht nur die betriebliche Weiterbildung, sondern auch die Lehrerfortbildung, die Volkshochschulen sowie die Bildungseinrichtungen der Tarifparteien, Kammern und Verbände (siehe entsprechend auch Konsortium Bildungsbericht 2010, Tab. 1-4web).

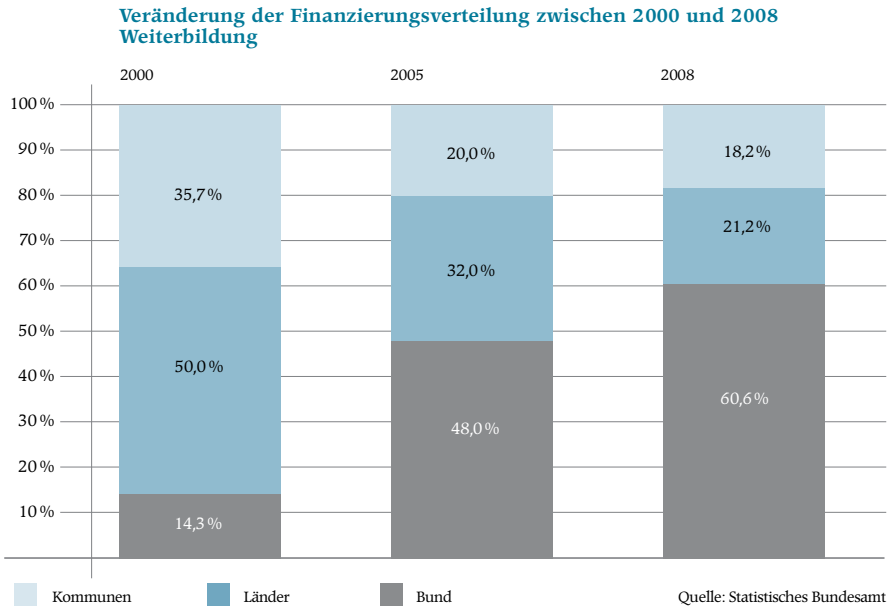
Die insg. EUR. 3,3 Mrd., die im Jahr 2008 ausgegeben wurden, verteilen sich zu 60,6 % auf den Bund, 21,2 % auf die Länder und 18,2 % auf die Kommunen (siehe Abbildung 7).

Werden darüber hinaus auch die Ausgaben für die Förderung der Weiterbildungsteilnehmenden von EUR. 0,9 Mrd. berücksichtigt, die ausschließlich vom Bund getragen werden, dann verändert sich die Verteilung dahingehend, dass der Bund nunmehr 69,0 %, die Länder 16,7 % und die Kommunen 14,3 % finanzieren.

Gegenüber dem Jahr 2000 haben sich die Weiterbildungsausgaben von EUR. 1,4 Mrd auf EUR. 3,3 Mrd. erhöht, wobei diese Erhöhung fast ausschließlich durch den Bund finanziert wurde, woraus sich auch der vergleichsweise hohe Bundesanteil in 2008 ergibt (siehe Abbildung 7); im Jahr 2000 finanzierte der Bund nicht einmal 15 %. Entsprechend hoch war seinerzeit der Länderanteil mit 50 % sowie der kommunale Finanzierungsanteil mit 36 %. Während sich der Länderanteil auf zunächst 32 % um ein Drittel und anschließend weiter auf 21 % verringert hat, sank der Anteil der Kommunen über 20 % (2005) auf 18 % ab. Die Förderung der Weiterbildungsteilnehmenden, die es 2000 laut Bildungsfinanzstatistik nicht gab, wird ebenfalls durch den Bund getragen, bewegt sich aber in vergleichsweise begrenzten Größenordnungen.

4 Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden soweit möglich vereinheitlichte Abgrenzungen für die einzelnen Ausgabenpositionen zugrunde gelegt. Insofern sind auch die Verschiebungen in der Zuordnung der Ausgaben für die Förderung der Teilnehmenden zwischen den Jahren 2000 und 2008 berücksichtigt. So wurden seinerzeit die Ausgaben für das Kindergeld volljähriger, aber in Ausbildung befindlicher Kinder ebenso noch gesondert ausgewiesen wie die Förderung von Teilnehmer/innen durch die Bundesagentur für Arbeit.

Abb. 7: Verteilung der Weiterbildungsausgaben auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008

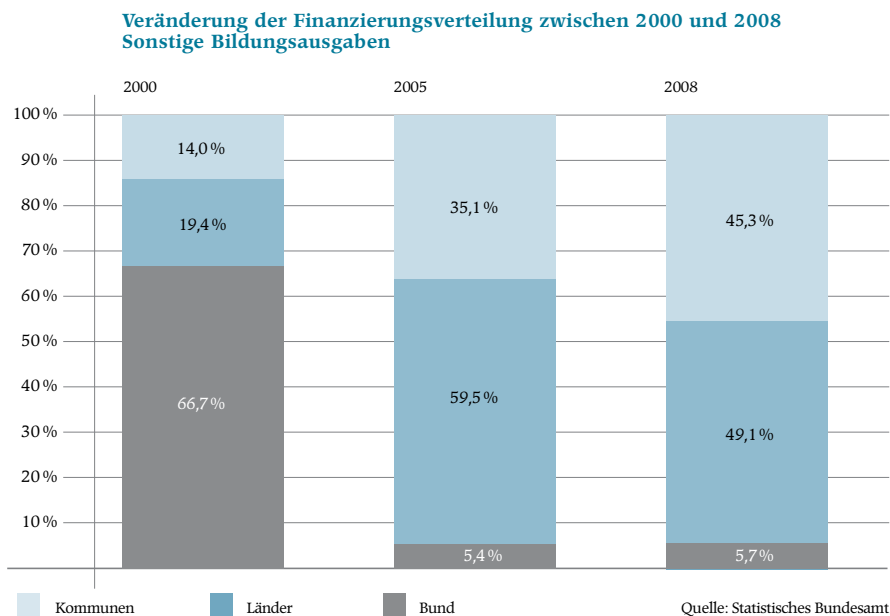


2.1.5.3 Sonstige Bildungsausgaben

Ein Teil der Bildungsausgaben kann nicht exakt einzelnen Bildungsbereichen zugeordnet werden; daher werden diese von der Bildungsfinanzstatistik unter der Rubrik „Sonstige“ erfasst. In Ergänzung zur Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes fallen hierunter in der vorliegenden Studie auch die Ausgaben für die Jugendhilfe. Die somit hierunter insgesamt erfassten EUR. 5,3 Mrd. verteilen sich zu 49,1 % auf die Länder, 45,3 % Kommunen und 5,7 % Bund.

Gegenüber dem Jahr 2000 haben sich diese „sonstigen Bildungsausgaben“ um rund EUR. 3 Mrd. verringert, wobei hier insbesondere der Bund deutlich geringere Ausgaben ausweist (- EUR. 5,9 Mrd.), während Länder und Kommunen Mehrausgaben von EUR. 1,6 bzw. EUR. 1,1 Mrd. verzeichnen. Entsprechend tragen Länder und Kommunen jeweils knapp die Hälfte, während der Bund kaum noch daran beteiligt ist (5,7 %). Maßgeblich hierfür dürfte eine Umstellung in der Systematik sein, die dazu geführt hat, dass die berufsbildungsbezogenen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit sowie des

Abb. 8: Verteilung der Ausgaben für die Förderung der Teilnehmenden auf die Gebietskörperschaften 2000, 2005 und 2008



Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nunmehr als Berufsbildungsausgaben und nicht mehr unter „Sonstige“ erfasst werden. Dementsprechend sind die Ausgaben hier gesunken.

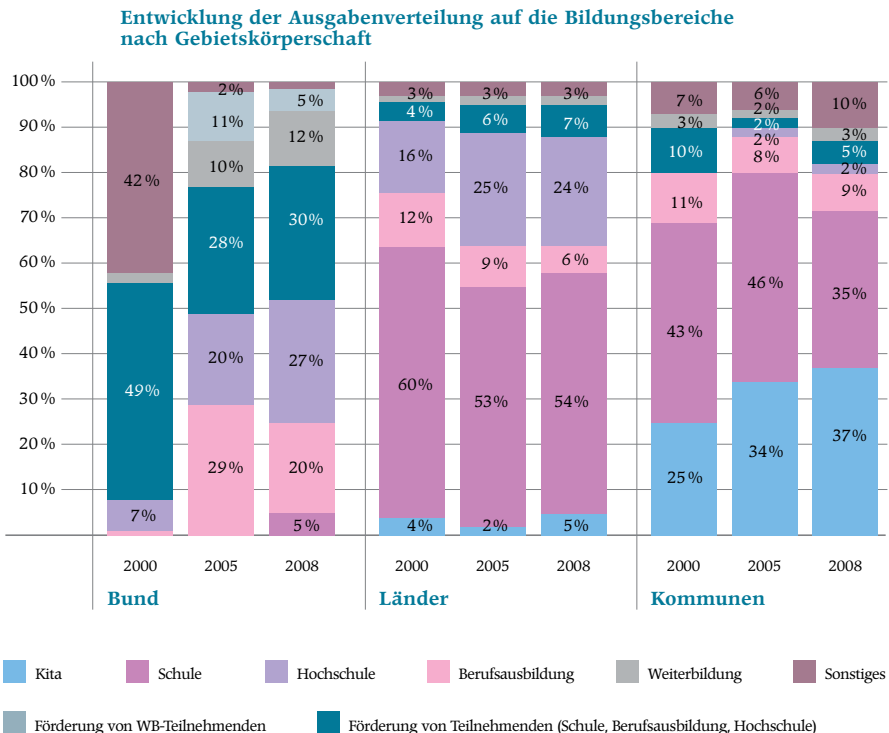
2.1.6 Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass entsprechend der Länderhoheit auch die Hauptverantwortung für die Finanzierung zentraler Bildungsbereiche bei den Ländern liegt, wobei sich deren Bedeutung auf der aggregierten Ebene zwischen den Jahren 2000 und 2008 insgesamt gesehen nur vergleichsweise geringfügig verändert hat. Leichte Verschiebungen zeigen sich zwischen Bund und Kommunen; während die Bedeutung des Bundes leicht abgenommen hat, ist die der Kommunen leicht gestiegen. Allerdings zeigt eine differenziertere Betrachtung, dass der Bund nach 2005 wieder an Bedeutung in der Bildungsfinanzierung gewonnen hat (2005: 11,1 %, 2008: 13,8 %), während insbesondere der Anteil, den die Kommu-

nen finanzieren, von 21,9 auf 19,9 % gesunken ist.

Besonders bedeutsam für den Kommunalanteil ist die Kita-Finanzierung bzw., genauer, die zwischenzeitliche Berücksichtigung der Krippenfinanzierung im Bildungsbudget. Diese tragen 84 % der Ausgaben für den Krippenbereich, während die Länder die verbleibenden 16 % finanzieren. Angesichts der geringen kurzfristigen wie langfristigen fiskalischen Rendite der kommunalen Haushalte (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 2.2.1.2) sowie der angespannten Haushaltssituation vieler Kommunen ist die Erwartung, dass der Krippenausbau bzw. der Krippenbereich in einem derart hohen Maße durch die Kommunen finanziert wird, langfristig nicht vertretbar. Die wachsende Bedeutung, die die Krippenfinanzierung für die kommunalen Haushalte hat,

Abb. 9: Entwicklung der Ausgabenverteilung auf die Bildungsbereiche nach Gebietskörperschaften



Quelle: FIBS

zeigt sich u.a. daran, dass 2000 nur jeder vierte Euro der kommunalen Bildungsausgaben in den Kita-Bereich floss, während es 2008 mehr als jeder Dritte ist (37 %) (siehe Abbildung 9), wobei zu berücksichtigen ist, dass die Krippen erst seit einigen Jahren im Bildungsbudget erfasst werden.

Die nur leicht gestiegene Bedeutung der Länder in der Bildungsfinanzierung insgesamt (siehe Abbildung 1) speist sich insbesondere aus den insgesamt überproportional gewachsenen Hochschulausgaben (siehe Abbildung 9), während die Ausgaben für die Schulen wie auch für die berufliche Bildung an Bedeutung verloren haben. Die wachsende Rolle des Bundes im Hochschulbereich, die sich am Anstieg der Hochschulausgaben an den gesamten Bildungsausgaben des Bundes von 7 % (2000) über 20 % (2005) auf 27 % (2008) zeigt, hat in den letzten Jahren den deutlichen Rückgang in den Bereichen Sonstiges und Förderung von Teilnehmenden überkompensiert. Zwar ist der Bedeutungszuwachs des Bundes im Hochschulbereich im Gesamtzeitraum vor allem durch die Forschungsförderung bedingt, allerdings gilt dies nicht für den Zeitraum zwischen 2005 und 2008. In diesem Zeitraum entfallen EUR. 1,4 Mrd. der insgesamt EUR. 2,1 Mrd.: die der Bund zusätzlich für den Hochschulbereich aufbringt, auf die Lehre.

In der unmittelbaren Gegenüberstellung dieser beiden „Eck-Zeitpunkte“ (2000 und 2008) zeigt die Entwicklung der Bildungsausgaben tendenziell in die erwartete Richtung, geringerer Bundesanteil und steigende Länderfinanzierung. Bezieht man jedoch das Jahr 2005 mit in die Analysen ein, dann hat das sogenannte „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern, auf das die Föderalismusreform 2006 für Kernbereiche des Bildungssystems faktisch hinausläuft, eher nicht die Folge gehabt, dass der Finanzierungsanteil des Bundes geringer geworden ist; auch nicht in den Kernbereichen des Kooperationsverbotes. Zwischen 2005 und 2008 ist der Anteil des Bundes an der Bildungsfinanzierung nämlich entgegen der durch die Föderalismusreform gespeisten Erwartung deutlich gestiegen. Mehrausgaben zeigen sich u.a. – allerdings nur temporär – im Schulbereich (+ EUR. 0,8 Mrd.) sowie nachhaltig im Hochschulbereich (+ EUR. 2,1 Mrd. insgesamt, davon EUR. 1,4 Mrd. bezogen auf die Lehre).

Zusammenfassend zeigen die vorstehenden Ausführungen somit, dass der Bund eher zwischen den Jahren 2000 und 2005 an Bedeutung für die staatliche Bildungsfinanzierung in Deutschland verloren hat als in den nachfolgenden Jahren, in die auch die Föderalismusreform fällt. Stattdessen muss für die zweite Hälfte des vergangenen Jahrzehnts konstatiert werden, dass der Bund in der Bildungsfinanzierung – trotz „Kooperationsverbot“ – nach 2005 wieder deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Es ist unter Berücksich-

tigung des Konjunkturpakets II, das zu ganz überwiegenden Teilen vom Bund finanziert wurde, sowie des verlängerten und im Volumen deutlich erhöhten Hochschulpaktes⁵ etc. davon auszugehen, dass dieser Trend sich auch in den Jahren nach 2008 fortsetzen wird. Die erwartete Steigerung des Bundesanteils an den Bildungsausgaben wird sich allerdings unterschiedlich in den einzelnen Bildungsbereichen auswirken.

Betrachtet man die Verteilung der Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Kommunen auf die Bildungsbereiche getrennt (siehe Abbildung 9), dann zeigt sich beim Bund ein Rückzug aus der Förderung von Teilnehmenden und von den sonstigen Bildungsausgaben einerseits, sowie ein Zugewinn insbesondere bei der Weiterbildung und der beruflichen Bildung, aber auch bei den Hochschulen andererseits. Bei den Ländern hat sich die relative Bedeutung der Bereiche Schule und Berufsbildung verringert, während die der Hochschulen gestiegen ist, und von den Kommunen wird deutlich mehr in den frühkindlichen Bereich, dafür weniger in den Schulbereich investiert.

Hervorzuheben ist abschließend, dass die vorliegenden Statistiken erhebungsbedingt bzw. aus technischen Gründen nicht alle Veränderungen in den bildungsbezogenen Finanzbeziehungen, insbesondere zwischen Bund und Ländern, erfassen. So erfolgt beispielsweise die Beteiligung an der Kita-Finanzierung durch die Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, was sich jedoch in der Bildungsfinanzstatistik nicht niederschlägt, da es sich vor allem um eine ausgabenbezogene Statistik handelt. Ebenso wenig wird sich beispielsweise die „Rettungsaktion“ des Bundes für die Universität Lübeck in der Bildungsfinanzierung niederschlagen, sondern über eine stärkere Bundesbeteiligung an Wissenschaft und Forschung.⁶ Diese erfolgte letztlich durch die Überführung eines universitären Forschungsinstituts in die Helmholtz-Gesellschaft und damit in die (Mit)-Finanzierung durch den Bund.

5 Der Hochschulpakt umfasst für den Zeitraum 2011 bis 2015 die Schaffung von 275.000 zusätzlichen Studienplätzen, die offiziell zur Hälfte durch den Bund finanziert werden, sowie die volle Finanzierung von bis zu 60.000 weiteren Studienplätzen, die im Kontext der Abschaffung des Wehr- und Zivildienstes erforderlich werden können (siehe hierzu auch Kapitel 3.2). Im Hochschulbereich wird sich ferner auch die verstärkte Forschungsförderung des Bundes niederschlagen.

