

Elftes Kapitel

# Qualifizierungsinitiative für Deutschland und der Streit um die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben

Jürgen Wixforth<sup>914</sup>

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	438
B. Konstruktionsmängel der Beschlüsse zur Qualifizierungsinitiative	439
I. Fokus auf finanziellem Input	439
II. Fehlender Bezug zu den Bedarfsträgern	440
III. Kopplung politischer Ziele an die Wirtschaftsleistung	441
IV. Finanzierungshöhe und -zuständigkeiten sind zweifelhaft	444
C. Erfassungsdefizite der Bildungsausgaben	445
I. Sachgerechte Berücksichtigung von Versorgungsausgaben	446
II. Einbeziehung von Unterbringungskosten für die unentgeltliche Überlassung von Liegenschaften	448
III. Steuerliche Vergünstigungen	449
D. Der politische Prozess	450
E. Fazit und Ausblick	455
Literaturverzeichnis	457

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des BIP und der Steuereinnahmen	442
Abbildung 2: Projektion und tatsächliche Entwicklung des BIP	444
Abbildung 3: Unterzeichnung der Versorgungsausgaben in der VGR	447

---

914 Dr. Jürgen Wixforth ist Referent bei der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) in Berlin. Der Autor vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung.

## A. Einleitung

Am 22. Oktober 2008 fand in Dresden der Bildungsgipfel statt. Mit den dort gefassten Beschlüssen wollte Bundeskanzlerin MERKEL die von ihr kurz zuvor ausgerufene „Bildungsrepublik Deutschland“ absichern. Zusammen mit den Ministerpräsidenten stellte sie fest, dass sich die Anwesenden „in dem Ziel einig [sind], dass in Deutschland der Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2015 gesteigert wird“<sup>915</sup>. Weiter heißt es: „Bund und Länder verpflichten sich, die gemeinsame Finanzierung sicherzustellen“. Um eine Vorstellung von der finanziellen Tragweite dieser Beschlüsse zu bekommen, muss man sich vergegenwärtigen, dass 10 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ein Volumen von etwa 250 Mrd. Euro darstellen. Wenn man sich weiterhin vor Augen führt, dass Deutschland nach den Angaben des aktuellen Bildungsfinanzberichts im Jahr 2008 insgesamt 8,6 % seines BIP für Bildung und Forschung ausgibt<sup>916</sup> und damit noch 1,4 Prozentpunkte hinter der Zielvereinbarung zurückliegt, wird schnell deutlich, dass für eine beschlusskonforme Ressourcensteigerung ein Betrag von etwa 35 Mrd. Euro nötig sein wird, wobei das Wirtschaftswachstum noch nicht einmal berücksichtigt ist.

Die Beschlüsse von Dresden zählen damit zu den Dokumenten mit den höchsten finanzpolitischen Bindungswirkungen für Bund und Länder. Umso verwunderlicher ist es, dass das Abschlussdokument des Bildungsgipfels vielfach durch mangelnde Präzisierung und ungesicherte Tatsachen gekennzeichnet ist. Um nur ein Beispiel zu nennen: Zwischen Bund und Ländern besteht seit Jahren ein Dissens, wie hoch die Bildungsausgaben in der Bundesrepublik tatsächlich sind und welche Tatbestände den Bildungsausgaben zugerechnet werden. Dies hat die Politiker aber nicht davon abgehalten, die Bildungsausgaben als fest definierte Größe zu behandeln, auf denen die Beschlüsse maßgeblich beruhen. Streit war damit vorprogrammiert.

In diesem Beitrag wird dargelegt, welche grundlegenden finanzpolitischen Konstruktionsmängel die Beschlüsse zum Bildungsgipfel beinhalten, bei welchen Aspekten der Bildungs- und Forschungsausgaben die Meinungen zwischen Bund und Ländern auseinanderliegen und wie dennoch im politischen Prozess eine Annäherung erzielt wurde.

---

915 Bundesregierung/Regierungschefs der Länder (2008), S. 6.

916 Vgl. Statistisches Bundesamt (2010), S. 14.

## B. Konstruktionsmängel der Beschlüsse zur Qualifizierungsinitiative

### I. Fokus auf finanziellem Input

Es ist bedauerlich, dass ein derart prominent gefasster Beschluss einzig auf eine inputorientierte Sichtweise abzielt, indem das politische Ziel danach ausgerichtet wird, wie viele (öffentliche) Mittel in den Bildungsbereich fließen. Dabei ist längst bekannt: Mehr Geld bringt nicht unbedingt mehr Bildung.<sup>917</sup> Vielfältige Studien belegen mittlerweile, dass es zwischen den eingesetzten Mitteln und dem damit erreichten Bildungsniveau keinerlei (statistischen) Zusammenhang gibt. Um nur ein Beispiel zu nennen: Politiker versprechen vor fast jeder Wahl, mehr Geld zu investieren, um die Klassenstärke in den Schulen zu verringern. Die Argumente lauten, dass sich mehr Lehrer intensiver um jeden Einzelnen kümmern könnten, die Schüler sich häufiger im Unterricht beteiligen würden, schüchterne Kinder sich eher melden würden und auffällige Schüler zielorientierter betreut werden könnten. Diese anscheinend so logischen Argumente werden jedoch in zahlreichen Studien widerlegt. In einer aktuellen Untersuchung stellen LANKES und CARSTENSEN<sup>918</sup> dazu lapidar fest: „Die Menge an Studien, die sich immer wieder aufs Neue und ohne überzeugendes Ergebnis darum bemühen, einen generellen Effekt der Klassengröße auf die Leistung aufzuzeigen, lassen Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieser Fragestellung aufkommen.“

Lediglich die Kultusressorts von Bund und Ländern scheinen die Sinnhaftigkeit eines unreflektierten finanziellen Mehrbedarfs im Bildungsbereich nicht anzuzweifeln, nicht einmal, nachdem in den letzten Jahren mit den PISA- und IGLU-Studien die Evaluierung des Outputs wesentlich prominenter geworden ist.