6 Da das Budget für Bildung, Wissenschaft und Forschung erst bis einschließlich 2008 in ausdifferenzierter Form vorliegt, die Überführung in die Helmholtz-Gesellschaft aber erst Ende 2010 vereinbart wurde, kann diese Entwicklung erst in einigen Jahren nachvollzogen werden.

2.1.7 Exkurs: Bildungsausgaben nach anderen Abgrenzungen

Die vorliegenden Berechnungen des Statistischen Bundesamtes erfassen vor allem die direkten Bildungsausgaben, die aus den öffentlichen und privaten Haushalten sowie den Unternehmen für Bildung finanziert werden. Darüber hinaus ist jedoch zu berücksichtigen, dass einerseits private Ausgaben in beträchtlichem Umfang zur Ermöglichung der Bildungsteilnahme anfallen, wie z.B. für den Lebensunterhalt der Studierenden sowie Schüler/innen. Diese könnten ihre Eltern durch die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung entlasten. So sind die Ausgaben für die Bildung ihrer Kinder aus Sicht der Eltern echte Bildungsausgaben (Opportunitätsausgaben), sofern die Kinder eigene Einnahmen erzielen könnten, z.B. durch eine duale Berufsausbildung. Andererseits – und für die vorliegende Studie bedeutsamer – muss berücksichtigt werden, dass die öffentliche Hand über geringere Steuereinnahmen an diesen Bildungsausgaben, ebenso wie an den Bildungsausgaben der Unternehmen beteiligt ist. Dies gilt auch für individuelle Fort- und Weiterbildungsausgaben, die im Rahmen der Werbungskosten steuermindernd geltend gemacht werden können, sofern sie (zusammen mit anderen Werbungskosten) über den Arbeitnehmer-Pauschbetrag hinausgehen (siehe Dohmen/de Hesselle/Himpele 2007). Zu nennen ist auch der Sonderausgabenabzug für einen Teil der Privatschulbeiträge etc.

In einer einmaligen Betrachtung, die sich auf das Jahr 2000 bezog, haben Dohmen/Hoi (2004) versucht, diese Aufwendungen, die sich aus dieser erweiterten Definition ergeben, zu berechnen und deren Folgen auch für die öffentlichen Haushalte zu ermitteln. Im Ergebnis führt diese Herangehensweise zu höheren Bildungsausgaben. Statt EUR. 128,5 Mrd., wie vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen, belief sich das „erweiterte Bildungsbudget“ auf EUR. 167,2 Mrd. und war damit um rund 30 % höher. Hiervon entfielen insgesamt zwei Drittel (EUR. 110 Mrd.) auf die öffentlichen Haushalte, ein Anstieg um EUR. 15 Mrd. (+16 %) gegenüber dem vom Statistischen Bundesamt ermittelten Bildungsbudget.

Zwar hat die Studie keine konkreten Berechnungen zur Verteilung der Bildungsausgaben auf die föderalen Ebenen vorgenommen, allerdings dürfte sich die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht verändern, da beide jeweils in gleichem Umfang an der Einkommensteuer (je 42,5 %) und an der Körperschaftsteuer (je 50 %) beteiligt sind. Demgegenüber werden die Kommunen durch die steuerliche Berücksichtigung etwas unterproportional belastet, da sie nur mit 15 % an der Einkommensteuer beteiligt sind. Dies

legt die Erwartung nahe, dass Bund und Länder in größerem Umfang an der „Finanzierung“ eines solchen „erweiterten Bildungsbudgets“ beteiligt wären, als die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben. Umgekehrt wären die Kommunen etwas weniger daran beteiligt.

2.2 Verteilung der Bildungserträge auf die föderalen Ebenen

Ein wesentliches ökonomisches Argument für eine verstärkte Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung ergibt sich aus dem „Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen der Bildung“. Auch wenn diese These immer wieder vertreten und als Argument genannt wird, gibt es m.W. bisher keine Studie, die diesen Zusammenhang in dieser Form konkret untersucht.

Die nachfolgenden Darstellungen bauen auf Dohmen et al. (2011), die auf der Basis des Simulationsmodells FiBS-EduSim© die fiskalischen Renditen für verschiedene Bildungsmaßnahmen exemplarisch berechnet haben, und erweitern diese durch eine Aufschlüsselung der Kosten und Erträge auf die einzelnen föderalen Ebenen. Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass es sich um Simulationsrechnungen handelt, die die Auswirkungen auf die zu erwartenden Kosten und Erträge berechnen, wenn die in den Annahmen zugrunde gelegten Veränderungen bei den Übergangswahrscheinlichkeiten, d.h. den eigentlichen Bildungseffekten, eintreffen würden. Da häufig nur begrenzte Informationen über die Wirkungen von bestimmten Bildungsreformen auf veränderte Bildungserfolge vorliegen, wurden in der Ursprungsstudie unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der unterstellten Wirkungen zugrunde gelegt. In der vorliegenden Studie wird davon die mittlere Variante dargestellt. Zu den anderen Varianten siehe Dohmen et al. (2011).

Um die Erträge abzuschätzen, wurde angenommen, dass der verbesserte Bildungserfolg zu einem höheren durchschnittlichen Erwerbseinkommen sowie zur Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos des jeweils erreichten Bildungsniveaus entspricht. D.h. wenn statt eines Schulabbruchs ein Hauptschulabschluss erreicht würde, dann wird mit der durchschnittlichen Eintrittswahrscheinlichkeit für die Hauptschulabsolvent/innen eine Berufsausbildung aufgenommen und wiederum mit durchschnittlicher Erfolgswahrscheinlichkeit abgeschlossen. Daran schließt sich wiederum mit durchschnittlicher Übergangswahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit an, die mit dem durchschnittlichen Gehalt von Berufstätigen mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung bewertet wird. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ent-

spricht dabei ebenfalls dieser Bildungsgruppe.

Zu unterscheiden sind bei den nachfolgenden Überlegungen zwei Betrachtungsebenen, die sich einmal aus den unmittelbaren Maßnahmekosten sowie zum anderen aus den unterstellten Folgeeffekten ergeben, wenn also etwa die Beteiligung an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung zu einer höheren Leistungsfähigkeit der Kinder und damit zu entsprechend veränderten Bildungsverläufen führt, z.B. durch eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf das Gymnasium, geringere Arbeitslosigkeit etc. Die folgende Darstellung weist daher einmal die unmittelbaren Kosten der jeweiligen im Fokus stehenden Maßnahme und zum anderen die Gesamtkosten der aus diesen Maßnahmen folgenden Bildungseffekte, einschließlich der Verteilung der Kosten auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen aus. Die sich aus diesen Bildungseffekten ergebenden Erträge werden ebenfalls den jeweiligen föderalen Ebenen zugerechnet; aus der Gegenüberstellung der Erträge und Kosten ergeben sich dann die ermittelten fiskalischen Renditen. Auf der Ertragsebene werden dabei nicht nur die föderalen Ebenen, sondern auch die Sozialversicherungen betrachtet, die ebenfalls von den Bildungsmaßnahmen profitieren werden. Der Korrektheit halber sei darauf hingewiesen, dass sich die ermittelten Renditen der Sozialversicherungen aus der Aufteilung der Gesamterträge auf die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen ergeben. Dieser „Kunstgriff“ ist erforderlich, da die Sozialversicherungen nicht an den Kosten beteiligt sind und sich somit eigentlich „unendlich große Renditen“ ergeben würden. D.h. auch wenn die nachfolgenden Darstellungen in den meisten Fällen erhebliche Erträge für die Sozialversicherungen ausweisen, sind diese faktisch noch geringer ausgewiesen, als sie in der Realität sein würden.

Die auf die föderalen Ebenen bezogenen Erträge sind hingegen korrekt durch Gegenüberstellung der jeweiligen Kosten und Erträge ermittelt worden.⁷ Es werden jeweils die Kosten und Erträge für zehn Kohorten berechnet, d.h. die auf spätere Kohorten entfallende Rendite wäre zumindest in den Fällen, in denen erhebliche Investitionskosten für den Ausbau anfallen, wie z.B. beim Krippen- oder Ganztagschulaausbau höher als hier ausgewiesen, da diese bei nachfolgenden Kohorten nicht mehr berücksichtigt werden müssten. Alternativ würden sich die hier ausgewiesenen Erträge erhöhen, da die Investitionskosten auf eine größere Anzahl an Kohorten verteilt werden könnten.

⁷ Den folgenden Berechnungen liegen soweit möglich empirische Ergebnisse über veränderte Bildungsverläufe zugrunde, die hier jedoch nicht gesondert wiedergegeben werden. Der/die interessierte Leser/in sei auf die Studie Dohmen et al. (2011) verwiesen.

2.2.1 Erträge frühkindlicher Bildung

Die Erträge von Investitionen in den Kita-Bereich fallen auf unterschiedlichen Ebenen an. Zum einen profitieren die Kinder, die in frühkindliche Bildungseinrichtungen gehen, im Verlaufe des (eigenen) Bildungs- und Erwerbslebens davon, zum anderen können ihre Eltern (in größerem Umfang) erwerbstätig sein. Als dritte Gruppe von Nutznießern sind die zusätzlichen Beschäftigten in den Krippen und Kitas zu sehen, die durch einen Ausbau in ein Arbeitsverhältnis kommen würden.

2.2.1.1 Fiskalische Rendite der Bildungseffekte bei Kindern

Dohmen et al. (2011) ermitteln die Kosten und Erträge eines Ausbaus des frühkindlichen Bereichs, wobei davon ausgegangen wurde, dass die Kapazität im Krippenbereich um 200.000 erhöht würde. In der Folge würden sich bei einem Teil dieser Kinder die Bildungserfolgsaussichten verändern. Von den drei unterschiedlichen Szenarien, die in der genannten Studie betrachtet wurden, werden im Folgenden jeweils die Ergebnisse des mittleren Szenarios dargestellt.

Tabelle 1: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge im Kita-Bereich auf die Gebietskörperschaften

Ausbau von Kindertagesstätten				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen	35.274	11.389	16.850	7.034
davon direkte Maßnahmekosten	9.597	0	3.023	6.575
Bruttoerträge	310.780			
davon Steuermehreinnahmen	161.390	68.591	68.591	24.209
davon SV-Mehreinnahmen	147.988			
Einsparungen	1.401	601	667	133
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	275.506			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	127.518	57.802	52.408	17.308
Nettorendite öffentliche Haushalte	7,9%	11,0%	6,8%	5,3%
Nettorendite Sozialversicherungen	9,1%			

Quelle: FiBS EduSim©

Insgesamt ergäbe sich in diesem Szenario eine durchschnittliche fiskalische Rendite von 17,0 % (siehe auch Tabelle 1).⁸ Über die Hälfte dieser Gesamtrendite (9,1 %) würde auf die Sozialversicherungen entfallen,⁹ während sich die auf die öffentlichen Haushalte entfallenden 7,9 % auf Bund, Länder und Kommunen verteilen. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kostenanteile, die die föderalen Ebenen an den verschiedenen Stufen des Bildungssystems haben (siehe oben),¹⁰ sowie vor allem der Verteilung der Einkommensteuer (Bund und Länder je 42,5 %, Kommunen 15 %), ergeben sich sehr unterschiedliche fiskalische Renditen.

Angesichts des hohen Finanzierungsanteils der Kommunen, insbesondere der direkten Maßnahmekosten, haben sie die geringste fiskalische Rendite mit 5,3 %, auch wenn sie an der Finanzierung der anderen Bildungsbereiche unterproportional beteiligt sind. Die fiskalische Rendite der Länder ist aufgrund ihres hohen Finanzierungsanteils, insbesondere an späteren Bildungsphasen mit 6,8 % unterdurchschnittlich, während der Bund (11 %) überdurchschnittlich abschneidet.

Diese insgesamt beachtlichen fiskalischen Erträge, die allerdings erst sehr langfristig, d.h. ab etwa Mitte der 2030er Jahre anfallen würden, würden sich weiter erhöhen, wenn die Beschäftigungseffekte bei den Eltern berücksichtigt werden.

2.2.1.2 Fiskalische Wirkungen der Beschäftigungseffekte bei den Eltern

Wesentlich schneller fallen hingegen die Erträge aufgrund einer höheren Erwerbsbeteiligung der Eltern, insbesondere der Mütter an. Dohmen (2007) geht in seinen Berechnungen von unterschiedlich hohen durchschnittlichen Bruttoeinkommen aus, die unterschiedliche Qualifikationsanforderungen, Arbeitsvolumina und Vergütungsstrukturen abbilden. Geht man dabei von einer durchschnittlichen Halbtagsbeschäftigung aus, erscheint ein unteres Durchschnittseinkommen von EUR. 1.000, ein mitt-

8 Im unteren Szenario ergibt sich eine durchschnittliche fiskalische Rendite von 13,3 % p.a., in der oberen Variante würde sich die durchschnittliche jährliche fiskalische Rendite auf 18,4 % erhöhen.

9 Wie bereits weiter oben erwähnt, haben die Sozialversicherungen realiter eine „unendlich hohe“ Rendite, da sie keine Kosten zu tragen haben; die in der Tabelle ausgewiesenen 11,5 % beziehen sich auf ihren Anteil an den Gesamterträgen im Verhältnis zu den Gesamtkosten.

10 Die veränderten Bildungserfolgsaussichten wirken sich vor allem in den nachgelagerten Bildungsbereichen aus, d.h. in den allgemein bildenden Schulen, im Berufsbildungs- sowie im Hochschulsystem. Siehe hierzu ausführlicher Dohmen et al. 2011.

Tabelle 2: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekt von 210.000 Personen (50% des Ausbaus)

Zusätzliche Beschäftigung	Brutto-Monats-einkommen in Euro	Steuer-Einnahmen in Mio. Euro				SV-Beiträge in Mio. Euro	Steuern und SV-Beiträge in Mio. Euro
		gesamt	Bund	Länder	Kommunen		
210.000	1.000	479	203	203	72	1.058	1.537
210.000	1.250	756	321	321	113	1.323	2.079
210.000	1.500	983	418	418	147	1.588	2.570

Quelle: FiBS EduSim ©

leres von EUR. 1.250 und ein oberes von EUR. 1.500 plausibel,¹¹ wobei sich die nachfolgenden Berechnungen auf den bei Dohmen (2007) ermittelten Bruttoausbaubedarf von insgesamt rund 420.00 Plätzen¹² beziehen. In der Studie werden die Effekte unterschiedlicher durchschnittlicher Beschäftigungseffekte berechnet, von denen hier nur die mittlere Variante dargestellt wird, die davon ausgeht, dass die Eltern bei der Hälfte der zusätzlichen Plätze in größerem Umfang als bisher erwerbstätig wären, was 210.000 zusätzlichen Erwerbspersonen entsprechen würde.

Bei einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von EUR. 1.000 (EUR. 1.250; EUR. 1.500) pro Monat werden bei Steuerklasse V¹³ Lohnsteuern von (gerundet) EUR. 193 (EUR. 299; EUR. 390) monatlich (einschließlich Solidaritätszuschlag) fällig sowie Sozialabgaben von rund EUR. 420 (EUR. 525; EUR. 630) (jeweils einschl. Arbeitgeberanteil). Bei einem Beschäftigungseffekt von 210.000 Personen ergäben sich somit zusätzliche Steuereinnahmen von EUR. 480, EUR. 756 und EUR. 983 Mio. pro Jahr. Zusammen mit den Sozial-

11 Um einen Eindruck über die damit verbundenen Größenordnungen zu vermitteln, seien diese Beträge durch Beispiele konkretisiert: Um ein Bruttoeinkommen von EUR. 1.000 zu erzielen, ist bei einer Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden pro Woche ein Stundenlohn von ca. EUR. 11,50 erforderlich; bei 25 Stunden wären es EUR. 9,25. Für EUR. 1.250 müsste bei 20 Stunden ein Stundenlohn von 14,50 gezahlt werden. EUR. 1.500 entspricht ungefähr einer halben E 13-Stelle.

12 Anders als bei den Ausbaukosten, bei dem die Umwidmung von Plätzen ein wichtiger und zugleich kostensenkender Aspekt ist, ist hier von den zusätzlichen Plätzen für die unter 3-Jährigen auszugehen, da für die Beschäftigungseffekte unerheblich ist, wie die Plätze im Einzelnen zustande kommen.

13 Lohnsteuerklasse V ist üblicherweise die Steuerklasse für den/die geringer verdienende/n Ehepartner/in. Die zu entrichtenden Steuern beziehen sich auf das Jahr 2007.

versicherungseinnahmen von EUR. 1.060, EUR. 1.320 bzw. EUR. 1.590 Mio., beliefen sich die öffentlichen Einnahmen auf EUR. 1,5 bis 2,6 Mrd. (siehe Tabelle 2).¹⁴ Um die Effekte der hier geringer angenommenen Erweiterung um 200.000 Plätze zu ermitteln, können die Ergebnisse halbiert werden.

Im Unterschied zur vorhergehenden Berechnung, die sich auf den gesamten Investitionshorizont bezieht, fallen diese Mehreinnahmen jährlich ab dem ersten Jahr des Ausbaus an.