Schwerpunktsetzungen auf der Outputseite wären auch für die Dresdener Beschlüsse dringend geboten gewesen, um die knappen öffentlichen Mittel dort einzusetzen, wo sie den größten gesellschaftlichen Nutzen erbringen. Stattdessen werden alle Bereiche von der frühkindlichen Bildung bis zum lebenslangen Lernen angesprochen. Nach den aktuellen bildungsökonomischen Erkenntnissen kommen insbesondere den Bereichen Sozialisation und Erwerb von Basis- und Lernkompetenzen eine entscheidende gesellschaftliche Bedeutung zu, die weit über die individuellen Vorteile hinausreicht. Daher ist nach Ansicht der Finanzseite der Ressourceneinsatz insbesondere im Elementar- und Primarbereich zu stärken, da die dort erbrachten Investitionen in Bildung im Wesentlichen als

---

917 Vgl. z. B. Spiewak (2010) und Wößmann (2007).

918 Lankes/Carstensen (2010), S. 139.

öffentliches Gut betrachtet werden können, die einerseits die grundsätzliche Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen ermöglichen und das Fundament für weitere Qualifikationsaneignungen legen.<sup>919</sup> Ein Beispiel: Frühe „Qualitätssicherung“ der Kinder im Bildungseintrittsalter ist wesentlich effizienter als die teure „Nachqualifizierung“ beispielsweise von Schulabbrechern. Diese bildungsökonomische Erkenntnis konterkariert die deutsche Bildungspolitik jedoch in beeindruckender Weise, da die öffentlichen Bildungsausgaben je Bildungsteilnehmer im Elementar- und Primarbereich deutlich unter und die privaten Ausgaben deutlich über dem OECD-Durchschnitt liegen.<sup>920</sup> Damit leistet sich Deutschland ein System, bei dem die soziale Herkunft und die Ressourcen des Elternhauses maßgeblich zum späteren Bildungserfolg der Kinder beitragen. Wissenschaftliche Erkenntnisse belegen, dass über eine verbesserte Beteiligung bildungsferner Schichten auch positive Effekte für die Gesellschaft erzeugt werden können. Insbesondere bei Kindern aus Arbeiterfamilien und bei Kindern mit Migrationshintergrund konnten signifikante Einflüsse des Kindergartenbesuchs auf den späteren Bildungserfolg nachgewiesen werden.<sup>921</sup>

## II. Fehlender Bezug zu den Bedarfsträgern

Die Bemessung der Ausgaben für Bildung anhand der Wirtschaftsleistung, wie sie das Beschlussdokument von Dresden vorgibt, ist problematisch, da der Maßstab keinerlei Bezug zu den Bedarfsträgern, also insbesondere den Schülern und Studierenden, aufweist. Angesichts der demografischen Veränderungen in Deutschland werden sich die Konsumentenzahlen für Bildungsangebote in den nächsten Jahren erheblich verändern. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich auf dem Bildungsgipfel jedoch dafür ausgesprochen, dass mögliche demografiebedingte Minderausgaben im Bildungssystem verbleiben sollen.

Im Bericht „Bildung in Deutschland 2010“<sup>922</sup> werden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Finanzbedarf im Bildungswesen – die so genannte „demografische Rendite“ – analysiert. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Gesamtzahl der Bildungsteilnehmer von 16,7 Mio. (2008) auf nur noch 14,1 Mio. im Jahr 2025 zurückgehen wird. Dies entspricht einer Abnahme um 15 %, die vor allem aus den stark rückläufigen Schülerzahlen an

---

919 Vgl. Stettes (2006).

920 Vgl. Klös/Plünnecke (2006), S. 22.

921 Vgl. Becker/Lauterbach (2004).

922 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010), S. 151 ff.

allgemeinbildenden und beruflichen Schulen resultiert. Stattdessen wird sich durch die Verbesserung des Betreuungsangebots für Unter-3-Jährige die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen als auch die Anzahl der Studierenden aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge zunächst noch erhöhen. Unter der Annahme, dass die Betreuungsrelationen und die Ausgaben pro Bildungsteilnehmer bis 2025 konstant bleiben, zeigt die Berechnung, dass gegenüber dem aktuellen Budget das Umschichtungspotenzial von Ausgaben im Bildungswesen im Jahr 2025 bei 20 Mrd. Euro liegen würde, was einem Gestaltungsspielraum von 14 % entspräche. Davon würde allein die Hälfte bei den allgemeinbildenden Schulen anfallen. Würde das Ausgabevolumen an diesen Schulen bis 2025 unverändert bleiben, würden sich die Ausgaben je Schüler von derzeit 5.400 Euro auf 6.800 Euro erhöhen. Bei diesen Ergebnissen sind Remanenzkosten (verzögerte Anpassung des Angebots und Finanzbedarfs an die Teilnehmerzahl), Qualitätsverbesserungen sowie Preissteigerungen und die Wirtschaftsentwicklung noch nicht einmal berücksichtigt.

Angesichts dieser enormen Ausgabensteigerungen je Bildungsteilnehmer könnte die Politik früher oder später vor dem Luxusproblem stehen, noch geeignete Aufgabenfelder im Bildungsbereich zu finden, in denen das Geld sinnvoll investiert werden könnte.

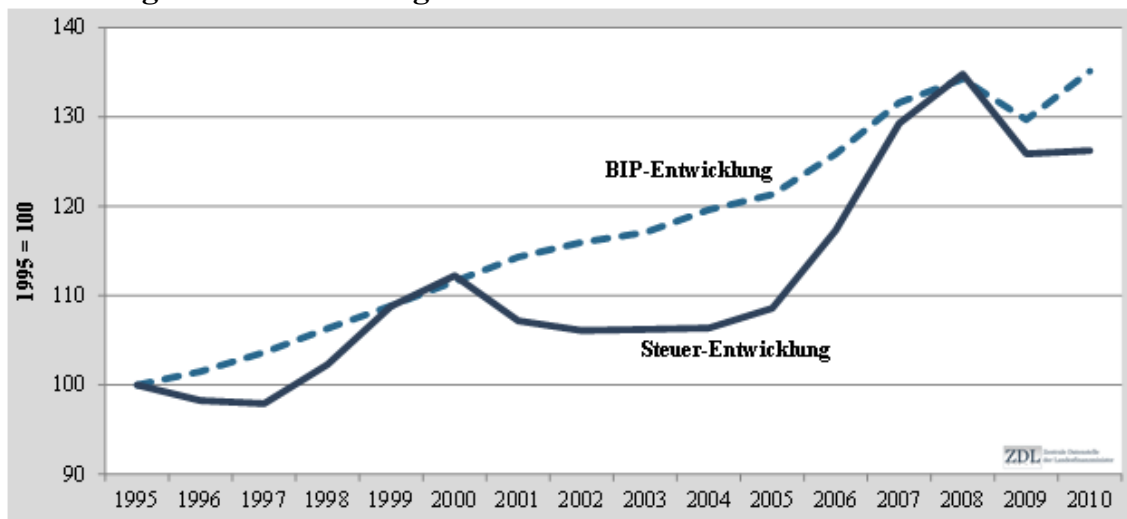
### III. Kopplung politischer Ziele an die Wirtschaftsleistung

Die Selbstverpflichtung der Politik, ihre Ziele und damit ihre Ausgaben an der Wirtschaftsleistung zu messen, ist im internationalen Bereich mangels geeigneter anderer Instrumente durchaus gängig: Zur Förderung der öffentlichen Entwicklungshilfe streben die Geberländer Zielmarken an, die sich an ihrer Wirtschaftsleistung orientieren. Ein weiteres Beispiel ist die Europäische Union, die auf dem Weg in die Wissensgesellschaft die so genannte Lissabon-Strategie verabschiedet hat. Ziel ist es, die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Als nationales Teilziel der Lissabon-Strategie strebt Deutschland an, die öffentlichen und privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) auf 3 % des BIP zu steigern.

Obwohl im nationalen Kontext passgenauere Maßstäbe vorhanden wären, wurde das 3 %-Ziel der Lissabon-Strategie auf dem Qualifizierungsgipfel um die Zielvorgabe für den Bildungsbereich in Höhe von 7 % erweitert. Die zugrunde liegende Prämisse lautet, dass die finanziellen Mittel für Bildung und Forschung

proportional zur Wirtschaftsleistung steigen müssen. Jedoch ist diese Annahme grundsätzlich zu hinterfragen, da die Steuerverteilung in Deutschland nicht primär nach der Wirtschaftsleistung, sondern vor allem nach der Einwohnerzahl erfolgt. Ein wirtschaftsstarkes Land wie Hamburg hat beispielsweise pro Kopf ein etwa doppelt so hohes BIP wie Berlin und verfügt nach den einzelnen Stufen im bundesstaatlichen Finanzausgleich über kaum höhere Einnahmen je Einwohner als die Hauptstadt. Ein linearer Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Finanzkraft besteht daher nicht. Werden jedoch nun – wie beim Bildungsgipfel geschehen – Ausgaben für politische Ziele an der Wirtschaftskraft festgeschrieben und somit eine Wechselbeziehung suggeriert, die so nicht existiert, stellt dies die Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften vor erhebliche finanzpolitische Probleme.

**Abbildung 1: Entwicklung des BIP und der Steuereinnahmen**



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1; Bundesministerium der Finanzen, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2010; Arbeitskreis Steuerschätzung, Ergebnisse November 2010; eigene Berechnungen

Die Problematik zeigt Abbildung 1, in der die gesamtstaatliche indexierte Entwicklung des Bruttoinlandprodukts und der Steuereinnahmen seit 1995 zu sehen sind. Das Steueraufkommen blieb in den Jahren überwiegend hinter dem BIP zurück – in den Jahren um 1997 und 2003 bildeten sich regelrechte „Tränensäcke“. Diese Diskrepanz in der Entwicklungsdynamik ist primär auf Steuerreformen zurückzuführen, die auf eine Entlastung von Privaten und Unternehmen abzielten und damit die Steuerquote in Relation zum BIP absenkten. Der gegenwärtig festzustellende dritte „Tränensack“ ist Ausdruck der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, die zu erheblichen Steuereinbrüchen geführt hat. Auch zeigt der

dramatische Einbruch beim BIP, dass diese Größe als Referenzmaßstab für auf Kontinuität angelegte Politikbereiche wie Bildung und Forschung kaum geeignet ist.

Die Verknüpfung einer Ausgabeposition mit dem BIP bei tendenziell zurückbleibenden Steuereinnahmen führt zwangsläufig dazu, dass der Anteil der gebundenen Ausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt zunimmt. Bereits zwischen 1995 und 2008 ist der Anteil der im Bildungsfinanzbericht ausgewiesenen Ausgabepositionen am öffentlichen Gesamthaushalt von 13,9 % auf 17,4 % gestiegen.<sup>923</sup> Diese Entwicklung wird sich mit der Umsetzung der Beschlüsse des Qualifizierungsgipfels noch beschleunigen. Weil zugleich die nicht gestaltbaren Aufwendungen für Zinsen und Versorgung anwachsen, ergeben sich zwangsläufig zunehmende Konkurrenzeffekte zwischen der Bildung und Forschung auf der einen und weiteren Politikfeldern auf der anderen Seite. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Länder als Hauptverantwortliche für den Bildungssektor ihre Nettokreditaufnahme bis 2020 auf null zurückfahren müssen, womit die Verschuldung als alternative Finanzierungsquelle ausfällt.

Die Umsetzung und Darstellung des als Anteil am BIP beschlossenen Ausgabenziels beim Bildungsgipfel bereitet aber erhebliche Probleme, da zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Jahre 2008 eine Projektion des BIP über sieben Jahre erforderlich war, um die Aufwendungen für das Jahr 2015 abschätzen zu können. Eine halbwegs seriöse Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung über einen Mittelfristzeitraum ist ein nahezu aussichtsloses Unterfangen. Dies illustriert Abbildung 2, in der die tatsächliche BIP-Entwicklung mit der Projektion der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht<sup>924</sup> – der das laufende Jahr und damit einen kurzfristigen Zeitraum prognostiziert – verglichen wird.

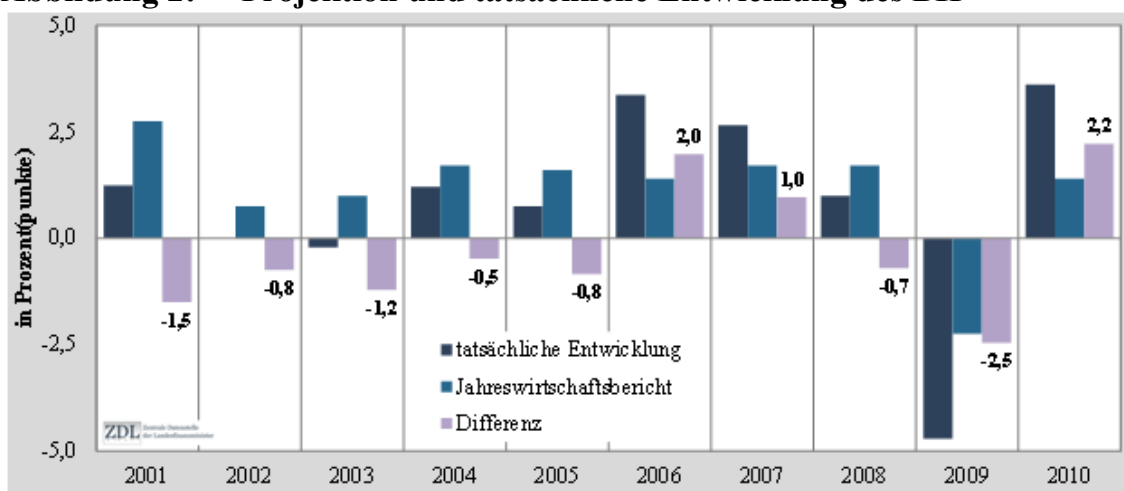
Es zeigt sich, dass die Schätzabweichungen im besten Fall bei einem halben Prozentpunkt pro Jahr gelegen haben, im ungünstigen Fall aber auch bei zweieinhalb Prozentpunkten. Wie sich solche Prognoseunsicherheiten über sieben Jahre aufsummieren, vermag niemand vorherzusagen. Umso problematischer ist es, dass die deutsche Bildungspolitik ihre Ziele auf diese volatile Größe abstellt.