Im Kontext der vorliegenden Arbeit ist die Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die föderalen Ebenen und den Sozialversicherungen von besonderer Bedeutung. In allen dargelegten Berechnungen fließen rund zwei Drittel der Einnahmen an die Sozialversicherungen und nur 6 % an die Kommunen, die unter den bestehenden Regelungen den Ausbau aber überwiegend finanzieren müssten (siehe oben). Selbst der Bund und die Länder erhalten über die Steuereinnahmen jeweils nur höchstens 15 %.

Nicht einbezogen sind in diese Betrachtungen im Übrigen die Beschäftigungseffekte, die sich bei den Erzieher/innen durch den Ausbau ergeben. Nach verschiedenen Berechnungen wären über 100.000 zusätzliche Erzieher/innen erforderlich, wenn das Ausbauziel des KiföG erreicht wäre. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich der Krippenausbau selbst finanzieren würde. Letztlich dürften die zu erwartenden Erträge halb so hoch sein, wie in Tabelle 2 anhand eines Einkommens von EUR. 1.500 ausgewiesen.

Fasst man die Beschäftigungseffekte bei Eltern und Erzieher/innen zusammen, dann dürften diese ungefähr der in Tabelle 2 ausgewiesenen Größenordnung entsprechen. D.h. es wäre von Mehreinnahmen bei der Lohn- bzw. Einkommensteuer sowie bei den Sozialversicherungen von bis zu EUR. 2,6 Mrd. auszugehen. Überschlägig gerechnet führt dies zu einer Erhöhung der fiskalischen Rendite des Kita-Ausbaus auf 10,2 % für die Sozialversicherungen und 9,1 % für die öffentlichen Haushalte.

14 Würden sogar zwei Drittel der neuen Plätze zu einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit führen, dann würden sich die öffentlichen Einnahmen bereits bei einem durchschnittlichen Monatseinkommen von EUR. 1.000 auf insgesamt EUR. 640 Mio. und die Sozialversicherungsbeiträge auf EUR. 1,4 Mrd. belaufen; d.h. die Gesamteinnahmen betrügen EUR. 2,05 Mrd. Bei einem Einkommen von durchschnittlich EUR. 1.250, mit Steuereinnahmen von gut EUR. 1,0 Mrd. und Sozialversicherungseinnahmen von EUR. 1,76 Mrd. wären die erforderlichen laufenden Ausbaukosten mehr als finanziert; zusammen mit den Kindergeldeinsparungen sogar die gesamten Ausbaukosten, einschließlich der Investitionen.

2.2.2 Erträge aus schulischen Präventionsmaßnahmen

Die Kosten und Erträge schulischer Präventionsmaßnahmen werden anhand von drei ausgewählten Beispielen verdeutlicht, und zwar einmal dem Ausbau der Ganztagschulen und zum anderen durch die verbesserte Förderung benachteiligter Schüler/innen in der Hauptschule bzw. durch eine verbesserte Berufsorientierung.

Der **Ausbau des Ganztagschulsystems** würde nach Berechnungen des FiBS (Dohmen/Fuchs 2008, Dohmen et al. 2011) rund EUR. 16,4 Mrd. an Investitionskosten verursachen, sofern es sich um einen vollständigen Ausbau auf gebundene Ganztagschulen handelt. Hinzu kommen bei einem sukzessiven Ausbau im Zeitablauf steigende laufende Ausgaben von bis zu EUR. 6,6 Mrd. pro Jahr (Dohmen/Fuchs 2008), von denen die Kommunen nach der aktuellen Kostenverteilung (siehe oben) 20 % und die Länder 80 % zu tragen hätten. Was die positiven Effekte des Ausbaus des Ganztagschulsystems auf den Bildungserfolg der Schüler/innen betrifft, so ist zu konstatieren, dass bisher keine stichhaltigen empirischen Belege hierzu vorliegen. Die vorliegenden Berechnungen gehen allerdings von einer moderaten Verbesserung der Verteilung der Schulabgänger nach

Tabelle 3: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge des Ausbaus von Ganztagschulen auf die Gebietskörperschaften

Ausbau von Ganztagschulen				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen	25.570	6.507	16.642	2.421
davon direkte Maßnahmekosten	16.398	687	13.597	2.114
Bruttoerträge	90.858			
davon Steuermehreinnahmen	39.510	16.792	16.792	5.927
davon SV-Mehreinnahmen	48.545			
Einsparungen	2.803	1.201	1.335	267
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	65.287			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	16.743	11.486	1.485	3.772
Nettorendite öffentliche Haushalte	1,4 %	3,8%	0,2 %	3,4 %
Nettorendite Sozialversicherungen	4,1 %			

Quelle: FiBS EduSim©

Abschlüssen aus. So steigt in dem zugrunde gelegten Szenario der Anteil der Schulabgänger mit Realschulabschluss und (Fach-)Abitur um jeweils etwa 2 %, wohingegen der Anteil der Schulabbrüche um 4 % zurückgeht und der Anteil der Hauptschulabschlüsse konstant bleibt. Das Szenario unterstellt folglich implizit, dass die positiven Effekte Folge eines hinreichenden Ausbaus des Ganztagschulsystems sind.

Aufgrund der verhältnismäßig hohen (Investitions-) Kosten dieses Programms, die unter Berücksichtigung der bildungsbedingten Folgekosten auf insg. EUR. 25,6 Mrd. ansteigen, sind die Erträge aus diesem Ganztagschul-ausbau vergleichsweise niedrig und belaufen sich in der mittleren Variante auf 5,5 % im Jahresdurchschnitt.¹⁵ Dafür reagieren sie aber stärker auf die Wirksamkeit, d.h. den Anteil an Schüler/innen, der durch Bildungsaufstiege davon profitiert. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Investitionskosten tatsächlich auf eine größere Anzahl von Schülerkohorten verteilt werden können, als hier im Beispiel unterstellt. D.h. die tatsächliche langfristige fiskalische Rendite ist deutlich höher.

Rund drei Viertel dieser Gesamtrendite entfällt auf die Sozialversicherungen (siehe Tabelle 3), die jedoch nicht an den Kosten beteiligt sind. Auf die drei föderalen Ebenen entfällt zusammen mit 1,4 % ein Viertel der Gesamtrendite, die sich jedoch unter Berücksichtigung der auf den jeweiligen Ebenen anfallenden Kosten sehr unterschiedlich verteilen. Den höchsten Nutzen hätte aufgrund der vergleichsweise geringen Kostenbelastung der Bund (3,8 %), während die Länder mit 0,2 % den niedrigsten Ertrag hätten. Die vergleichsweise geringe Kostenbelastung der Kommunen führt dazu, dass sie mit 3,4 % eine relativ hohe Rendite erzielen.

Werden neben den bildungsbedingten Erträgen auch die beschäftigungsbedingten Effekte berücksichtigt, die sich durch die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergeben würde, erhöht sich die fiskalische Rendite auf allen Ebenen weiter (siehe hierzu das vorhergehende Kapitel).

Als zweites Beispiel sei die **produktive Berufsorientierung** betrachtet, worunter Maßnahmen verstanden werden, die schulisches und betriebsnahes Lernen miteinander verbinden, wie z.B. Stadt als Schule, Handwerk-Lernen oder das sogenannte produktive Lernen. Nach den Berechnungen von Dohmen et al. (2011) wären hierfür (in der mittleren Variante) Kosten von EUR. 6,2 Mrd. erforderlich (einschl. der Effekte auf nachgelagerte Bildungs-

¹⁵ Im unteren Szenario beläuft sich die fiskalische Rendite auf 0,8 %, in der oberen auf 7,8 %, jeweils im Jahresdurchschnitt.

phasen). Die unmittelbaren Kosten sind nur gut halb so hoch, wobei zur Vereinfachung Kosten von EUR. 3.000 pro Schüler/in über einen dreijährigen Zeitraum unterstellt wurden. Diese relativ geringen Kosten lassen eine vergleichsweise hohe Gesamtrendite erwarten, die in der mittleren Variante 23,0 % beträgt.¹⁶

Von diesen Gesamterträgen entfällt gut die Hälfte auf die Sozialversicherungen, die an den Kosten nicht beteiligt sind. Für die Gebietskörperschaften ergibt sich insgesamt eine durchschnittliche fiskalische Rendite von 10,5 %, die jedoch für den Bund aufgrund der vergleichsweise geringen Kostenbeteiligung 26,3 % beträgt, während sie für die Länder bei 5,8 % und für die Kommunen bei 13,0 % liegt.

In einem dritten Beispiel wird die **Prävention von Schulabbrüchen in der Hauptschule** betrachtet, die durch geeignete Maßnahmen erreicht werden soll (ohne dass dies in der Studie expliziert wurde).

Auch diese Präventionsmaßnahme ist mit einer beachtlichen Gesamtrendite

Tabelle 4: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge der stärkeren Berufsorientierung auf die Gebietskörperschaften

Produktive Berufsorientierung für Risikoschüler				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen	6.233	1.179	4.340	715
davon direkte Maßnahmekosten	3.208	134	2.660	414
Bruttoerträge	72.048			
davon Steuermehreinnahmen	27.937	11.873	11.873	4.191
davon SV-Mehreinnahmen	35.772			
Einsparungen	8.339	3.574	3.971	794
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	65.814			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	30.042	14.268	11.504	4.270
Nettorendite öffentliche Haushalte	10,5%	26,3%	5,8%	13,0%
Nettorendite Sozialversicherungen	12,5%			

Quelle: FiBS EduSim ©

¹⁶ In der unteren Variante beträgt die Gesamtrendite 12,0 %, in der oberen 26,9 %.

Tabelle 5: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge der Prävention von Schulabbrüchen auf die Gebietskörperschaften

Prävention von Schulabbrüchen in der Hauptschule				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen	9.027	1.171	6.761	1.095
davon direkte Maßnahmekosten	4.650	195	3.856	600
Bruttoerträge	82.919			
davon Steuermehreinnahmen	33.285	14.146	14.146	4.993
davon SV-Mehreinnahmen	49.634			
Einsparungen	4.169	1.787	1.985	397
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	73.892			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	28.428	14.762	9.371	4.295
Nettorendite öffentliche Haushalte	6,8%	27,4%	3,0%	8,5%
Nettorendite Sozialversicherungen	12,0%			

Quelle: FiBS EduSim©

von 18,8 % in der mittleren Variante verbunden,¹⁷ die zu knapp zwei Dritteln auf die Sozialversicherungen entfallen. Da die Länder die höchste Kostenbelastung haben (76 % der Gesamtkosten), erzielen sie mit 3,0 % die geringste fiskalische Rendite aller föderalen Ebenen, während die der Kommunen mit 8,5 % fast dreimal so hoch ist. Die Bundesrendite beläuft sich aufgrund der geringen Kostenbelastung (12 %) auf 27,4 %.

2.2.3 Erträge der Hochschulbildung

Besonders interessant erscheint die Hochschulfinanzierung, weil hier neben der Betrachtung des Anfalls der Erträge bei den Gebietskörperschaften Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern nach Abschluss des Studiums zu weiteren Verschiebungen, um nicht zu sagen Verzerrungen, zwischen den Kostenträgern und Nutznießern führen.

Tabelle 6 zeigt, dass ein Ausbau um insgesamt 500.000 Studienplätze, wie

¹⁷ in der unteren Variante beläuft sich die fiskalische Gesamrendite auf 11,0 % und in der oberen auf 23,9 %.

Tabelle 6: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus des Hochschulsystems auf die Gebietskörperschaften

Studienplätze ausbauen um 500.000				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen	13.000	6.500	6.500	0
davon direkte Maßnahmekosten	0	0	0	0
Bruttoerträge	183.226			
davon Steuermehreinnahmen	108.676	46.187	46.187	16.301
davon SV-Mehreinnahmen	74.550			
Einsparungen				
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	170.226			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	95.676	39.688	39.687	16.301
Nettorendite öffentliche Haushalte	16,0%	13,3%	13,3%	*)
Nettorendite Sozialversicherungen	12,5%			

Anmerkung: *) Rendite ist mathematisch nicht berechenbar, da Kosten gleich Null.

Quelle: FiBS EduSim©

er nach Berechnungen des FiBS für den Zeitraum 2011 bis 2015 erforderlich wäre (und letztlich auch für die nachfolgenden fünf Jahre) (siehe Dohmen 2010a), insgesamt rund EUR. 13 Mrd. kosten würde, die entsprechend der Regelungen im Hochschulpakt jeweils hälftig durch Bund und Länder finanziert werden müssten. Dies ist bereits eine Modifikation im Vergleich zur bestehenden Hochschulfinanzierung (siehe oben).

Da sich sowohl die Kosten als auch die Erträge gleichermaßen auf Bund und Länder verteilen, erzielen beide Gebietskörperschaften die gleiche fiskalische Rendite von 13,3 %, wobei die Rendite für die öffentlichen Haushalte insgesamt bei 16,0 % liegt. Die Sozialversicherungen partizipieren mit weiteren 12,5 %. Dies bedeutet zugleich, dass die Gesamtrendite des Hochschulausbau 28,5 % beträgt. Vor diesem Hintergrund kann man die im Hochschulpakt vereinbarte je hälftige Ausgabenteilung auch als sachgerecht bezeichnen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen besonders vom Hochschulausbau profitieren und eine, mangels Kostenbeteiligung, unendlich hohe Rendite erzielen.

Zwar sind auch die in den vorhergehenden Kapiteln betrachteten Beispiele faktisch mit Wanderungsbewegungen konfrontiert, allerdings sind

die Zusammenhänge weniger transparent als im Hochschulbereich, da ein direkter Bezug zwischen dem Studium und der anschließenden Erwerbstätigkeit hergestellt werden kann.

Beispielhaft stellt sich die Situation wie folgt dar: Wenn jemand seinen Hochschulabschluss in Thüringen erwirbt, dann kostet dies das Land Thüringen durchschnittlich EUR. 30.000 (ohne Berücksichtigung der Abbrecherquoten).¹⁸ Wandert diese/r Absolvent/in anschließend nach Bayern ab und verdient EUR. 3.000 im Monat, dann bekommt der Bund von der Lohnsteuer EUR. 235, Bayern ebenfalls EUR. 235 und die Kommune, in der er/sie wohnt, gut EUR. 80 – jeweils pro Monat.¹⁹ Die größten Vorteile haben indes die Sozialversicherungen, die pro Monat rund EUR. 1.200 (inkl. Arbeitgeberanteil) erhalten. Pro Jahr sind dies demnach jeweils rund EUR. 2.800 für Bund und Land, EUR. 1.000 für die Kommune und EUR. 14.400 für die Sozialversicherungen.

Im Beispielfall würde das Land Thüringen von den Erträgen des Studiums nicht profitieren. Während sich das Studium für Thüringen bei einem Verbleib des/der Studierenden im Land erst nach rund zehn Jahren rechnen würde, profitiert Bayern ab dem ersten Jahr von dem/der in Thüringen ausgebildeten Akademiker/in.

Löst man sich von dieser Einzelfallbetrachtung und betrachtet man alleine die Wanderungsbewegungen des Absolventenjahrgangs 2005, dann erfahren die ostdeutschen Bundesländer einen Nettoinvestitionsverlust von EUR. 195 Mio., davon gehen EUR. 135 Mio. an die süddeutschen und EUR. 60 Mio. an die norddeutschen Länder, und die norddeutschen einen von EUR. 120 Mio. an die süddeutschen Länder. Der Nettogewinn der süddeutschen Länder beträgt dementsprechend EUR. 255 Mio., nur bezogen auf eingesparte Ausbildungskosten.²⁰

Berücksichtigt man die Steuereinnahmen, dann vergrößert sich der Saldo der ostdeutschen Länder um EUR. 20 Mio. (davon EUR. 14 Mio. an die süddeutschen und EUR. 6 Mio. an die norddeutschen Länder) und der der

18 Ggf. könnte man die Landeszuweisung von EUR. 2.400, die das Land über den Länderfinanzausgleich je Einwohner erhält, gegenrechnen.

19 Bei einem Einkommen von EUR. 4.000 würde sich die auf Bund und Land entfallende Lohn- bzw. Einkommensteuer auf jeweils gut EUR. 380 erhöhen, die Kommune bekäme EUR. 135.

20 Diese Berechnungen gehen von durchschnittlichen Kosten von EUR. 30.000 je Hochschulabsolvent/in aus; wodurch die Gesamtkosten je Absolvent/in deutlich unterschätzt werden. Legt man beispielsweise die OECD-Angaben zugrunde, dann belaufen sich diese auf rund EUR. 78.000 (OECD 2007). Würde man von diesen Beträgen ausgehen, dann würde sich der Nettotransfer der ostdeutschen Länder auf EUR. 500 Mio. und der der norddeutschen Länder auf EUR. 160 Mio. belaufen. Der Nettovorteil für die süddeutschen Länder würde entsprechend über EUR. 660 Mio. betragen.

norddeutschen Länder um EUR. 6 Mio. pro Jahr.²¹

Der Bund profitiert allein bezogen auf die Hochschulabsolvent/innen des Jahres 2005 mit EUR. 520 Mio. pro Jahr,²² und die Sozialversicherungen haben jährliche Einnahmen von EUR. 2,4 Mrd. allein durch den Absolventenjahrgang 2005. Diese Werte multiplizieren sich mit jedem Absolventenjahrgang.