---

923 Vgl. Statistisches Bundesamt (2010), S. 36.

924 Der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung wird jeweils im Januar des Projektionsjahres veröffentlicht. Es ist davon auszugehen, dass Daten aus dem Sommer und Herbst des Vorjahres die Grundlage der Vorausschau bilden, sodass de facto eine Periode von 15 bis 18 Monaten zu schätzen ist.

**Abbildung 2: Projektion und tatsächliche Entwicklung des BIP**



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1; Bundesregierung, Jahreswirtschaftsbericht (diverse Jahrgänge); eigene Berechnungen

#### IV. Finanzierungshöhe und -zuständigkeiten sind zweifelhaft

Das Abschlussdokument des Gipfels spricht wie selbstverständlich davon, dass „der Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahre 2015 gesteigert wird“. Was sich dabei unter dem Begriff der Bildungs- und Forschungsaufwendungen subsumiert, bleibt im Beschluss der Regierungschefs offen. Dieser Mangel wird auch durch Fachveröffentlichungen nicht eingefangen, da die Begriffe statistisch nicht abschließend geklärt sind. Die Abgrenzungen variieren nach Standpunkt und Interessenlage, auch führen geänderte gesellschaftliche Anschauungen zu Anpassungen im Begriffsverständnis. So wurde Bildung früher vor allem als formal organisierte Wissensvermittlung an Unter-30-Jährige angesehen, inzwischen zählt auch die Weiterbildung dazu. Eine ähnliche Entwicklung gibt es im Bereich der Kinderbetreuung, die ebenfalls mehr und mehr dem Bildungsbereich zugerechnet wird. Zwar werden die jährlichen Bildungsausgaben Deutschlands regelmäßig vom Statistischen Bundesamt als „Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft“ berichtet, jedoch liegen diesen Berichten Ausgabedefinitionen und methodische Abgrenzungen zugrunde, die zwischen der Finanz- und Fachseite seit Langem streitig sind. Auf einzelne Streitpunkte zur Abgrenzung des Bildungsbudgets wird im Abschnitt C näher eingegangen.

Das Dresdner Dokument macht auch keine Aussage dazu, welche Akteure die Mehrausgaben für Bildung tragen sollen. Das Bildungsbudget wird zu etwa drei



Viertel von der öffentlichen Hand finanziert. Dazu wird festgehalten, dass „Bund und Länder sich verpflichten, die gegenseitige Finanzierung sicherzustellen“. Problematisch ist vor allem das verbleibende Viertel, das von Privaten, das heißt in der Regel von der Wirtschaft, stammt. Die privaten Finanziere sind jedoch im Abschlussdokument des Bildungsgipfels nicht einmal erwähnt und es bleibt die Frage offen, wie eine politische Absichtserklärung für sie eine bindende Wirkung entfalten kann.

### C. Erfassungsdefizite der Bildungsausgaben

Im Jahr 2005, das aufgrund der fehlenden Aktualität der Daten zu den Bildungs- und Forschungsausgaben<sup>925</sup> für die Umsetzung der Beschlüsse maßgeblich war, stellt sich die statistische Bestandsaufnahme wie folgt dar: Das „Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft“<sup>926</sup> betrug 192,2 Mrd. Euro, was einem BIP-Anteil von 8,6 % entsprach. Davon betragen die Forschungsausgaben 55,7 Mrd. Euro (BIP-Anteil von knapp 2,5 %). Die Bildungsausgaben beliefen sich auf 141,6 Mrd. Euro (5,9 % des BIP), wobei darin Doppelzählungen in Höhe von 9,2 Mrd. Euro für den Bereich der FuE an Hochschulen enthalten sind. Die Ausgaben für sonstige Wissenschaftsinfrastruktur (z. B. Museen und Bibliotheken) sind mit 4,1 Mrd. Euro im Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft enthalten, aber weder dem Forschungs- noch den Bildungsausgaben zugeordnet. Diese Angaben finden sich als statistisches Gesamtkunstwerk lediglich in einer sehr kurz gehaltenen Publikation des Statistischen Bundesamtes<sup>927</sup> (StBA). Sofern man nähere Angaben zur weiteren Untergliederung oder zur Aufteilung auf die Länder bekommen möchte, ist man gezwungen, sich aus einzelnen Mosaikstücken das Kunstwerk nachzumodellieren. Die Zahlen dazu findet man verstreut im „Bildungsfinanzbericht“, in dem von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) erarbeiteten jährlichen Bericht „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen BIP bis 2010 als Teilziel der Lissabon-Strategie“ sowie in dem „Bundesbericht Forschung und Innovation“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Diese fragmentierte Datenlage ist zwar beklagenswert, aber die Höhe der erfassten Ausgaben war von Anfang an zwischen Bund und Ländern einvernehmlich. Nicht einvernehmlich

---

925 Eine der wesentlichen Quellen für die Bildungs- und Forschungsausgaben stellt die so genannte Jahresrechnungsstatistik dar, die erst mit einem zeitlichen Verzug von fast drei Jahren vorliegt.

926 Vgl. Statistisches Bundesamt (2008a), S. 12.

927 Siehe Fußnote 926.

war die Vollständigkeit der in den Berichten gemachten Angaben. Nach Auffassung der Länderseite kommt es in dem Budget zu Datenlücken – diese Meinung wurde übrigens schon Jahre vor dem Qualifizierungsgipfel von ihr vertreten, wie alte Bildungsfinanzberichte belegen – die zu einer nennenswerten Untererfassung der Aufwendungen von Ländern und Gemeinden für Bildung und Forschung führen. Diese Lücken werden im Folgenden kurz dargestellt.