Diese kurze Darstellung verdeutlicht, dass neben der grundlegenden Umverteilung zwischen den föderalen Ebenen weitere Umverteilungen zwischen den Bundesländern zu beachten sind. Hieraus lassen sich für das Hochschulsystem die folgenden Schlussfolgerungen ableiten:

- 1.** Die Sitzländer haben nur ein begrenztes fiskalisches Interesse an der Schaffung von Studienplätzen; dies gilt sowohl für die Länder, die von einer (Netto-)Zuwanderung von Akademiker/innen profitieren als auch für die Länder, die von Nettoabwanderung betroffen sind. Während die Zuwandererländer von den Ausbildungskosten anderer Länder profitieren, haben die anderen Länder aufgrund der Abwanderung nur ein begrenztes Ausbauinteresse.
- 2.** Es sollte daher zu einer stärkeren Umverteilung zwischen den Ländern kommen, die die Kosten der Hochschulinfrastruktur tragen, und den Ländern, die davon profitieren. Maßgeblich sollte hierbei eigentlich die Erwerbsphase nach dem Studium sein und nicht das Herkunftsland. (Dies könnte allerdings dann als administrativ leichter umzusetzende Annäherung genommen werden, wenn es einen starken Zusammenhang zwischen Herkunftsland und Land der Erwerbstätigkeit gibt.)
- 3.** Der Bund muss stärker in die Hochschulfinanzierung eingebunden werden, da er – insbesondere im Zusammenspiel mit den Sozialversicherungen – der größte föderale (fiskalische) Nutznießer der gegenwärtigen Hochschulfinanzierung ist.
- 4.** Diese Überlegungen sollten bei Diskussionen über Veränderungen bzw. die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt wer-

²¹ Das zugrundeliegende Einkommen liegt bei etwas über EUR. 3.100 monatlich und führt zu einer jährlichen Steuerzahlung von EUR. 3.000 auf Landesebene und entsprechend auch auf Bundesebene.

²² Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die vorstehenden Betrachtungen etwas vereinfacht worden sind. So ist z.B. beim Bund eigentlich nur die Differenz zum durchschnittlichen Einkommen von Personen mit beruflicher Ausbildung, gewichtet mit der höheren Arbeitslosigkeit von Personen mit beruflicher Ausbildung, zu berücksichtigen.

den, da es insbesondere die süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg sind, die von den Investitionen in die Hochschulen anderer Bundesländer profitieren.

2.3 Zusammenfassung

Die Berechnungen in den vorhergehenden Abschnitten haben sehr deutlich gezeigt, dass Kosten und Erträge im föderalen System beträchtlich auseinander fallen. Der mit Abstand größte Nutznießer aller Bildungsinvestitionen sind die Sozialversicherungen, auf sie entfallen in allen Beispielrechnungen immer rund mindestens die Hälfte, teilweise gar drei Viertel der fiskalischen Erträge, insbesondere durch höhere Einnahmen, die sich durch geringere Ausgaben für Sozialleistungen, die hier nicht berücksichtigt werden, weiter erhöhen würden. Ihr besonderer Vorteil ist, dass sie an der Finanzierung des Bildungssystems fast nicht beteiligt sind, sieht man einmal von der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an einzelnen Maßnahmen im Schul- bzw. Übergangsbereich ab. Da sich diese Kosten aber bei erfolgreichen Bildungsinvestitionen sukzessive weiter verringern würden, erhöhen die eingesparten Kosten die fiskalische Rendite der Sozialversicherungen.

Die geringste fiskalische Rendite haben in allen Beispielrechnungen die Länder, die aber den größten Anteil an den Bildungsausgaben finanzieren müssen, während der Bund in den meisten Fällen die höchste Rendite erzielt. Die Renditen spiegeln letztlich zu einem großen Teil – allerdings mit umgekehrtem Vorzeichen – die Finanzierungsanteile wider, d.h. je höher der Finanzierungsanteil, desto niedriger tendenziell die Rendite.

Diese Befunde bestätigen eindrucksvoll die These, dass Kostenträger und Nutznießer der Erträge im Bildungsbereich stark auseinander fallen. Da insbesondere die Sozialversicherungen sowie der Bund von den Bildungserträgen profitieren, ergibt sich aus ökonomischer Sicht ein starkes Argument für eine stärkere Einbindung des Bundes in die Bildungsfinanzierung. Bei den Kommunen ist die Sachlage etwas diffiziler: Zwar zeigen sich auch hier vergleichsweise überdurchschnittliche fiskalische Renditen, da sie an den Gesamtausgaben des Bildungssystems bzw. an den Folgekosten der veränderten Bildungsverläufe nur begrenzt beteiligt sind; allerdings profitieren nicht alle Kommunen gleichermaßen davon. Vielmehr ist von beträchtlichen Wanderungsbewegungen im Lebensverlauf auszugehen, so dass die Kommunen, die in den frühkindlichen Bereich investieren, nicht unbedingt die Kommunen sein müssen, die Jahrzehnte später auch davon profitieren. Vielmehr ist gerade im Zuge der demografischen Entwicklung und der zu erwartenden Verstärkung des Stadt-

Land-Gefälles zu erwarten, dass insbesondere die Kommunen im ländlichen Raum ökonomisch „benachteiligt“ würden. D.h. sie würden von dem insbesondere von ihnen zu finanzierenden Krippenausbau abwanderungsbedingt nicht profitieren, während insbesondere städtische Kommunen bzw. kreisfreie Städte zuwanderungsbedingt begünstigt würden.

Die vorstehenden Ausführungen haben zudem gezeigt, dass unabhängig von der Frage der „gerechten“ Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen weitere (präventive) Investitionen in den Bildungsbereichen mit beträchtlichen fiskalischen Renditen verbunden sind und insofern unter ökonomischen Gesichtspunkten auch getätigt werden sollten. Da entsprechende Ausgaben aber zusätzlich zu den bereits bestehenden Ausgaben erfolgen müssten, ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit der Länder, hier tätig zu werden, einerseits durch die bereits vorhandene Finanzsituation²³ und andererseits durch die sogenannte Schuldenbremse sehr begrenzt ist. Da die Bildungsausgaben in allen Bundesländern einen bedeutsamen Anteil am Landeshaushalt haben,²⁴ würde die mit der Einhaltung der Schuldenbremse verbundene Notwendigkeit zur Ausgabenkürzung wahrscheinlich auch den Bildungsbereich treffen. Die begrenzte Möglichkeit der Länder – wie auch der Kommunen – eigene Einnahmen zu generieren tut ein Übriges. Dies bedeutet, dass auch aus diesem Grund ein stärkeres Engagement des Bundes wünschenswert, um nicht zu sagen notwendig wäre.

Um allerdings der Möglichkeit Rechnung zu tragen, dass auch die Handlungsspielräume des Bundes begrenzt sind – und in Zukunft durch die Schuldengrenze einer weiteren Beschränkung unterworfen sein werden – wird im Folgenden auch ein Modell skizziert, das die begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte berücksichtigt.

Im nächsten Abschnitt soll daher zunächst näher untersucht werden, wie eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung organisiert werden könnte. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welche Effekte sich auf die fiskalischen Renditen ergeben würden, wenn der Bund die unmittelbar mit der jeweiligen Maßnahme verbundenen Kosten übernehme.

23 Hingewiesen sei an dieser Stelle nur auf die Feststellung des Stabilitätsrates vom 23. Mai 2011, dass den vier Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein der Haushaltsnotstand drohe (Pressemitteilung des Stabilitätsrates vom 23. Mai 2011, http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/3.%20Sitzung/Pressemitteilung/Pressemitteilung.pdf;jsessionid=9C89F92C79F5D61D179EE9119ACE44F3?__blob=publicationFile, eingesehen am 13.7.2011).

24 Die Bildungsausgaben haben Anteilswerte zwischen 15,6 % in Brandenburg und 21,9 % in Bayern, jeweils bezogen auf das Jahr 2010 (Statistisches Bundesamt 2010, Tabelle 4.1 im Tabellenanhang).

3. BUNDESBETEILIGUNG AN DER BILDUNGSFINANZIERUNG IN DER PRAXIS

In den vergangenen Jahren hat es trotz der Verfassungsänderung, die zum sogenannten „Kooperationsverbot“ im Bildungsbereich geführt hat, einige Vereinbarungen gegeben, die eine Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung ermöglicht haben. Zu nennen sind hier exemplarisch z.B. die Bundesbeteiligung am Kita-Ausbau, der Hochschulpakt sowie diverse Förderprogramme.

3.1 Kita-Ausbau

Bund und Länder haben im Jahr 2007 vereinbart, dass bis 2013 eine Betreuungquote von 35 % bundesweit erreicht werden soll, wobei die ostdeutschen Länder diese bereits zum damaligen Zeitpunkt weitgehend erreicht hatten. Ferner soll ab 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz bestehen.

Die Finanzierung des Krippenausbaus soll zu je einem Drittel durch Bund, Länder und Kommunen erfolgen. Differenziert nach Investitions- und laufenden Ausgaben beteiligt sich der Bund mit EUR. 2,15 Mrd. vor allem an den Investitionskosten von insg. EUR. 4,0 Mrd. (Anteil 53,75 %); weitere EUR. 1,85 Mrd. – bezogen auf den Zeitraum bis 2013 – wurden als Betriebskostenzuschuss des Bundes über eine Neuverteilung des Umsatzsteueranteils der Länder geleistet (FiFo Köln 2011). Ab 2014 belaufen sich die jährlichen Zuschüsse des Bundes zu den Betriebskosten auf EUR. 770 Mio., deren Finanzierung ebenfalls über die veränderte Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern erfolgt. Eine vertragliche Vereinbarung soll gewährleisten, dass die Mittel „tatsächlich und zusätzlich“ an die Kommunen fließen.

Die „Finanzierung“ des Bundesanteils über eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern bedeutet unmittelbar, dass die einzelnen Länder ihre zusätzlichen Mittel in dem Umfang erhalten, in dem sie am Umsatzsteueraufkommen beteiligt sind und nicht in dem Umfang, in dem sie zusätzliche Kita-Plätze errichten müssen. Das heißt zugleich auch, dass Länder, die weniger neue Plätze errichten (müssen), davon in größerem Umfang profitieren als Länder, die einen größeren Ausbaubedarf (jeweils relativ gesehen) haben. Es besteht somit ein Zielkonflikt

zwischen der Verteilung der Mittel auf die Länder und dem Ausbaubedarf, wobei m.E. durchaus zurecht auch argumentiert werden kann, dass bei einer Orientierung der Bundesmittel am Ausbaubedarf die Länder profitieren würden, die vorher auf einen Ausbau verzichtet haben, während die Länder benachteiligt würden, die den Ausbau auf eigene Kosten vorangetrieben haben, bzw. für die ostdeutschen Länder, die diesen Ausbaustand aus DDR-Zeiten übernommen haben. Die logische Folge der Regelung über die Umsatzsteuer ist, dass die ostdeutschen Länder höhere Bundeszuschüsse je zusätzlich zu errichtenden bzw. zu erweiternden Platz erhalten als die westdeutschen Länder. Vor diesem Hintergrund ist m.E. der in manchen Zeitungen (siehe z.B. Financial Times Deutschland) erhobene implizite Vorwurf über die unterschiedliche Bundesbeteiligung nicht gerechtfertigt.

Von besonderer Bedeutung ist aber, dass die Länder sich am Ausbau nicht im vorgesehen Umfang beteiligten, wie die aktuelle Zwischenevaluation des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln (FiFo Köln 2011) zeigt. Nur sieben Bundesländer erbringen überhaupt einen eigenen Finanzierungsanteil (Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt), während sich die übrigen Neun (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) grundsätzlich nicht an den Kosten beteiligen. Politisch bemerkenswert ist, dass es ausschließlich CDU-geführte Landesregierungen sind, die sich überhaupt an den Ausbaukosten beteiligen, während sich die „Verweigerer“ nahezu gleichmäßig auf CDU- und SPD-geführte Regierungen verteilen.

Allerdings erreicht auch von den an der Finanzierung beteiligten Bundesländern kein einziges den eigentlich vereinbarten Drittelanteil. Am besten schneiden noch Bayern (ca. 28 %) und Saarland (ca. 27 %) ab, während Hamburg 10 % und die noch verbleibenden Länder weniger als 5 % der Ausbaukosten tragen.

Deutlich überproportional sind hingegen die Kommunen an der Finanzierung des Kita-Ausbaus beteiligt. Sie finanzieren in Rheinland-Pfalz über drei Viertel der Ausbaukosten, in Hessen, Thüringen und Brandenburg sind es annähernd zwei Drittel. In Niedersachsen tragen sie etwas mehr als die Hälfte, in Nordrhein-Westfalen knapp darunter. Unterproportional sind die kommunalen Finanzierungsanteile in Bayern (2 %), Berlin (12 %) und Schleswig-Holstein (ca. 30 %). In Hamburg sind die Bezirke generell nicht an der Kita-Finanzierung beteiligt.²⁵

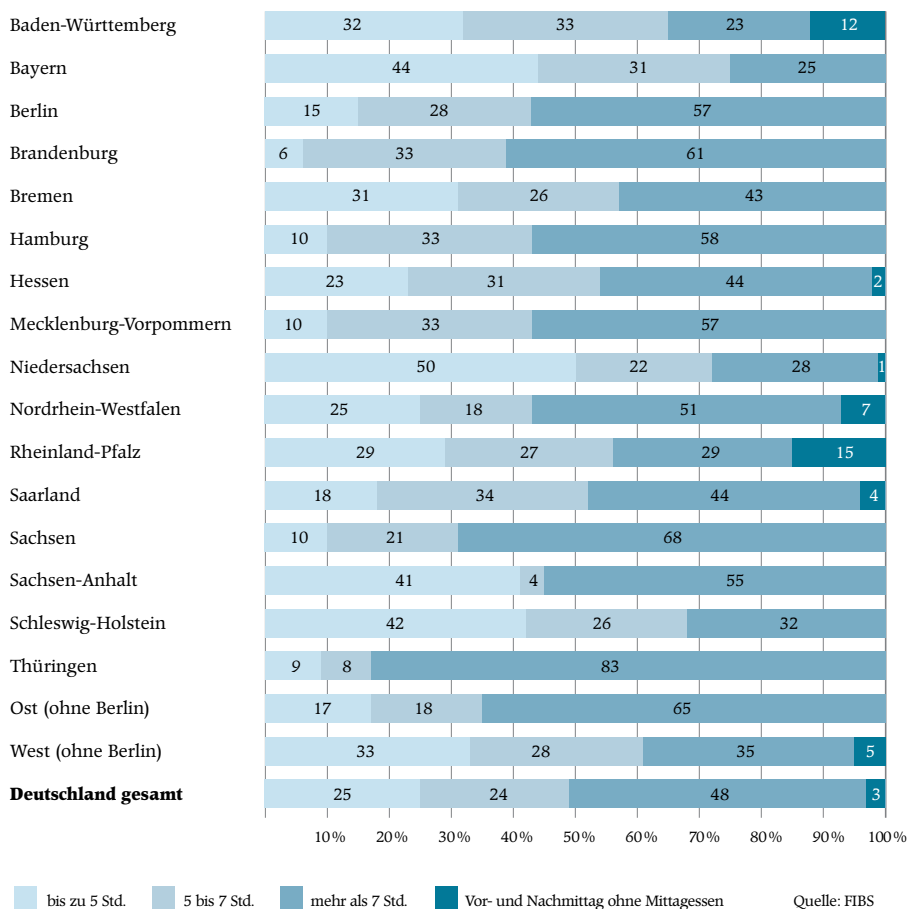
²⁵ Dies gilt laut Bertelsmann-Stiftung (2011a) auch für die anderen Stadtstaaten.

Vor diesem Hintergrund kommt das FiFo Köln (2011) im Rahmen der Zwischenevaluation des KiFöG auch zu dem Ergebnis, dass nahezu alle Länder eine „serielle Gemeinschaftsfinanzierung“ praktizierten, d.h. dass Ländermittel erst dann eingesetzt werden, wenn die Bundesmittel verbraucht sind.

Beträchtliche Unterschiede zeigen sich zudem hinsichtlich der durchschnittlichen Kosten für die neuen Plätze. Während ein zusätzlicher Platz

Abb.10: Zeitlicher Umfang der täglichen Kinderbetreuung

Täglicher Umfang der Kinderbetreuung

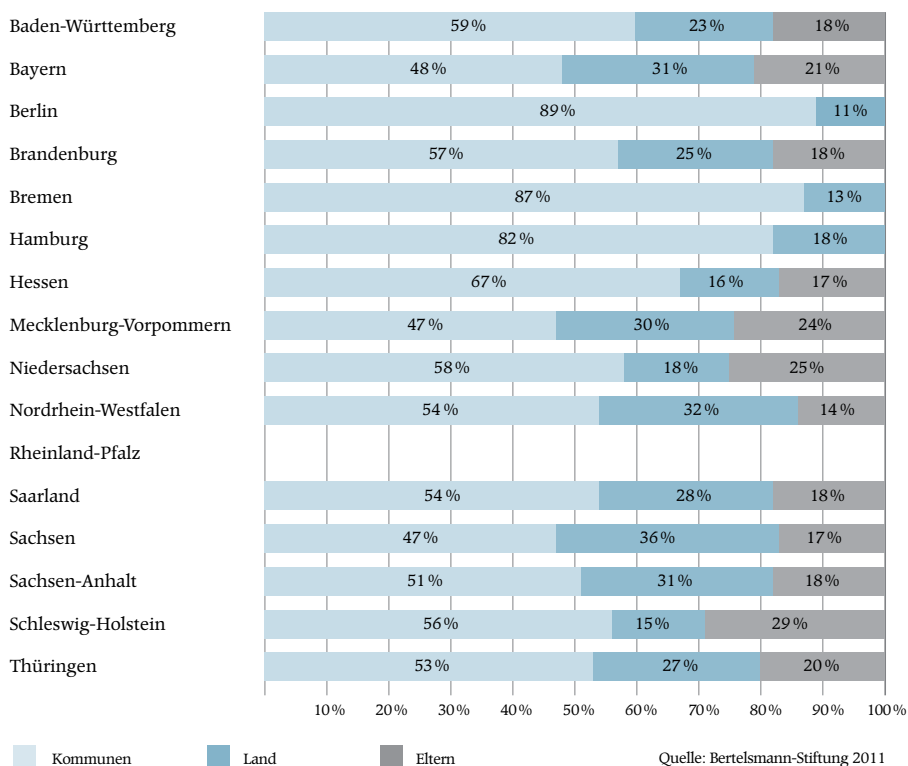


in Berlin nur EUR. 4.250, in Sachsen EUR. 4.300 und in Nordrhein-Westfalen EUR. 4.750 kostet, sind es in Hessen fast EUR. 20.000 und im Saarland fast EUR. 17.000 (Dohmen 2007). Ein wichtiger Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Größenordnung der durchschnittlichen Kosten je Platz liegt darin, ob es sich um Halbtags- oder um „echte“ bzw. „unechte“ Ganztagsplätze handelt, wie die Grafik zeigt (siehe Abbildung 10).

Beträchtliche Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der Finanzierungsverteilung zwischen Ländern, Kommunen und Eltern (siehe Abbildung 11). Während Eltern in Schleswig-Holstein fast ein Drittel (29 %) der Kita-Ausgaben tragen, sind es in Berlin nur 11 % und in Bremen 13 %.

Abb.11: Finanzierungsverteilung zwischen Ländern, Kommunen und Eltern im Kita-Bereich

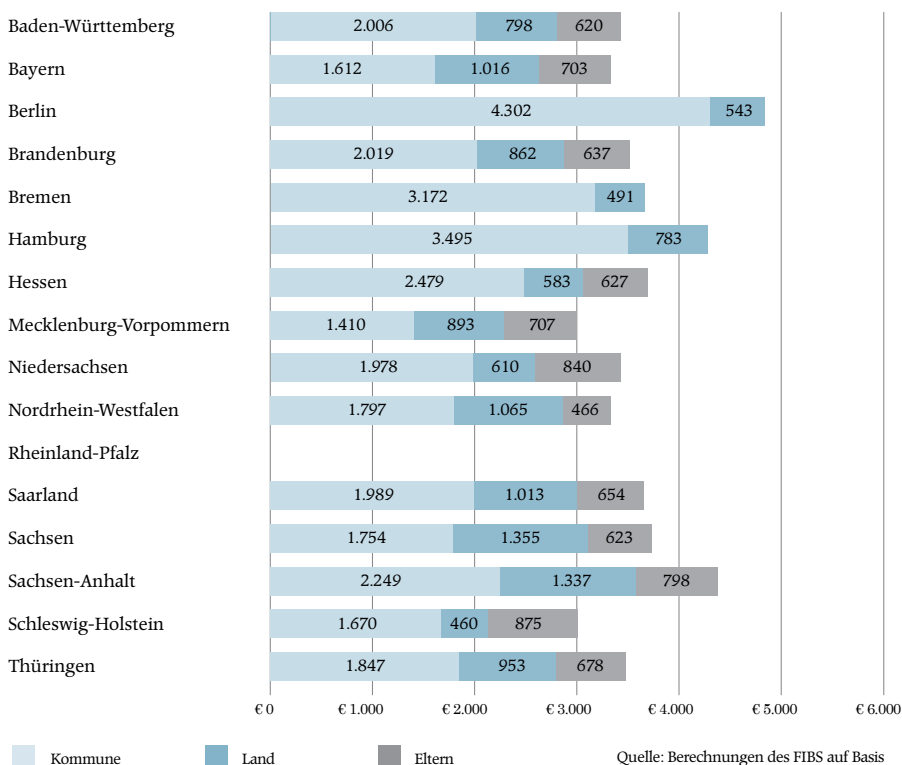
Finanzierungsverteilung im Kita-Bereich



Im Vordergrund der vorliegenden Studie steht jedoch vor allem die Lastenverteilung zwischen Ländern und Kommunen. Abgesehen von den drei Stadtstaaten, in denen keine kommunalen Anteile ausgewiesen sind, tragen die Kommunen in allen Bundesländern die Hauptlast der Kita-Finanzierung. Ihr Anteil schwankt zwischen 47 % in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen und 67 % in Hessen. Beim unmittelbaren Vergleich zu den Angaben in Kapitel 2.1.1 ist zu berücksichtigen, dass sich die dortigen Werte nur auf die Lastenverteilung zwischen Ländern und Kommunen beziehen und insofern höher sind als die hier ausgewiesenen.

Abbildung 12 zeigt die sich aus der Finanzierungsverteilung zwischen Ländern, Kommunen und Eltern ergebende jährliche Belastung bezogen auf

Abb.12: Finanzierungsverteilung eines hypothetischen Vollzeitplatzes je Kind unter 6 Jahren



die Ausgaben je Kind unter sechs Jahren. Auffallend sind die unterschiedlichen Größenordnungen bei den Ausgaben je Kind unter sechs Jahren, wenn es sich bei den vorhandenen Kita-Plätzen um Ganztagsplätze handeln würde. Während Berlin EUR. 4.850 ausgibt (gerundet, wie auch in den nachfolgenden Fällen), sind es in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gerade einmal EUR. 3.000. Letzteres geht einher mit sehr geringen Ausgaben der Kommunen je Kind (EUR. 1.400 in Mecklenburg-Vorpommern sowie EUR. 1.670 in Schleswig-Holstein). Besonders gering sind in Schleswig-Holstein auch die Landesausgaben mit EUR. 460 pro Jahr, während Sachsen als Land EUR. 1.350 je Kind unter sechs Jahren ausgibt.

Diese Betrachtung zeigt zudem in der Gegenüberstellung mit Abbildung 11, dass eine geringe relative Belastung der Eltern nicht unmittelbar auch mit einer geringen absoluten Belastung einher gehen muss. So zahlen Berliner Eltern anteilig am wenigsten, da aber die Kosten je Kind in Berlin deutlich höher sind als in anderen Bundesländern, zahlen sie einen höheren durchschnittlichen Beitrag (EUR. 543) als Eltern in Nordrhein-Westfalen (EUR. 466). Den höchsten Elternbeitrag erwarten Schleswig-Holstein (EUR. 875) und Niedersachsen (EUR. 840) pro Jahr, was fast doppelt so viel ist wie in Nordrhein-Westfalen (EUR. 466).

Diese Unterschiede in der Kita-Versorgung in den einzelnen Bundesländern bedeuten natürlich auch, dass sich die in Kapitel 2.2.1 ermittelten Erträge sehr unterschiedlich auf die Länder und Kommunen verteilen werden. Dies sollte durch die Betrachtung einer bundesweiten fiskalischen Durchschnittsrendite nicht übersehen werden. Gerade die Möglichkeit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist vom zeitlichen Betreuungsumfang abhängig.

3.2 Hochschulpakt

Bund und Länder haben im Jahr 2007 den Hochschulpakt geschlossen, um die Zahl der verfügbaren Studienkapazitäten zu erhöhen, die zur Bewältigung steigender Studienberechtigtenzahlen aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge durch die Einführung des Abiturs nach zwölf Jahren erforderlich werden. Bis 2013 wird sich die Zahl der Studienberechtigten in den betroffenen alten und neuen Bundesländern deutlich erhöhen. Zugleich verlangt der internationale Wettbewerb nach einer weiteren Profilierung der Hochschulen in der Forschung. Die erste Programmphase läuft von 2007 bis 2010 und die zweite Phase von 2011 bis 2015. Spätestens 2015 wird über die

weitere Ausgestaltung des Programms ab 2016 entschieden. Der Pakt enthält zwei Programmlinien, zum einen die „Programmlinie Lehre“ und zum anderen die Finanzierung von Programmpauschalen für von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Forschungsvorhaben (Overhead).

Die „Programmlinie Lehre“ soll die Hochschulen in die Lage versetzen, bis 2010 insgesamt 91.370 und bis 2015 275.420 zusätzliche Studienanfänger/innen gegenüber 2005 aufzunehmen. Die letztgenannte Zahl ist mit Blick auf die Abschaffung des Wehr- und Zivildienstes in diesem Jahr zwischenzeitlich erhöht worden; angesichts unbekannter Übergangsquoten sollen 320.000 bis 335.000 Studienplätze finanziert werden. Unklar ist hierbei allerdings, wie diejenigen identifiziert werden sollen, die tatsächlich aufgrund der Abschaffung von Wehr- und Zivildienst zusätzlich ein Hochschulstudium aufnehmen. Dies dürfte einer allgemeinen Ausweitung des Hochschulpaktes gleichkommen. Faktisch hat es diese Ausweitung auch bereits beim ersten Hochschulpakt gegeben, da die Hochschulen zwischen 2007 und 2010 tatsächlich über 180.000 zusätzliche Studienanfänger aufgenommen haben. Da die damit verbundenen zusätzlichen Finanzmittel vermutlich 2011 an die Hochschulen fließen werden, ist für dieses Jahr zu erwarten, dass die Hochschulausgaben überproportional steigen. Werden die Mittel nicht in vollem Umfang durch die Länder ko-finanziert und/oder tatsächlich an die (privaten) Hochschulen weitergereicht, ist zudem von einer Erhöhung des Bundesanteils an der Hochschulfinanzierung auszugehen.

Insbesondere sollen die Fördermittel in beiden Programmphasen für die Erhöhung des Anteils der Studienanfängerplätze an Fachhochschulen, den Ausbau des Frauenanteils bei Professuren und sonstigen Stellen sowie bei der Schaffung zusätzlicher Stellen Verwendung finden. Die Hochschulen erhalten in der ersten Programmphase von Bund und Ländern EUR. 22.000 je Studienanfänger/in, der/ die über die Zahl der Studienanfänger/innen im Jahr 2005 (355.438) hinaus aufgenommen wird; der Bund beteiligt sich mit EUR. 11.000, verteilt auf vier Jahre (BMBF 2007c).

Über die Finanzierung von Programmpauschalen (zweite Programmlinie) sollen die Forschungsleistungen der Hochschulen gestärkt werden. Dieser Overhead wird seit 2007 für Sonderforschungsbereiche, Forschungszentren und Graduiertenkollegs gewährt und seit 2008 auch für sonstige neue DFG-geförderte Forschungsvorhaben. Für die Finanzierung der Programmpauschalen stehen in der ersten Programmphase bis zu EUR. 703,5 Mio. zur Verfügung (BMBF 2009h).

In der zweiten Programmphase 2011 bis 2015 soll durch die „Programm-

linie Lehre“ insbesondere die Erhöhung des Anteils an Studienanfänger/innen in den Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik angestrebt werden. Darüber hinaus soll die Summe, die eine Hochschule pro zusätzlichem/r Studienanfänger/in erhält, auf EUR. 26.000 erhöht werden, woran sich der Bund mit EUR. 13.000 beteiligen wird. Der im Vergleich zur ersten Programmphase erhöhte Durchschnittswert soll einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Lehre im Sinne der Empfehlungen des Wissenschaftsrats (vgl. Wissenschaftsrat 2008a) leisten (BMBF 2009k).

Ab 2011 beträgt die Programmpauschale in der zweiten Programmlinie (Programmpauschalen) 20 % der von der DFG bewilligten und verausgabten Projektmittel. Über die Verwendung der Pauschale entscheidet die Hochschule oder die Forschungseinrichtung. Die Mittel für die Förderung werden in beiden Programmphasen im Rahmen einer Sonderzuwendung vom Bund getragen (vgl. BMBF 2009k).

Im Hinblick auf die vorliegende Studie ist vor allem von Interesse, wie die Bundesfinanzierung in den Bundesländern an die Hochschulen weitergegeben wird und wie die zusätzlichen Kapazitäten in den einzelnen Ländern bemessen werden. Bezeichnend ist beispielsweise, dass die Berufsakademien, die bisher zwar zum tertiären Sektor, nicht aber zu den Hochschulen gezählt wurden, seit 2008 unter dem Namen Duale Hochschulen firmieren und somit seit diesem Zeitpunkt auch als Hochschulen angesehen werden und entsprechend in die Studienanfängerzahlen einfließen, die den Abrechnungen im Rahmen des Hochschulpaktes zugrunde liegen. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass sich die Zahl der Studienanfänger/innen allein in Baden-Württemberg um rund 8.800 Studienanfänger/innen erhöht hat (Statistisches Bundesamt 2009a)²⁷, ohne dass tatsächlich zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Letztlich erhält das Land jedes Jahr dafür bis zu EUR. 100 Mio. bzw. zukünftig sogar rund EUR. 115 Mio. vom Bund.

Des Weiteren haben auch die Privathochschulen zusätzliche Studienanfängerkapazitäten geschaffen. Zwischen 2006 und 2009 hat sich die Zahl der Studienanfänger/innen an privaten Hochschulen von 13.550 auf 25.900 annähernd verdoppelt (+ 12.350 bzw. + 91,1 %). Auch diese werden vom Bund bei den Überweisungen an die Länder berücksichtigt, allerdings geben die meisten Länder, und dabei insbesondere Hamburg und Berlin als Länder, in denen die Privathochschulen besonders relevant bei der Erhöhung der Studienplatzkapazität sind, diese Mittel nicht an die Hochschulen weiter.

²⁷ Im Studienjahr 2009 war die Zahl mit 8.600 (Statistisches Bundesamt 2010) geringfügig niedriger.

Diese kurze, zusammenfassende Übersicht verweist darauf, dass zumindest ein Teil der Länder die Mittel des Bundes nicht in vollem Umfang an die Hochschulen, die mit den zusätzlichen Studienplätzen die Grundlage für die Bundeszuweisungen legen, weitergeben (siehe hierzu auch HRK 2011). Ferner werden auch Scheinkapazitäten durch „Aufwertung“ von Berufsakademien geschaffen, ohne dass sich dadurch die Kapazitäten wirklich erhöhen.

3.3 Förderprogramme des BMBF

Neben dem Hochschulpakt hat das BMBF eine Reihe von Förderprogrammen initiiert, die an unterschiedlichen Stellen des Bildungssystems ansetzen. Zu nennen sind hier z.B. die Programme „Lernen vor Ort“, „Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten“, ebenso wie das „Sonderprogramm Berufseinstiegsbegleitung“ im Rahmen der BMBF-Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ oder das Programm „Umsetzung des gemeinsamen Programms des Bundes und der Länder für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre“.

So sinnvoll diese Programme auch sind, so ist zu konstatieren, dass keines von ihnen – vor allem auch bedingt durch die Föderalismusreform und das dort verankerte sogenannte „Kooperationsverbot“ – eine bundesweite Ausrichtung auf den Regelbetrieb hat, der allen Schüler/innen bzw. Studierenden zugute kommt. Vielmehr erfolgt die Förderung auf der Basis von Förderanträgen, die von den jeweils angesprochenen Ebenen bzw. Einrichtungen gestellt werden können (oder auch nicht) und aus denen nach bestimmten Kriterien ausgewählt wird. In der Folge ist nicht sichergestellt, dass die intendierten Zielgruppen auch umfassend und vor allem bundesweit erreicht werden.

Beachtlich ist zum Teil die mit den Programmen verknüpfte Fördersumme. So werden im Rahmen der Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ über EUR. 360 Mio. verausgabt, um bis zu 30.000 Jugendliche in den Klassen 7 und 8 der Hauptschule zu erreichen und ihnen den erfolgreichen Einstieg in die Berufsausbildung zu ermöglichen. Selbst wenn die Zahl am Ende tatsächlich erreicht wird, bedeutet das einen Aufwand von EUR. 12.000 je Schüler/in, zusätzlich zu den normalen Ausgaben je Schüler/in. Legt man beispielhaft die Mehrkosten zugrunde, die vor einigen Jahren für die Implementation etwa des Produktiven Lernens in das Hauptschulsystem in Berlin auf rund

EUR. 121.500 geschätzt wurden (siehe Dohmen 2001), dann verweist dies unter Berücksichtigung der weiter oben vorgestellten Ergebnisse darauf, dass eine stärkere Integration entsprechender Fördermaßnahmen in das allgemein bildende Schulsystem kostenwirksamer sein dürfte.