## I. Sachgerechte Berücksichtigung von Versorgungsausgaben

Im Bildungsbereich sind an Schulen und Hochschulen viele Personen mit Beamtenstatus tätig, für deren künftige Altersversorgung der Staat aufkommt. Ihre Anwartschaften sind in den Personalausgaben der kameral buchenden öffentlichen Haushalte nicht enthalten – im Gegensatz zu den Angestellten im Bildungsbereich, für die sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Kosten für die Rentenversicherung teilen. Um Vergleichbarkeit herzustellen, ermittelt das StBA unterstellte Sozialbeiträge für die im Bildungsbereich aktiven Beamten.<sup>928</sup> Die unterstellten Sozialbeiträge werden auf der Basis der im jeweiligen Haushaltsjahr an die aktiven Beamten gezahlten Vergütungen berechnet. Der Zuschlagssatz für das Jahr 2005 beträgt 26,5 % und ergibt unterstellte Sozialbeiträge in Höhe von 8,1 Mrd. Euro<sup>929</sup>. Die unterstellten Sozialbeiträge geben aber insbesondere für die Länder und die Kommunen kein realistisches Abbild der Wirklichkeit wider. Eine Gegenüberstellung der unterstellten Beträge aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) mit den tatsächlichen Ausgaben nach der Kassenstatistik – jedoch für alle aktiven Beamten – zeigt Abbildung 3.

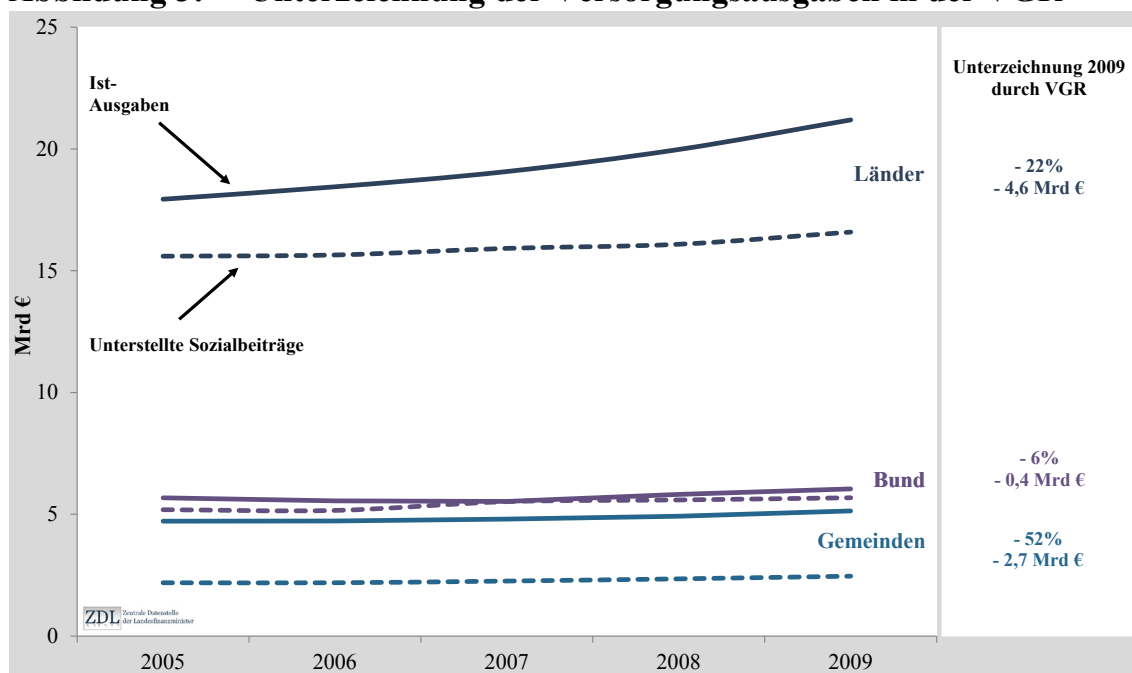
Die Länder werden durch die Annahmen zu den fiktiven Sozialbeiträgen der aktiven Beamten doppelt benachteiligt: Bei ihnen ist die Differenz zwischen Modell und Wirklichkeit absolut besonders groß und die Schere der Diskrepanz hat sich in den letzten Jahren erheblich geöffnet. Die Finanzseite der Länder ist daher der Auffassung, dass diese unterstellten Sozialbeiträge im Bildungsbereich zu niedrig angesetzt sind und nicht die reale Belastung der Länderhaushalte widerspiegeln.

---

928 Vgl. Wixforth (2008).

929 Vgl. Statistisches Bundesamt (2008b), S. 103.

**Abbildung 3: Unterzeichnung der Versorgungsausgaben in der VGR**



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 2 (diverse Jahrgänge); eigene Berechnungen

Im Jahr 2005 beliefen sich die tatsächlichen Zahlungen bereits auf weit über 12 Mrd. Euro. Die in der Statistik gemeldeten Werte vermitteln jedoch den Eindruck, die Versorgungslasten würden in den kommenden Jahren gegenüber dem Status quo maßgeblich zurückgehen. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Die Zahl der Versorgungsempfänger im Bildungs- und Forschungsbereich wird deutlich ansteigen, wie der zwischen Bund und Ländern abgestimmte Dritte Versorgungsbericht bestätigt.<sup>930</sup> Selbst in der konservativsten Variante des Berichts – gerechnet ohne Bezügeanpassungen, Inflation und Wachstum – nehmen die Versorgungsausgaben bis 2025 um etwa 60 %<sup>931</sup> zu, wofür insbesondere die Stellenausweitungen und Strukturverbesserungen im Bildungsbereich seit den 1960er und 1970er Jahren ursächlich sind. Eine aktuelle Studie kommt sogar zu dem Ergebnis, dass sich die Versorgungsausgaben noch dynamischer entwickeln als im Dritten Versorgungsbericht angenommen wurde.<sup>932</sup> Hintergrund ist, dass mittlerweile aktuellere Bevölkerungsvorausberechnungen vorliegen, nach denen die noch ausstehende Lebenserwartung der Pensionäre über den im Versorgungsbericht ausgewiesenen Werten liegt. Daher ist heutzutage von längeren Pensionsbezugszeiten auszugehen, die folglich im Zeitverlauf die

930 Vgl. Bundesministerium des Innern (2005), S. 155.

931 Vgl. Bundesministerium des Innern (2005), S. 64.

932 Vgl. Färber/Funke/Walther (2011), S. 15 f.

Empfängerzahlen und somit auch die Versorgungsausgaben stärker als bisher erhöhen.

Die mit dem Konzept der unterstellten Sozialbeiträge antizipierten sinkenden Ausgaben sind daher kontrafaktisch und stehen in keinem Bezug zur tatsächlichen Entwicklung.

## II. Einbeziehung von Unterbringungskosten für die unentgeltliche Überlassung von Liegenschaften

In der öffentlichen Haushaltswirtschaft werden Grundstücke und Gebäude, die sich im Eigentum des Staates befinden, den Nutzern regelmäßig unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Im Haushalt veranschlagt sind lediglich die Mittel für Baumaßnahmen und Bauunterhalt, die jedoch nicht den wertmäßigen Verzehr der Immobiliensubstanz abbilden. Abschreibungen werden in der Regel nicht vorgenommen, sodass die eigentliche Gebrauchsüberlassung kostenfrei erfolgt. Einzelne Länder haben in den letzten Jahren im Zuge der Einführung betriebswirtschaftlicher Rechnungssysteme damit begonnen, kalkulatorische Mieten zu bemessen, die teilweise auch im Haushalt veranschlagt werden.

Die zwischen den Ländern unterschiedliche Handhabung beim Umgang mit den Unterbringungskosten führt in der Statistik zu Verwerfungen. So veranschlagt Nordrhein-Westfalen in seinem Haushalt Mieten für die in landeseigenen Liegenschaften untergebrachten Hochschulen mit einem Volumen von etwa 500 Mio. Euro und erhöht damit die fachspezifischen Ausgaben, während andere Länder für den gleichen Sachverhalt keine oder nur vernachlässigbare Beträge verbuchen. Noch wichtiger als die Datenbrüche ist jedoch der Niveaueffekt. Denn die mehrheitlich immer noch unentgeltliche Überlassung öffentlicher Liegenschaften für den Bildungs- und Forschungsbereich stellt eine bedeutsame geldwerte Leistung dar, die sich in der Statistik bislang nicht niederschlägt. Im Zuge einer vollständigen Bestandsaufnahme der öffentlichen Bildungs- und Forschungsaufwendungen sollten die wirtschaftlichen Effekte der kostenfreien Unterbringung nach einem einheitlichen Verfahren bewertet und ausgewiesen werden. Geschieht dies nicht, kommt es zu einer Verkürzung der tatsächlichen Leistungen von Ländern (durch die unentgeltliche Überlassung der Hochschulgebäude) und Kommunen (durch die unentgeltliche Überlassung der Schul- und Kindertagesstättegebäude).

Die Länderfinanzseite hat dazu ein Berechnungsverfahren zur Ermittlung von Unterbringungskosten vorgeschlagen, das auf Pro-Kopf-Kostenansätzen beruht,

die in einzelnen Ländern für einzelne Bildungsbereiche vorhanden sind. Gegenwärtig in der Statistik nicht erfasst sind demnach im Hochschulbereich kalkulatorische Mieten von 1,3 Mrd. Euro, im Schulbereich von 10 Mrd. Euro und im Bereich der Kindertagesbetreuung von 850 Mio. Euro. In der Summe ergeben sich statistische Fehlbeträge von 12,2 Mrd. Euro.<sup>933</sup> Die dem FMK-Bericht zugrundeliegende Größenordnung zur Bestimmung der Immobilien- und Nebenkosten pro Schüler liegen danach bei etwa 1.400 Euro. Dies deckt sich mit anderen Studien, die von 1.500 Euro kalkulatorischer Mieten je Schüler an staatlichen Grundschulen in Brandenburg ausgehen. Dabei stellen die Autoren fest, dass vergleichbare Werte „auch in anderen Bundesländern und bei anderen Schulformen (z. B. Gymnasien)“<sup>934</sup> festzustellen sind. Das FMK-Verfahren stellt somit einen brauchbaren Ansatz zur näherungsweise Abschätzung der Kosten für Gebäude des Bildungsbereichs dar, der auch in der Wissenschaft seine Bestätigung findet.

### III. Steuerliche Vergünstigungen

Das Steuerrecht enthält eine Vielzahl an Regelungen zur Entlastung der Steuerpflichtigen, die bildungspolitisch motiviert ist. Dazu zählen im Rahmen der Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz- oder Gewerbesteuer unter anderem die Fort- und Weiterbildungsaufwendungen für den ausgeübten Beruf, die steuerliche Absetzbarkeit für Aufwendungen für die Betreuung von Kindern und die Gewerbe- und Umsatzsteuerbefreiung von Privat- und Volkshochschulen. Die steuerlichen Entlastungstatbestände haben für die Bürger in der Verwaltungspraxis den Vorzug, lediglich Nachweispflichten erbringen zu müssen und aufwändige fachliche Genehmigungsverfahren zu vermeiden. Dieser Vorteil bringt jedoch zwangsläufig Einbußen hinsichtlich der statistischen Erfassung und der fiskalischen Wirkung mit sich, da beispielsweise bildungsrelevante Werbungskosten unmittelbar von der Einkunftsquelle abziehbar und damit nicht isoliert dokumentiert sind. Somit lässt sich lediglich für eine eng begrenzte Zahl von Tatbeständen die aufkommensmindernde Wirkung näherungsweise abschätzen. Auf dieser eingeschränkten Grundlage hat die FMK eine steuerliche Jahreswirkung von etwa 800 Mio. Euro ermittelt, die bislang in der Bildungsstatistik nicht berücksichtigt ist.

---

933 Vgl. Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (2009), S. 22 ff.

934 Eisinger/Randoll/Warndorf (2010), S. 257.

## D. Der politische Prozess

Mit dem Beschluss der Regierungschefs zum 10 %-Ziel vom Oktober 2008 wurde gleichzeitig eine so genannte „Strategiegruppe“ eingesetzt, die bis zum Herbst 2009 Vorschläge erarbeiten sollte, „wie die Finanzierung zur Erreichung dieses Ziels aussehen kann“<sup>935</sup>. Diese Gruppe konstituierte sich Ende Januar 2009 und vereinbarte die Erarbeitung von Finanzstatusberichten von Bund und Ländern über die Bildungs- und Forschungsausgaben und deren Projektion bis 2015. Beide Ebenen wurden aufgefordert, ihre Sicht der Dinge bis Anfang Mai 2009 in eigenen Berichten darzulegen. Auf der Länderseite wurde die Finanzministerkonferenz (FMK) mit der Aufgabe betraut, die wiederum den Berichtsauftrag an die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) weiterleitete. Für den Statusbericht des Bundes waren das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) maßgeblich verantwortlich. Beide Seiten haben im Mai Statusberichte offiziell vorgelegt, in denen

- das aktuelle Budget für Bildung und Forschung ermittelt und seine Aufteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und weitere Akteure bestimmt wurde,
- Datenlücken und -fehlerfassungen identifiziert und quantifiziert wurden und
- ein Berechnungsverfahren konzipiert wurde, mit dem das Gesamtbudget und das BIP bis zum Referenzjahr 2015 projiziert werden konnte.