3.4 Bildungspaket des BMAS

Das sogenannte Bildungspaket des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales versucht über ergänzende Leistungen für bestimmte Zielgruppen, deren Leistungsfähigkeit im Bildungssystem zu verbessern. Bis zu 2,5 Mio. Kinder, deren Eltern Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II, oder ggf. Sozialhilfe, den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen, könnten dadurch gefördert werden. Insgesamt können fünf unterschiedliche Leistungen bezuschusst werden:

- Mittagessen in Kita, Schule oder Hort, wobei ein Eigenbeitrag von EUR. 1 pro Tag gefordert ist;
- Lernförderung, wenn „nur dadurch“ das Lernziel erreicht werden kann (Voraussetzung ist, dass die Schule den Bedarf bestätigt und keine vergleichbaren schulischen Angebote bestehen, und es sich um „schulnahe“ Angebote handelt);
- EUR. 10 werden pro Monat für Sport(vereine), Kultur und Musik(schule) zur Verfügung gestellt;
- Bis zu EUR. 100 pro Jahr für Lernmaterialien sowie Zuschüsse zu eintägigen Klassenfahrten in Kita und Schule (mehrtägige werden wie bisher erstattet);
- Erforderliche Beförderungskosten, sofern sie nicht anderweitig abgedeckt werden.

Alle diese Leistungen müssen gesondert beantragt werden, in der Regel beim Jobcenter in der jeweiligen Kommune.

Von Überschneidungen mit bereits bestehenden Angeboten in verschiedenen Kommunen abgesehen, ist darauf hinzuweisen, dass der Leistungsumfang an einzelnen Punkten nicht ausreichend ist, um den tatsächlichen Bedarf zu decken. So reichen z.B. EUR. 10 nicht für Musikunterricht in Musikschulen, sondern allenfalls für Vereinsmitgliedschaften. Diese erfordern zudem in der Regel zusätzliche Anschaffungen wie Sportbekleidung oder Musikinstrumente etc., die über das Programm nicht finanziert werden. An anderen Stellen sind Ermessensentscheidungen zu treffen, die oft vom „good-will“

der entsprechenden Personen abhängig sein können. Wie soll ferner etwa nachgewiesen werden, dass das Lernziel nur durch diese spezielle Lernförderung möglich ist? Oder wann sind Beförderungskosten erforderlich?

Unabhängig davon gilt, dass alle diese Leistungen – abgesehen insbesondere vom Mittagessen – ergänzend zum regulären Bildungssystem und nicht darin integriert sind. Auch dies wird faktisch durch das Kooperationsverbot verhindert.

4. BILDUNGSFINANZIERUNG DURCH DEN BUND – EINE SKIZZE MÖGLICHER ANSÄTZE

Die Ausführungen im voranstehenden Rechtsgutachten von Joachim Wieland zeigen sehr deutlich, dass das Grundgesetz nur sehr wenig Spielraum für eine Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung lässt. Im Ergebnis kommen – auch unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen – vier Ansätze in Betracht, die in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung, ggf. jedoch nicht in ihren Details, unabhängig von einer Verfassungsänderung sind:

- Kinder aus benachteiligten Familien können insbesondere über individuelle Hilfen, im Grundsatz ähnlich etwa dem Bildungspaket, vom Bund gefördert werden, z.B. durch Bildungsgutscheine;
- Errichtung einer Bundesstiftung Bildung oder eines Sondervermögens;
- Gemeinschaftsaufgabe Bildung;
- Zukunftsfonds Bildung.

4.1 Gutscheine im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Möglichkeit, dass der Bund Kinder von Bezieher/innen der Grundsicherung für Arbeitsuchende über Bildungsgutscheine finanziert, erscheint verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich. Ein vergleichbarer Ansatz ist von mir bereits vor einigen Jahren im Zuge der Finanzierung des Kita-Ausbaus skizziert worden (Dohmen 2007b; 2007 c). Auch das Bildungspaket des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geht in diese Richtung, wobei dieses allerdings nicht auf unmittelbare Bildungsleistungen im Rahmen des „Regel-Bildungssystems“ ausgerichtet ist.

Soweit sich die Zielsetzung eines entsprechenden Gutscheinmodells auf das „Regel-Bildungssystem“ ergänzende Leistungen bezieht, stünde dem das Grundgesetz nicht entgegen. Da die Zielsetzung der vorliegenden Gutachten aber auf das „Regel-Bildungssystem“ bezieht, wäre die Frage daher, ob der Bund diese Grenze überschreiten könnte, indem er Kindern aus dieser eng umgrenzten Zielgruppe Bildungsgutscheine zur Ver-

fügung stellt, die für die Finanzierung von Leistungen eingesetzt werden (können), die möglichst nahe bzw. unmittelbar am Kita- oder Schulbesuch ansetzen. Das Gutachten von Wieland gibt hierzu keine abschließenden Hinweise. Die Argumentationslinie könnte u.U. dahingehend verlaufen, dass damit Individuen und nicht unmittelbare Bildungsleistungen bzw. Bildungsprozesse des Regelsystems finanziert würden.

Auch wäre ggf. zu diskutieren, wo die genaue Grenze zwischen dem unmittelbaren Bildungsprozess (i.e.S.) und ergänzenden Unterstützungsleistungen verläuft. So könnte z.B. die Frage gestellt werden, ob eine Grenze durch die Schulpflicht besteht, sodass der Kita-Bereich durchaus über solche Kita-Gutscheine des Bundes finanziert werden könnte. Ein schulbezogener Ansatz könnte vom direkten Unterrichtsprozess ausgehen, der den eigentlichen Unterricht i.e.S. umfasst, nicht aber z.B. Schulsozialarbeit, psychologische Beratung und Betreuung etc. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass dort wo ein (politischer) Wille besteht, auch ein Weg gefunden werden kann. Die politische bedeutsamere Frage ist daher, wie die Länder dafür gewonnen werden können oder wie ggf. der politische Druck auf die Länder derart erhöht werden kann, dass eine Verständigung auch in deren Interesse ist und ggf. auch ohne Grundgesetzänderung ermöglicht wird. Diese Fragestellung ist aber nicht Aufgabe dieses Teils des Gutachtens.

Ein wesentlicher Grund für eine Fokussierung des Bundes auf diese Zielgruppe besteht aus ökonomischer Perspektive darin, dass der Bund selbst und zudem als Stellvertreter für die Sozialversicherungen ein besonderer Nutznießer von Bildungsinvestitionen, insbesondere zugunsten benachteiligter, leistungsschwächerer Zielgruppen im Kita-Bereich wäre und zwar sowohl aufgrund der positiven Effekte auf den weiteren Bildungsverlauf (siehe Kapitel 2.2.1.1) als auch durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (siehe Kapitel 2.2.1.2).

Der Wert der Gutscheine sollte im Kita-Bereich sowohl die investiven als auch die laufenden Kosten abdecken, da hier zur Erreichung der spezifischen Zielgruppen ein zusätzlicher Ausbau über die im KiföG vereinbarten Zielwerte hinaus erforderlich wäre. Es spricht derzeit viel dafür, dass diese spezifische Zielgruppe – trotz aller politischen Bekenntnisse – nur sehr begrenzt im Fokus der Politik ist, vermutlich weil der politische Druck in aller Regel gerade nicht aus diesen, sondern von anderen Wählergruppen entfaltet wird.

Hinsichtlich der Ausgabenabdeckung kann im Schulbereich hingegen

argumentiert werden, dass die investiven Ausgaben bereits im Wesentlichen in der Vergangenheit finanziert worden sind und somit nicht mehr berücksichtigt werden müssen.

Die praktische Umsetzung ist allerdings wesentlich schwieriger, da die Kosten je Schüler/in bzw. je Kita-Kind in den Bundesländern unterschiedlich sind und im Kita-Bereich zudem das Kriterium der täglichen Betreuungszeit hinzukommt, für deren Festsetzung von den Ländern bzw. in Teilen auch Kommunen sehr unterschiedliche Kriterien zugrunde gelegt werden. In der Regel sind hier jedoch die Betreuungsbedarfe, die sich durch Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern ergeben, vorrangig gegenüber Bildungs- und Erziehungsbedarfen der Kinder. Ein bundeseinheitlicher Gutscheinwert wäre vor diesem Hintergrund nicht unbedingt zu bevorzugen.

Sollte man sich stattdessen für eine länder- oder gar kinderdifferenzierte Regelung entscheiden, kann aber natürlich die Frage aufkommen, warum ein Kind, ein/e Schüler/in in dem Bundesland A vom Bund eine höhere Unterstützung bekommt als im Land B; wahrscheinlich wären sogar Unterschiede zwischen zwei Kommunen zu erwarten. Eine weitere Anforderung ergibt sich dadurch, dass die Gutscheinlösung mit der Finanzierungspraxis vor Ort kompatibel sein muss.

Eine differenzierte Ausgestaltung in Abhängigkeit von den Bedingungen einzelner Länder oder gar Kommunen lässt erwarten, dass ein solcher Ansatz entweder sehr verwaltungsaufwändig wäre, da jeder Einzelfall gesondert beantragt bzw. behandelt werden müsste, insbesondere im Kita-Bereich, während bei bundesweit einheitlichen Gutscheinen beträchtliche Verzerrungs- und Quersubventionierungseffekte entstehen würden. Allerdings könnte diesem Argument gegenüber eingewandt werden, dass auch andere Regelungen, wie insbesondere etwa auch das Bildungspaket, sehr verwaltungsaufwändig sind. Es wäre nicht überraschend, wenn der Verwaltungskostenanteil des Bildungspakets deutlich über die bisher genannten 25 % hinausgehen würde; in Teilbereichen, wo Einzelfallentscheidungen zu treffen sind, wie etwa bei den eintägigen Klassenfahrten, erscheint sogar ein Verwaltungskostenanteil von 100 % nicht unrealistisch. In anderen Teilbereichen sind Verträge – oft faktisch Einzelverträge – mit sehr kleinen Anbietern zu schließen.

Der Vorteil der hier grundsätzlich angedachten Lösung wäre, dass Länder und Kommunen von Kosten im Bildungsbereich entlastet würden und diese nunmehr durch den Bund getragen würden. Ferner würden

auf Dauer sehr hohe fiskalische Bildungsrenditen erzielt, die die öffentlichen Haushalte nachhaltig entlasten würden. Die fiskalischen Effekte werden an anderer Stelle (siehe Kapitel 5) untersucht.

Kritisch zu sehen ist allerdings, dass nahezu alle Untersuchungen und zwar aus verschiedenen Bildungsbereichen zeigen, dass die hier im Fokus stehende Zielgruppe (meist) bildungsferner Eltern und Kinder von den Gutscheinen nicht bzw. nur unzureichend Gebrauch macht (siehe hierzu etwa zusammenfassend Dohmen 2010, Dohmen/Fuchs 2006; Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2011, Dohmen/Timmermann 2010). Insofern ist auch das Bildungspaket dahingehend zu kritisieren, dass es vom Ansatz und von den Anforderungen her an der Zielgruppe vorbei geht. Geht man davon aus, dass das Gesetz nicht handwerklich schlecht gemacht ist, da diese Unterstellung faktisch bedeuten würde, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sein Handwerk nicht beherrscht, dann liegt die Vermutung näher, dass das Bildungspaket an den Zielgruppen vorbei ging.

Die vorstehend nur kurz skizzierten Überlegungen weisen darauf hin, dass für eine erfolgreiche Umsetzung neben der politischen bzw. auch juristischen Grundsatzfrage der verfassungsrechtlichen Umsetzung, sehr viele Details zu beachten sind. Diese Detailkonzeption übersteigt jedoch den Auftrag und Umfang des vorliegenden Kurzgutachtens.

4.2 Bundesstiftung oder Sondervermögen Bildung

Die zweite nach Wieland (siehe weiter vorne) bestehende Option, die zudem grundsätzlich in beiden Varianten, d.h. mit und ohne Grundgesetzänderung möglich wäre, ist eine Art „Bundesstiftung Bildung“ oder ein entsprechendes Sondervermögen. Ohne Grundgesetzänderung wären allerdings die Begründungserfordernisse größer als nach einer Grundgesetzänderung. So müsste u.U. ein Bezug zur Bewältigung des demografischen Wandels, zur Förderung der Integration o.ä. hergestellt werden (siehe hierzu das Gutachten von Wieland weiter vorne).²⁸

28 Nicht abschließend geklärt werden kann an dieser Stelle, ob dies ggf. bedeuten kann, dass sich die Finanzierung aus dieser Bundesstiftung ausschließlich auf Kinder und Jugendliche beziehen müsste, die ohne die (zusätzlichen) Leistungen der Bundesstiftung (mit hoher Wahrscheinlichkeit) unzureichende Bildungsvoraussetzungen für einen erfolgreichen Start in das Berufsleben hätten.

Weitere Einschränkungen können sein, dass es sich bei den daraus finanzierten Vorhaben um solche von überregionaler Bedeutung handeln muss und dass entsprechende Vereinbarungen einstimmig getroffen werden müssen, was den Einfluss der einzelnen Bundesländer naturgemäß vergrößert (ebd.).

Geht man davon aus, dass insbesondere die letztgenannte Voraussetzung eine übergreifende Verabredung konkreter bildungspolitischer Ziele beeinträchtigt und insbesondere die Länder mit Verweis auf ihre Bildungshoheit entsprechende Versuche immer wieder zurückgewiesen haben,²⁹ dann erscheint ein realistischer Ansatz darin zu bestehen, dass der Bund die Bundesstiftung Bildung mit einem bestimmten Finanzbetrag ausstattet, idealiter jährlich (ggf. in degressiver Größenordnung, um der rechtlichen Anforderung einer Anschubfinanzierung zu genügen).

Diese Mittel werden nach einem festzulegenden Schlüssel, z.B. entsprechend Umsatzsteuerverteilung oder nach Königsteiner Schlüssel oder Zahl der Kinder und Jugendlichen in Kindertageseinrichtungen und Schulen (oder in einem bestimmten Alter, z.B. 0-17 Jahre) auf die Länder verteilt. Welche konkreten Vorhaben die einzelnen Länder dann umsetzen wollen, können diese selbst entscheiden, wobei zwei Voraussetzungen erfüllt sein sollten: Erstens müssen diese Mittel dem Bildungsbereich zugute kommen und zweitens müssen diese Mittel nachweislich zusätzlich zur Landes- und Kommunalfinanzierung eingesetzt werden. Beides wäre durch überprüfbare Verabredungen zu gewährleisten. Diese Entscheidungskompetenz der Länder über die konkret dadurch finanzierten Bildungsmaßnahmen erscheint politisch erforderlich, um den Abstimmungsbedarf so gering wie möglich zu halten sowie vor allem, um die Länder für die Beteiligung zu gewinnen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt exemplarisch, wie sich die Mittel einer mit unterschiedlichen Mitteln ausgestatteten Bundesstiftung Bildung auf die Länder verteilen würde. Ein Abgleich der Länderanteile nach dem Königsteiner Schlüssel mit der Verteilung der Bildungsausgaben auf die Kernbereiche der der Länderhoheit unterstehenden Bildungsbereiche (Kita, Schule und Hochschule) zeigt, dass beide nicht deckungsgleich sind, sondern einige Länder durch die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel begünstigt und andere benachteiligt würden (siehe Tabelle 8). Allerdings zeigt sich auch, dass sich in Abhängigkeit vom zugrunde liegenden Jahr Unterschiede ergeben.

²⁹ Nach Kenntnis des Verfassers hat es auch im Nachgang zu den Beschlüssen des Dresdener Bildungsgipfels 2008 keine entsprechenden Übereinstimmungen gegeben.

Tabelle 7: Beispielhafte Verteilung der Mittel der Bundesstiftung Bildung auf die Länder

	Anteilswerte in Prozent	Fördervolumen insgesamt			
		€ 1 Mrd.	€ 2,5 Mrd.	€ 5 Mrd.	€ 10 Mrd.
Baden-Württemberg	12,81503	128.150.300	320.375.750	640.751.500	1.281.503.000
Bayern	15,19297	151.929.700	379.824.250	759.648.500	1.519.297.000
Berlin	5,03822	50.382.200	125.955.500	251.911.000	503.822.000
Brandenburg	3,10452	31.045.200	77.613.000	155.226.000	310.452.000
Bremen	0,93119	9.311.900	23.279.750	46.559.500	93.119.000
Hamburg	2,54537	25.453.700	63.634.250	127.268.500	245.537.000
Hessen	7,22575	72.257.500	180.643.750	361.287.500	722.575.000
Mecklenburg-Vorpommern	2,08237	20.823.700	52.059.250	104.118.500	208.237.000
Niedersachsen	9,31388	93.138.800	232.847.000	465.694.000	931.388.000
Nordrhein-Westfalen	21,44227	214.422.700	536.056.750	1.072.113.500	2.144.227.000
Rheinland-Pfalz	4,81284	48.128.400	120.321.000	240.642.000	481.284.000
Saarland	1,23114	12.311.400	30.778.500	61.557.000	123.114.000
Sachsen	5,16869	51.686.900	129.217.250	258.434.500	516.869.000
Sachsen-Anhalt	2,92874	29.287.400	73.218.500	146.437.000	292.874.000
Schleswig-Holstein	3,37218	33.721.800	84.304.500	168.609.000	337.218.000
Thüringen	2,79484	27.948.400	69.871.000	139.742.000	279.484.000
Summe	100,0	1.000.000.000	2.500.000.000	5.000.000.000	10.000.000.000

Quelle: Berechnungen des FiBS

Setzt man die in der vorstehenden Tabelle 7 exemplarisch genannten Beträge in Beziehung zu den Ausgaben des Bundes in früheren Jahren in den Kernbereichen der Länderhoheit (2007: EUR. 7,2 Mrd., 2008 (vorl. Ist): EUR. 5,1 Mrd. und 2010 (Soll): EUR. 5,6 Mrd.), dann würden eine Ausstattung der Bundesstiftung Bildung mit EUR. 5 Mrd. den Bundesanteil nahezu verdoppeln und auf rund 11 % erhöhen. Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Ausgaben nicht mit den in Kapitel 2.1 dargestellten vergleichbar sind.