Ein Vergleich der beiden Berichte zeigte, dass bei den Ist-Zahlen der Ausgaben für Forschung und Entwicklung weitgehendes Einverständnis zwischen Bund und Ländern bestand und das „Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft“ herangezogen werden sollte (vgl. Abschnitt C). Auch die BIP-Annahmen waren einvernehmlich. Hingegen wurden die im Länderbericht vorgenommenen Zurechnungspositionen für Versorgung (vgl. Abschnitt C.I.) und Unterbringung (vgl. Abschnitt C.II.) vom Bund zunächst nicht anerkannt, obwohl er bei seinen eigenen Ausgaben ebenfalls Zusetzungen<sup>936</sup> vorgenommen hat. Hintergrund waren vor allem vertikale Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern: Während die Zurechnungen des Bundes nur ein Gesamtvolumen von etwa 1 Mrd. Euro pro Jahr aufwiesen, beliefen sich die Zurechnungsbeträge der Länder auf ein Gesamtvolumen von etwa 24 Mrd. Euro pro Jahr. Die Länder

---

935 Bundesregierung/Regierungschefs der Länder (2008), S. 6.

936 Hierbei handelte es sich um Ausgaben des Bundes für Qualifizierungsmaßnahmen gemäß SGB II und um Ausgaben des Bundes für Bildungskredite, die von der KfW vergeben werden.

hätten sich demnach wesentlich höhere Beträge gutschreiben können, was ihre Finanzierungsanstrengungen überproportional gesenkt hätte.

Im Sommer 2009 fanden Verständigungen der Strategiegruppe auf politischer Ebene statt. Dabei wurde auch versucht, eine Verständigung über die statistischen Fragen zu erzielen. Dieses Ziel wurde bis dato nicht erreicht, lediglich ein Aufeinanderzugehen war festzustellen, da ein gemeinsamer Berichtsentwurf vom Juli 2009 eine rechnerische Lücke im Jahr 2015 von etwa 24 Mrd. Euro<sup>937</sup> aufwies, während der Bund ursprünglich von einer Lücke von etwa 35 Mrd. Euro und die Länder von etwa 8 Mrd. Euro ausgegangen waren. Während dieses politischen Diskussionsprozesses rückte mit dem Schreiben der Vorsitzenden der Strategiegruppe vom Juni 2009 ein weiterer Zusetzungstatbestand in den Fokus: Die FMK und das BMF wurden darin gebeten, zur Frage der Einbeziehung indirekter öffentlicher Leistungen wie beispielsweise Steuervergünstigungen in der Bildungs- und Forschungsfinanzstatistik Stellung zu nehmen. In ihrem gemeinsamen Bericht vom September 2009 bekräftigten sie, dass die finanzwirtschaftliche Zielsetzung der Qualifizierungsinitiative eine möglichst vollständige Erfassung aller bisher schon einschlägigen öffentlichen wie privaten Leistungen erfordere und es daher geboten sei, diesbezügliche quantifizierbare Steuervergünstigungen zu berücksichtigen. Sie belaufen sich auf ca. 800 Mio. Euro pro Jahr (vgl. Abschnitt C.III.).

Im Herbst 2009 stockten die Verhandlungen, gleichzeitig bestand aber Zeitdruck, rechtzeitig zum Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern im Dezember einen abgestimmten Statusbericht vorzulegen. Auf Bitte des federführenden Landes in den Verhandlungen wurde daher angeregt, dass sich bei Bund und Ländern die jeweiligen Autoren der Statusberichte (BMBF und ZDL) bilateral abstimmen sollten, um zu einer möglichen Einigung zu gelangen. Das Gespräch fand unter folgenden Prämissen statt:

- Die Lücke zur Erreichung des 10 %-Ziels beläuft sich im Jahr 2015 auf rund 28 Mrd. Euro. Damit hat sich der Fehlbetrag gegenüber dem Wert vom Sommer aufgrund einer aktualisierten Wirtschaftsprognose um etwa 4 Mrd. Euro erhöht, was die Unsicherheit der BIP-Annahmen und die daraus erwachsenden finanzpolitischen Konsequenzen zeigt (vgl. Abschnitt B.III.).
- Der Lücke von 28 Mrd. Euro wird durch Zusätze in den Bereichen Steuern, Versorgung und Unterbringung um einen zweistelligen Milliardenbetrag deutlich reduziert. Die Bundesseite hat in diesem Punkt

---

937 Diese Zahl beziffert den Betrag, der zur Erreichung des 10 %-Ziels im Zieljahr 2015 für Bildungsmaßnahmen rechnerisch erforderlich sein wird.

Kompromissbereitschaft gezeigt – wahrscheinlich nicht aus inhaltlicher Überzeugung, sondern weil sie schlicht zu der Erkenntnis gekommen war, dass ein Defizit von 28 Mrd. Euro im Jahre 2015 nicht finanzierbar ist.

Als Ergebnis der Besprechung lassen sich folgende Vereinbarungen festhalten, mit denen sich vor allem der Bund stark der Länderfinanzposition angenähert hat:

- Versorgungsausgaben: Die Bundesseite schlug zusätzliche Versorgungsausgaben in Höhe von 1,7 Mrd. Euro vor, was einer Anhebung des Zuschlagssatzes auf 32 % (anstatt 26,5 %) entspricht. Auf Drängen der Länderfinanzseite wurde zusätzlich eine Variante aufgenommen, in der sich die Zusetzungen auf 4,6 Mrd. Euro beliefen und damit dem Betrag der Ist-Ausgaben entsprechen.
- Unterbringungskosten: Zwischen Bund und Ländern bestand Einvernehmen, dass die Anrechnung von mit realen Finanztransfers verbundenen Unterbringungskosten in vollem Umfang auf das 10 %-Ziel sachgerecht sei. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern sicherzustellen, muss in den nächsten Jahren eine Methode gefunden werden, nach der auch kalkulatorische Kosten sachgerecht angesetzt werden können.<sup>938</sup> Nach der einvernehmlichen Hochrechnung betragen die kalkulatorischen Unterbringungskosten zwischen 7,6 und 12,2 Mrd. Euro jährlich, die im Zeitverlauf auf das 10 %-Ziel angerechnet werden.
- Steuerliche Vergünstigungen: Zwischen Bund und Ländern herrschte Konsens, dass quantifizierbare Steuervergünstigungen für Ausgaben, die Bildungs- und Forschungszwecken dienen, mit jährlich 800 Mio. Euro zusätzlich in der Bildungs- und Forschungsfinanzstatistik zu berücksichtigen sind. Dies entspricht dem Beschluss der FMK.