Tabelle 8 zeigt, wie sich der Anteil der Länder am Königsteiner Schlüssel zu dem Anteil der jeweiligen Länder an den gesamten Bildungsausgaben der Länder verhält. Hierzu wird deutlich, dass es in den meisten Fällen eine ordentliche Passfähigkeit gibt, die Werte aber in Einzelfällen divergieren können. Im Ergebnis würde es jedoch zu leichten Ungerechtigkeiten kommen können, was ggf. durch einen anderen Verteilungsschlüssel verbessert werden könnte.

Die konkreten fiskalischen Effekte hängen davon ab, in welche Bildungsbereiche bzw. für welche Maßnahmen die zusätzlichen Mittel des Bundes fließen und wie hoch diese sind. In Kapitel 5 werden beispielhaft die Effekte ausgewählter Maßnahmen analysiert.

Tabelle 8: Vergleich Königsteiner Schlüssel mit dem Anteil der Länder an den Bildungsausgaben

	Königsteiner Schlüssel Anteilswerte in Prozent	Anteil an Bildungsausgaben (Kita, Schule, Hochschule)	
		2008 (vorl. Ist)	2010 (Soll)
Baden-Württemberg	12,81503	13,2 %	12,9 %
Bayern	15,19297	14,9 %	15,5 %
Berlin	5,03822	4,9 %	4,9 %
Brandenburg	3,10452	2,4 %	2,6 %
Bremen	0,93119	0,9 %	0,8 %
Hamburg	2,54537	2,8 %	2,6 %
Hessen	7,22575	8,0 %	8,1 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,08237	1,9 %	1,9 %
Niedersachsen	9,31388	9,5 %	9,5 %
Nordrhein-Westfalen	21,44227	22,1 %	21,8 %
Rheinland-Pfalz	4,81284	4,9 %	4,8 %
Saarland	1,23114	1,1 %	1,1 %
Sachsen	5,16869	4,9 %	5,0 %
Sachsen-Anhalt	2,92874	2,8 %	2,9 %
Schleswig-Holstein	3,37218	2,9 %	3,0 %
Thüringen	2,79484	2,7 %	2,7 %
Summe	100,0	100,0 %	100,0 %

Quelle: Berechnungen des FiBS nach statistisches Bundesamt

4.3 Gemeinschaftsaufgabe Bildung

Im Unterschied zu den beiden vorstehenden Abschnitten, die eine stärkere Beteiligung des Bundes ohne Verfassungsänderung ermöglichen, könnte Bildung nur durch eine Verfassungsänderung zur Gemeinschaftsaufgabe werden. Im Hinblick auf die damit verbundenen Finanzierungsströme ergeben sich jedoch keine besonderen Veränderungen gegenüber dem vorstehenden Abschnitt. D.h. in dem Umfang, in dem sich der Bund an der Bildungsfinanzierung beteiligt, ohne dass sich die Länder und/

oder Kommunen gleichzeitig zurückzuziehen, verschiebt sich die Finanzverteilung zugunsten des Bundes.

Tabelle 9 zeigt die mit steigendem Bundesanteil verbundene Veränderung der Finanzlastverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Geht man davon aus, dass der Bund höchstens EUR. 10 Mrd. zusätzlich finanzieren könnte – was letztlich eine willkürliche Setzung ist, für die es keine empirische Grundlage gibt – dann würde der Bundesanteil auf bis zu 20,4 % ansteigen, während der der Länder auf bis zu 61,2 % und der der Kommunen auf bis 18,4 % absinken würde. Im Vergleich zur Lastenverteilung des Jahres 2008 würde sich der Bundesanteil somit um rund die Hälfte (+6,5 Prozentpunkte) erhöhen und der der Länder um 5 Prozentpunkte sowie der der Kommunen um 1,5 Prozentpunkte reduzieren. Die Ausführungen zur Verteilung der Kosten und Erträgen zwischen den föderalen Ebenen haben zwar gezeigt, dass ein höherer Bundesanteil in der Bildungsfinanzierung gerechtfertigt ist, die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt 5 zeigen jedoch, dass der Effekt einer höheren Bundesfinanzierung auf die Verteilung der Erträge sehr stark davon abhängig ist, in welchem Bildungsbereich die zusätzlichen Mittel eingesetzt werden.

Tabelle 9: Veränderung der Ausgabenverteilung im Bildungsbereich bei steigender Bundesbeteiligung

Ausgaben in Mrd. Euro				
	Bund	Länder	Kommunen	Summe
2008 (ist)	13,8 %	66,3 %	19,9 %	100,0 %
Bund + EUR. 1,0 Mrd.	14,5 %	65,7 %	19,7 %	100,0 %
Bund + EUR. 2,5 Mrd.	15,6 %	64,9 %	19,5 %	100,0 %
Bund + EUR. 5 Mrd.	17,2 %	63,7 %	19,1 %	100,0 %
Bund + EUR. 10 Mrd.	20,4 %	61,2 %	18,4 %	100,0 %

Quelle: Berechnungen des FIBS

4.4 Zukunftsfonds Bildung

Die vorstehenden beiden Ansätze gehen davon aus, dass der Bund in der finanziellen Lage und politischen Willens ist, zusätzliches Geld in das Bildungssystem zu investieren. Dies muss jedoch vor dem Hintergrund der finanziellen Situation sowie der aktuellen wie längerfristigen Verpflichtungen, einschließlich der Schuldengrenze, nicht unbedingt der Fall sein. Auch gibt es Stimmen, die die politische Bereitschaft des Bundes hier wirklich zu Vereinbarungen mit den Ländern zu kommen, als sehr begrenzt ansehen.

Vor diesem Hintergrund haben Dohmen et al. (2011) einen Ansatz entwickelt, der von einem privaten Investitionsinteresse ausgeht. Demnach könnte sich der Zukunftsfonds Bildung aus privatem Kapital speisen, vorausgesetzt dieser Fonds erzielt langfristig eine akzeptable Rendite. Diese Rendite besteht aus einem Anteil des Fonds an den fiskalischen Bildungserträgen, wie sie hier exemplarisch für einzelne Maßnahmen in Kapitel 2.2 dargestellt wurden. Idealerweise gelingt es neben den föderalen Ebenen auch die Sozialversicherungen einzubinden, d.h. auch sie würden einen Teil ihrer zusätzlichen Erträge an den Fonds überweisen.

Bei den privaten Investoren kann es sich um Privatpersonen ebenso handeln wie um institutionelle Anleger, einschließlich Stiftungen, Versicherungen u.a. Die Rendite des Fonds hängt letztlich von der Höhe der Einzahlungen der Gebietskörperschaften bzw. Sozialversicherungen und damit vom Anteil an den zusätzlichen Einnahmen ab. Für eine ausführlichere Darstellung siehe Dohmen et al. (2011).³⁰

30 Eine grundsätzlich mögliche Neuverteilung von Steuereinnahmen, insbesondere der Einkommensteuer wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht diskutiert, da die vorstehenden bzw. im nachfolgenden Abschnitt vorgenommenen Berechnungen keine Hinweise dafür liefern, wie eine solche Neuverteilung vor dem Hintergrund der Bildungsausgaben und -erträge konkret aussehen könnte. Ginge man ausschließlich vom Bildungsbereich aus, dann wäre hierfür ein einheitliches Muster erforderlich, was m.E. zunächst eine andere Lastenverteilung im Bildungsbereich voraussetzen würde. Ferner stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die (Einkommen) Steuereinnahmen, die ja nicht nur von Bildungsinvestitionen beeinflusst werden, hierbei berücksichtigt werden könnte. Vor diesem Hintergrund ist m.E. eine andere Verteilung der Bildungsausgaben vorzuziehen. Darüber hinaus würde diese Diskussion den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

5. KOSTEN UND ERTRÄGE BEI BUNDESFINANZIERUNG DER DIREKTEN MASSNAHMEKOSTEN

In Kapitel 2.2 wurde die Verteilung von Kosten und Erträgen von ausgewählten Bildungsinvestitionen auf der Basis der bestehenden Finanzverteilung untersucht. Hierbei wurde deutlich, dass aus ökonomischen Gründen eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Bildungsausgaben angezeigt wäre. Nachdem im vorangegangenen Abschnitt untersucht wurde, welche institutionellen Arrangements in Betracht kommen, soll in diesem Abschnitt der Frage nachgegangen werden, wie sich die fiskalischen Renditen der einzelnen föderalen Ebenen verändern würden, wenn der Bund jeweils die direkten bzw. investiven Maßnahmekosten in vollem Umfang finanzieren würde. Die Tabellen entsprechen im Aufbau denen des Kapitels 2.2. Der zentrale Unterschied, der sich aus der in der zweiten Zeile dargestellten ausschließlichen Bundesfinanzierung

Tabelle 10: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus von Kindertagesstätten auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung

Ausbau von Kindertagesstätten				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen wenn Bund Kosten trägt	35.274	18.589	14.583	2.102
davon direkte Maßnahmekosten	9.597	7.200	755	1.642
Bruttoerträge	310.780			
davon Steuermehreinnahmen	161.390	68.591	68.591	24.209
davon SV-Mehreinnahmen	147.988			
Einsparungen	1.401	601	667	133
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	275.506			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	127.518	50.602	54.675	22.240
Nettorendite öffentliche Haushalte	7,9%	5,9%	8,2%	23,0%
Nettorendite Sozialversicherungen	9,1%			

Quelle: FiBS EduSim©

Tabelle 11: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus der Ganztagschulen auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung

Ausbau von Ganztagschulen				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen wenn Bund Kosten trägt	25.570	22.218	3.045	307
davon direkte Maßnahmekosten	16.398	16.398	0	0
Bruttoerträge	90.858			
davon Steuermehreinnahmen	39.510	16.792	16.792	5.927
davon SV-Mehreinnahmen	48.545			
Einsparungen	2.803	1.201	1.335	267
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	65.287			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	13.940	- 4.225	15.081	5.886
Nettorendite öffentliche Haushalte	1,2 %	- 0,4 %	10,8 %	41,6 %
Nettorendite Sozialversicherungen	4,1 %			

Quelle: FiBS EduSim ©

ergibt, besteht in der veränderten Höhe und Verteilung der fiskalischen Rendite auf die Gebietskörperschaften, worauf sich auch die folgenden Ausführungen konzentrieren.

Würde der Bund den Kita-Ausbau komplett hinsichtlich der investiven Ausgaben finanzieren, so wären die Kommunen der Hauptnutznießer; ihre Rendite würde unter Berücksichtigung ihrer geringeren Beteiligung an den Folgekosten der gestiegenen Bildungserwartung, auf 23 % ansteigen (siehe Tabelle 10). Die Rendite des Bundes würde hingegen erwartungsgemäß sinken und mit 5,9 % unter der der Länder liegen (8,2 %). Zu berücksichtigen ist ferner die unveränderte Rendite der Sozialversicherungen, die indirekt dem Bund zugerechnet werden könnte, da er seine Zuschüsse ggf. verringern könnte.

Beim flächendeckenden Ausbau der Ganztagschulen würde der Bund eine negative Rendite von -0,4 % erzielen, wenn er den Ausbau komplett allein finanzieren würde, während sich die Rendite der Länder auf 10,8 % und die der Kommunen auf 41,6 % erhöhen würde (siehe Tabelle 11).

Auch hier ist auf die unveränderte fiskalische Rendite der Sozialversicherungen hinzuweisen, sowie auf die Tatsache, dass die langfristigen Erträge aus dem Ganztagschulausbau unterschätzt werden, da die gesamten Investitionskosten auf nur zehn Schülerkohorten verteilt wurden, obwohl auch spätere Kohorten davon profitieren würden.

Tabelle 12 zeigt, dass die Finanzierung der verstärkten Berufsorientierung durch den Bund ebenfalls zu einer geringeren fiskalischen Rendite für den Bund führen würde, die nur noch 5,7 % betragen würde, während die der Länder auf 18,3 % und die der Kommunen auf 33,8 % ansteigen würde.

Die Finanzierung von **Schulabbruchsprävention in Hauptschulen** durch den Bund würde dessen Rendite von 26,3 % auf 4,2 % verringern (siehe Tabelle 13). Umgekehrt würde die Rendite der Länder von 3 % auf knapp 10 % und die der Kommunen von 8,5 % auf 21,5 % ansteigen.

Die alleinige Finanzierung des Hochschulausbaus durch den Bund würde die Rendite des Bundes von 13,3 % auf 5,5 % reduzieren, während die

Tabelle 12: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge einer verstärkten Berufsorientierung auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung

Produktive Berufsorientierung für Risikoschüler				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen wenn Bund Kosten trägt	6.233	4.252	1.680	301
davon direkte Maßnahmekosten	3.208	3.208	0	0
Bruttoerträge	72.048			
davon Steuermehreinnahmen	27.937	11.873	11.873	4.191
davon SV-Mehreinnahmen	35.772			
Einsparungen	8.339	3.574	3.971	794
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	65.814			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	21.703	11.195	14.164	4.683
Nettorendite öffentliche Haushalte	7,6%	5,7%	18,3%	33,8%
Nettorendite Sozialversicherungen	12,5%			

Quelle: FiBS EduSim ©

der Länder und Kommunen aufgrund fehlender Kosten gegen unendlich gehen würde (siehe Tabelle 14).

In der Zusammenfassung zeigt sich, dass eine Umverteilung der Kosten zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Sinne einer größeren Beteiligung des Bundes bei diesem zwangsläufig zu einer geringeren fiskalischen Rendite führt, diese aber teilweise immer noch der der Länder entspricht. Dies gilt insbesondere wenn die Erträge der Sozialversicherungen dem Bund zugerechnet werden. Weil dieser ggf. die Zuschüsse an die Sozialversicherungen verringern könnte, ist die fiskalische Rendite des Bundes fast immer höher als die der Länder. Die Nutznießer der stärkeren Bundesfinanzierung wären dennoch sowohl die Länder als insbesondere auch die Kommunen.

Die Ausführungen zeigen aber auch, dass in mehreren Fällen eine abschließliche Bundesfinanzierung der betrachteten Maßnahmen nicht unbedingt begründet werden kann, wenn die Sozialversicherungen gesondert betrachtet werden; in diesem Fall wäre aber in jedem Fall eine Umverteilung der Ausgabenlasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen gerechtfertigt.

Tabelle 13: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge einer Prävention des Schulabbruchs in der Hauptschule auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung

Prävention von Schulabbrüchen in der Hauptschule				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen wenn Bund Kosten trägt	8.866	5.467	2.905	495
davon direkte Maßnahmekosten	4.490	4.490	0	0
Bruttoerträge	87088			
davon Steuermehreinnahmen	33.285	14.146	14.146	4.993
davon SV-Mehreinnahmen	49.634			
Einsparungen	4.169	1.787	1.985	397
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	78.222			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	28.588	10.466	13.227	4.895
Nettorendite öffentliche Haushalte	7,0%	4,2%	9,9%	21,5%
Nettorendite Sozialversicherungen	12,2%			

Quelle: FiBS EduSim ©

Tabelle 14: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus des Hochschulsystems auf die Gebietskörperschaften bei ausschließlicher Bundesfinanzierung

Studienplätze ausbauen um 500.000				
Einnahmen und Ausgaben in Folge der Investitionen (in Mio. Euro)				
	Insgesamt	Bund	Land	Kommunen
Gesamtinvestitionen wenn Bund Kosten trägt	13.001	13.001	0	0
davon direkte Maßnahmekosten	0	0	0	0
Bruttoerträge	183.226			
davon Steuermehreinnahmen	108.676	46.187	46.187	16.301
davon SV-Mehreinnahmen	74.550			
Einsparungen				
Überschuss/Nettoerträge insgesamt	170.225			
Fiskalischer Überschuss/Nettoerträge (ohne SV)	95.675	33.187	46.187	16.301
Nettorendite öffentliche Haushalte	16,0%	5,5%	*)	*)
Nettorendite Sozialversicherungen	12,5%			

Anmerkung: *) Rendite ist mathematisch nicht berechenbar, da Kosten gleich Null.

Quelle: FiBS EduSim©

6. ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Arbeit untersucht einerseits die Verteilung der Bildungsausgaben auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen und geht andererseits der Frage nach, auf welchen Ebenen die daraus resultierenden Erträge anfallen. Hierbei zeigen die vorstehenden Analysen sehr deutlich, dass Kosten und Erträge von Bildungsinvestitionen auseinander fallen. Während insbesondere die Länder für die Finanzierung zuständig sind und zwei Drittel der Gesamtausgaben finanzieren, fallen die Erträge vor allem bei den Sozialversicherungen und dem Bund an, auf die – als grober Richtwert – rund zwei Drittel der Erträge entfallen. Hierbei zeigen sich jedoch im Einzelfall erhebliche Unterschiede, je nachdem, welche Investitionen bzw. welche Bildungsbereiche im Einzelnen betrachtet werden. Aus ökonomischer Perspektive führt eine solche Diskrepanz zu einem unzureichenden Anreiz, in die Bildung zu investieren.

Da die vorstehenden Ausführungen – wie auch andere Untersuchungen – jedoch einerseits darauf verweisen, dass sich Bildungsausgaben rentieren, und andererseits weitere Investitionen, insbesondere zur Steigerung des Bildungsniveaus bei den sogenannten Risiko- und benachteiligten Gruppen mit positiven Effekten verbunden sind, und zwar u.a. auf die öffentlichen Haushalte, lässt sich daraus zugleich die Forderung ableiten, dass der Bund in größerem Umfang als dies bisher der Fall ist, an den Bildungsausgaben beteiligt werden sollte. Diesem stehen jedoch verfassungsrechtliche Hürden im Wege, wie insbesondere die voranstehende Arbeit von Wieland gezeigt hat.

Um diese größere Beteiligung des Bundes – sei es mit oder ohne Verfassungsänderung – realisieren zu können, werden verschiedene Ansätze diskutiert. Grundsätzlich in Betracht kommt einerseits eine (ggf. Gutscheine(ähnliche)) Lösung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitslose, z.B. in Anlehnung an das Bildungspaket. Um eine solche Lösung im Rahmen der bestehenden Regelungen umsetzen zu können, wäre aber zu klären, ob etwa eine argumentative Trennung in unmittelbar Bildungsprozess bezogene Aufgaben und Nebenleistungen geeignet sein könnte, die verfassungsrechtlichen Hürden zu überwinden. Konkret könnte man argumentieren, dass z.B. die Schulsozialarbeit oder die

psycho-soziale Beratung keine unmittelbaren Bildungsausgaben sind, sodass diese durch den Bund zumindest für diejenigen finanziert werden könnte, deren Eltern Grundsicherung beziehen. Ein Nachteil wäre aber, dass es sich nur um eine begrenzte Zielgruppe handeln würde und die Ausgaben, die Schulen tätigen könnten, abhängig sind von der Zahl an Schüler/innen, deren Eltern Grundsicherung beziehen. Das grundsätzliche Argument, das gegen Gutscheine bei dieser Zielgruppe der Geringqualifizierten bzw. Bildungsbenachteiligten spricht, nämlich dass sie zumindest einen beträchtlichen Teil dieser Zielgruppen überfordern, wenn Wahlleistungen in Anspruch genommen werden, greift hier nicht.

Ein anderer Ansatz für eine höhere Bundesbeteiligung besteht in einer Bundesstiftung oder einem Sondervermögen Bildung bzw. in einer Gemeinschaftsaufgabe Bildung. Auch wenn diese beiden Ansätze sich aus juristischer Sicht insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung im zweiten Fall der Gemeinschaftsaufgabe unterscheiden, sind sie hinsichtlich der grundsätzlichen ökonomischen bzw. finanziellen Auswirkungen nahezu identisch. In beiden Fällen könnte der Anteil des Bundes an der Bildungsfinanzierung erhöht und der von Ländern bzw. Kommunen reduziert werden. In welchem Umfang dieses der Fall ist, hängt davon ab, welches Finanzvolumen der Bund zusätzlich in die Bildungsausgaben einbringen würde.

Da in beiden Fällen jedoch die Zustimmung der Länder erforderlich ist, ist davon auszugehen, dass die praktische Umsetzung nur möglich sein wird, wenn der Bund sich nicht direkt in die Bildungsbelange der Länder einmischt. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass der Bund möglicherweise nur einen zusätzlichen Betrag zur Verfügung stellt und den Ländern überlässt, in welchen Bildungsbereich bzw. für welche Bildungsmaßnahme diese Mittel eingesetzt werden sollen. Die Verteilung auf die Länder könnte z.B. anhand des Königsteiner Schlüssels – oder aber eines anderen Schlüssels – erfolgen.

Die bisherigen Ansätze gingen davon aus, dass der Bund tatsächlich in der Lage – und Willens ist – (beträchtliche) Mehrausgaben im Bildungsbereich einzusetzen. Diese Grundvoraussetzung ist m.E. jedoch nur in begrenztem Umfang gegeben, insbesondere aufgrund der sog. Schuldenbremse, aber auch anderer politischer Verpflichtungen. Insofern sollte ggf. auch über die Nutzung privater Finanzmittel nachgedacht werden. So könnten z.B. Kapitalanleger gewonnen werden, indem sie einen Anteil der zu erwartenden fiskalischen Erträge, wie sie in der vorliegenden Studie ermittelt wurden, erhalten. Dies bedeutet, dass Bund, Länder und

Kommunen – sowie soweit möglich auch die Sozialversicherungen – die Anleger in einem noch zu konkretisierenden Umfang an den Mehreinnahmen beteiligen. Da es sich hierbei um eine Erfolgsbeteiligung – und nicht um eine Kreditverpflichtung handelt, die unabhängig von zukünftigen Einnahmen zu verzinsen und zu tilgen ist – könnte dies zudem ein Ansatz sein, der umsetzbar ist.

LITERATUR

[Bertelsmann-Stiftung](#) (2011a), Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme 2010, Gütersloh.

[Bertelsmann-Stiftung](#) (2011b), Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte, Gütersloh.

[Dohmen, Dieter](#) (2001), Die Kosten-Wirksamkeit des Produktiven Lernens. Gutachten im Auftrag des Instituts für Produktives Lernen in Europa, FiBS-Forum Nr. 7, Köln.

[Dohmen, Dieter](#) (2007a), Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-Ausbaus für die unter 3-Jährigen, FiBS-Forum Nr. 38 (www.fibs.eu), Berlin.

[Dohmen, Dieter](#) (2007b), Aktuelle Finanzierungsmodelle für den Ausbau der Kindertagesbetreuung in der Diskussion, Vortrag beim Expertenworkshop des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge am 9. Oktober 2007, Berlin.

[Dohmen, Dieter](#) (2007c), Investitionen in frühe Förderung und Bildung zahlen sich aus, Vortrag bei der Fachtagung Familienbildung am 27. November 2007, Berlin.

[Dohmen, Dieter](#) (2010a), FiBS-Studienanfängerprognose 2010 bis 2020: Bundesländer und Hochschulpakt im Fokus, FiBS-Forum Nr. 48 (www.fibs.eu), Berlin.

[Dohmen](#) 2010b, Bildungsgutscheine zwischen Theorie und Praxis, in: Heiner Barz (Hrsg.) Handbuch Bildungsökonomie, Wiesbaden.

[Dohmen, Dieter, Kathrin Fuchs](#) (2006), Wettbewerbliche Finanzierung von Schulen, hrsg. vom Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam.

[Dohmen, Dieter, Kathrin Fuchs](#) (2008), Teilhabe durch hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern. Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, FiBS-Forum Nr. 38 (www.fibs.eu), Berlin.

[Dohmen, Dieter, Vera de Hesselde, Justus Henke, Rocio Ramirez-Rodriguez](#) (2011), Private Optionen zur Finanzierung präventiver Bildungsreformen, FiBS-Forum Nr. XX (i.V.) (www.fibs.eu), Berlin.

Dohmen, Dieter, Vera de Hesselde, Klemens Himpele (2007), Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin.

Dohmen, Dieter, Michael Hoi (2004), Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, Studie zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands Nr. 3-2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, FiBS-Forum Nr. 20 (www.fibs.eu), Köln.

Dohmen, Dieter, Rocio Ramirez-Rodriguez (2011), Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa, in: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen, Bonn.

Dohmen, Dieter, Dieter Timmermann (2010), Financing Adult Learning. Background report for the workshop "FINANCING ADULT LEARNING IN TIMES OF CRISIS", Brussels October 18-19, 2010, FiBS-Forum Nr. XX (i.V.), Berlin.

Hochschulrektorenkonferenz (2011), Problematische Umsetzung des Hochschulpakts in einigen Ländern: Gefährdung für die Qualität der Lehre, Pressemitteilung vom 29.6.2011, Bonn.

Klemm, Klaus (2008), Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen. In: Cortina, Kai S., J. Baumert, A. Leschinsky, K. U. Mayer, L. Tommer (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek.

Klemm, Klaus (2009), Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2010), Bildungsfinanzbericht 2010, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011), Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2008/2009, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Wichtige Zusammenhänge im Überblick 2010, Wiesbaden.

Wissenschaftsrat (2011), Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland, Vortrag des Vorsitzenden auf der Sommersitzung des Wissenschaftsrats, Berlin.

ANHANG:

BILDUNGSAusGABEN 2000 BIS 2008

Tabelle 15: Bildungsausgaben im Jahr 2000

2000	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)		2,8	4,4	7,2	0,0%	38,9%	61,1%
Schule		37,6	7,6	45,2	0,0%	83,2%	16,8%
Berufsausbildung	0,1	7,6	2,0	9,7	1,0%	78,4%	20,6%
Hochschule	1,0	9,9		10,9	9,2%	90,8%	0,0%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	7,2	2,4	1,7	11,3	63,7%	21,2%	15,0%
Weiterbildung	0,2	0,7	0,5	1,4	14,3%	50,0%	35,7%
Förderung von WB-Teilnehmenden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	6,2	1,8	1,3	9,3	66,7%	19,4%	14,0%
Summe *)	14,9	62,7	17,9	95,2	15,7%	65,9%	18,8%

Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben

Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt

Tabelle 16: Bildungsausgaben im Jahr 2005

2005	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)		1,8	7,4	9,2	0,0%	19,6%	80,4%
Schule		38,7	10,0	48,7	0,0%	79,5%	20,5%
Berufsausbildung	3,5	6,6	1,8	11,9	29,4%	55,5%	15,1%
Hochschule	2,4	17,9	0,4	20,7	11,6%	86,5%	1,9%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	3,4	4,1	0,5	8,1	42,0%	50,6%	6,2%
Weiterbildung	1,2	0,8	0,5	2,5	48,0%	32,0%	20,0%
Förderung von WB-Teilnehmenden	1,3	0,0	0,0	1,3	100,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	0,2	2,2	1,3	3,7	5,4%	59,5%	35,1%
Summe *)	12,0	72,4	23,6	108,0	11,1%	67,0%	21,9%

Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben

Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt

Tabelle 17: Bildungsausgaben im Jahr 2007

2007	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)		3,7	8,0	11,7	0,0%	31,6%	68,4%
Schule	1,0	42,0	7,8	50,8	2,0%	82,7%	15,4%
Berufsausbildung	3,3	6,0	2,1	11,4	28,9%	52,6%	18,4%
Hochschule	3,9	17,4	0,3	21,6	18,1%	80,6%	1,4%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	5,1	5,8	1,1	12,0	42,5%	48,3%	9,2%
Weiterbildung	1,8	0,7	0,6	3,1	58,1%	22,6%	19,4%
Förderung von WB-Teilnehmenden	0,8	0,0	0,0	0,8	100,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	0,2	2,4	1,3	3,9	5,1%	61,5%	33,3%
Summe *)	16,1	78	22,9	117	13,8%	66,7%	19,6%
Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben							
Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt							

Tabelle 18: Bildungsausgaben im Jahr 2008

2008	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)	0,0	4,0	8,7	12,7	0,0%	31,5%	68,5%
Schule	0,8	43,2	8,1	52,1	1,5%	82,9%	15,5%
Berufsausbildung	3,4	5,0	2,1	10,5	32,4%	47,6%	20,0%
Hochschule	4,5	19,5	0,4	24,4	18,4%	79,9%	1,6%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	5,0	5,6	1,1	11,7	42,7%	47,9%	9,4%
Weiterbildung	2,0	0,7	0,6	3,3	60,6%	21,2%	18,2%
Förderung von WB-Teilnehmenden	0,9			0,9	100,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	0,3	2,6	2,4	5,3	5,7%	49,1%	45,3%
Summe *)	16,8	80,6	24,2	121,6	13,8%	66,3%	19,9%

Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben

Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt

Tabelle 19: Entwicklung der Bildungsausgaben zwischen 2000 und 2008

Vergleich 2008 zu 2000	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)	0,0	1,2	4,3	5,5	0,0%	-7,4%	7,4%
Schule	0,8	5,6	0,5	6,9	1,5%	-0,3%	-1,3%
Berufsausbildung	3,3	-2,6	0,1	0,8	31,4%	-30,7%	-0,6%
Hochschule	3,5	9,6	0,4	13,5	9,3%	-10,9%	1,6%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	-2,2	3,2	-0,6	0,4	-21,0%	26,6%	-5,6%
Weiterbildung	1,8	0,0	0,1	1,9	46,3%	-28,8%	-17,5%
Förderung von WB-Teilnehmenden	0,9	0	0	0,9	100,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	-5,9	0,8	1,1	-4,0	-61,0%	29,7%	31,3%
Summe Veränderung *)	1,9	17,9	6,3	26,4	-1,8%	0,4%	1,1%

Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben

Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt

Tabelle 20: Entwicklung der Bildungsausgaben zwischen 2000 und 2005

Vergleich 2005 zu 2000	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)	0,0	-1,0	3,0	2,0	0,0%	-50,0%	150,0%
Schule	0,0	1,1	2,4	3,5	0,0%	31,4%	68,6%
Berufsausbildung	3,4	-1,0	-0,2	2,2	154,5%	-45,5%	-9,1%
Hochschule	1,4	8,0	0,4	9,8	14,3%	81,6%	4,1%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	-3,8	1,7	-1,2	-3,3	115,2%	-51,5%	36,4%
Weiterbildung	1,0	0,1	0,0	1,1	90,9%	9,1%	0,0%
Förderung von WB-Teilnehmenden	1,3	0	0	1,3	100,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	-6,0	0,4	0,0	-5,6	107,1%	-7,1%	0,0%
Summe Veränderung *)	-2,9	9,7	7,5	12,5	-23,2%	77,6%	45,6%

Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben

Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt

Tabelle 21: Entwicklung der Bildungsausgaben zwischen 2005 und 2008

Vergleich 2008 zu 2005	Ausgaben in Mrd. Euro				Ausgabenverteilung in Prozent		
	Bund	Länder	Kommunen	Summe	Bund	Länder	Kommunen
Kita (vorschulische Erziehung)	0,0	2,2	1,3	3,5	0,0%	62,9%	37,1%
Schule	0,8	4,5	-1,9	3,4	23,5%	132,4%	-55,9%
Berufsausbildung	-0,1	-1,6	0,3	-1,4	7,1%	114,3%	-21,4%
Hochschule	2,1	1,6	0,0	3,7	56,8%	43,2%	0,0%
Förderung von Teilnehmenden (Schule, Berufsausbildung, Hochschule)	1,6	1,5	0,6	3,7	43,2%	40,5%	16,2%
Weiterbildung	0,8	-0,1	0,1	0,8	100,0%	-12,5%	12,5%
Förderung von WB-Teilnehmenden	-0,4	0	0	-0,4	100,0%	0,0%	0,0%
Sonstiges	0,1	0,4	1,1	1,6	6,3%	25,0%	68,8%
Summe Veränderung *)	4,8	8,2	0,6	13,6	35,3%	60,3%	4,4%

Anmerkung: *) Summe ggf. inkl. Rundungsdifferenzen sowie nicht genau aufschlüsselbaren Ausgaben

Quelle: Berechnungen des FIBS nach Statistisches Bundesamt

In der Schriftenreihe des **Netzwerk Bildung** sind bisher folgende Titel erschienen:

- #22 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Schulentwicklung zwischen Autonomie und Kontrolle – Wie verändern wir Schule wirklich?** (2011)
- #21 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Allgemeinbildende Privatschulen – Impulsgeber für das Schulsystem oder Privatisierung von Bildung?** (2011)
- #20 Manfred Weiß: **Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland – Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens?** (2011)
- #19 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Bevölkerung, Bildung, Arbeitsmarkt – Vom Bildungsbericht zur Bildungssteuerung** (2010)
- #18 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Inklusive Bildung – Die UN-Konvention und ihre Folgen** (2010)
- #17 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Beginnt die Bildungsrepublik vor Ort? Die Stärken lokaler Bildungsnetzwerke** (2010)
- #16 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **10 Jahre nach Bologna – Ziele und Umsetzung der Studienstrukturreform** (2010)
- #15 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Der Lehrerberuf im Wandel – Wie Reformprozesse Eingang in den Schulalltag finden können** (2010)
- #14 Jürgen Oelkers: **„I wanted to be a good teacher“ Zur Ausbildung von Lehrkräften in Deutschland** (2009)
- #13 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Schulstruktur – Bestandsaufnahme, Bundesländerinterner Vergleich und Perspektiven** (2009)
- #12 Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg: **Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand** (2009) **der Beschlüsse des „Bildungsgipfels“** (2009)

Im **Netzwerk Bildung** treffen sich bildungspolitische Akteure der Landes- und Bundesebene sowie ausgewiesene Bildungsexperten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Anliegen des Netzwerks ist der offene und konstruktive Dialog mit dem Ziel, zu einem gemeinsamen Vorgehen in der Bildungspolitik beizutragen.

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: marion.stichler@fes.de

ISBN: 978-3-86872-840-8



Committed to excellence

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM
(European Foundation for Quality Management): Committed to Excellence