Werden ausgehend von der Finanzierungslücke in Höhe von 28 Mrd. Euro die Summe der Zusetzungen abgezogen, ergibt sich für das Jahr 2015 die im Vorfeld festgelegte Reduzierung um einen zweistelligen Milliardenbetrag. Als politisches Ziel wurde letztlich eine rechnerische Lücke von 13 Mrd. Euro im Bereich Bildung fixiert (das so genannte Gipfelvolumen). Die Ableitung dieses Betrags wird auch in einem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefs der

---

938 Dazu wird in der Arbeitsgruppe zum Bildungsfinanzbericht eine Unter-Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Einbeziehung der Unterbringungskosten methodisch weiter zu entwickeln. Zunächst wird sich die Gruppe auf den Hochschulbereich beschränken.



Länder<sup>939</sup> dargelegt, ferner werden dort noch Vorschläge zur Deckung der Finanzierungslücke angesprochen:

- Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich verständigt, dass zur Erreichung ihrer gemeinsamen Zielsetzungen im Bildungs- und Forschungsbereich im Jahre 2015 gesamtstaatlich ein zusätzliches Volumen von 41 Mrd. Euro notwendig sein wird.
- In diesem Zusatzvolumen ist ein Betrag von 11 Mrd. Euro enthalten, der sich bei normaler Wirtschafts- und Steuereinnahmeentwicklung aus der Teilnahme der Bildungsausgaben an der allgemeinen Entwicklung der öffentlichen Budgets ergeben würde. Dieser Betrag bedarf deshalb keiner weiteren und besonderen Betrachtung. Dies reduziert die Lücke auf 30 Mrd. Euro.
- Die Regierungschefs unterstellen für den Forschungsbereich, dass das Lissabon-Ziel von 3 % des BIP zusammen mit dem Privatsektor verwirklicht wird. Daraus ergibt sich für das Jahr 2015 eine politisch verabredete Bindung von zukünftigen Finanzmitteln in Höhe von 17 Mrd. Euro, von denen etwa 11 Mrd. Euro von privater Seite zu tragen sind.
- Für die Erreichung der gemeinsam verabredeten Zielsetzung im Bildungsbereich verbleibt damit ein Betrag von 13 Mrd. Euro.
- Die bisherige Finanzierungszusage des Bundes über 40 % des Gipfelvolumens beläuft sich auf 5,2 Mrd. Euro. Von privater Seite wird darüber hinaus eine Beteiligung von 20 % (2,6 Mrd. Euro) erwartet. Damit verbleibt ein Finanzierungsvolumen von 5,2 Mrd. Euro, von dem der Bund annimmt, dass es die Länder tragen.
- Um die Finanzierung des 10 %-Ziels abzusichern, sind im Beschluss zwei Möglichkeiten aufgezeigt, die zueinander in Konkurrenz stehen: Einerseits wird die Möglichkeit eröffnet, sich zwischen Bund und Ländern auf zusätzliche Initiativen zu einigen, um über Programmfelder die Finanzierungslücke zu schließen. Andererseits wird die Absicherung des 10 %-Ziels über eine Umsatzsteuerumverteilung zwischen Bund und Ländern angesprochen.

Nach Ansicht der Länderseite soll der vom Bund in Aussicht gestellte Finanzierungsanteil von 40 % durch eine Umschichtung des Umsatzsteueranteils zugun-

---

939 Besprechung der Bundeskanzlerin mit der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 16.12.2009, darin: Beschluss zu TOP 5: Bericht der Bund-Länder-Strategiegruppe zum 10 %-Ziel für Bildung und Forschung.

ten der Länder realisiert werden.<sup>940</sup> Zusammen mit dem von den Ländern zu erbringenden Anteil wäre damit der von der öffentlichen Hand zu finanzierende Betrag des Gipfelvolumens bei den Ländern konzentriert. Dies ist sinnvoll, da die Länder bei den Schulen und Hochschulen als Kernelemente des deutschen Bildungssystems überwiegend die Gestaltungs- und Finanzierungskompetenz haben.<sup>941</sup> Auch der Bereich der Kinderbetreuung kann bestmöglich aus den Mitteln des Bildungsgipfels gefördert werden, da die Finanzierungszuständigkeiten dort überwiegend in der Hand der Kommunen, die verfassungsrechtlich Teil der Länder sind, liegen. Mit einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder könnten 80 % des Gipfelvolumens von den Ländern zweckgebunden eingesetzt werden; dieses Verhältnis würde den derzeitigen Finanzierungszuständigkeiten der Länder einschließlich ihrer Kommunen (ca. 70 %) nahekommen. Die überproportionale Übertragung von Mitteln aus dem Gipfelvolumen auf die Länder und Kommunen lässt sich damit begründen, dass insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung der Finanzierungsbedarf künftig noch stark ansteigen wird und dies politisch auch gewollt ist (Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen für 35 % der Unter-3-Jährigen). Diese Finanzierungslösung wäre damit auch eine Gewähr dafür, dass der Erwerb von Basis- und Sozialisationskompetenzen bei Kleinkindern stärker gefördert werden könnte, was den aktuellen bildungsökonomischen Erkenntnissen entgegenkommt (vgl. Abschnitt B.I.). Aber nicht nur sachlich, sondern auch verfassungsrechtlich wäre die Umsatzsteu-erlösung der richtige Weg, da damit sinnvolle Mehrausgaben der Länder finanziell ausreichend abgesichert wären und die garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder gewahrt bliebe.

Dieser sinnvolle Grundgedanke ist aber vom Bund torpediert worden, da er mit der Hingabe der Mittel Einfluss- und Darstellungsmöglichkeiten verloren hätte. Sowohl in Abstimmungsgesprächen zwischen Bund und Ländern auf Arbeitsebene als auch in einem Austausch zwischen dem Bundesminister der Finanzen und mehreren Finanzministern der Länder Anfang Juni 2010 hat das BMF klargestellt, dass es für die Übertragung von Umsatzsteuerpunkten auf die Länder keinen Spielraum sieht.<sup>942</sup> Anstelle dessen bekräftigte das BMF seine Vorstellung, die von ihm zur Verfügung gestellten Mittel im Rahmen von Bundesprogrammen sowie Verbesserungen und Neueinführungen von Bundesbeteiligungen im eigenen Wirkungskreis zu investieren. Ausgangspunkt seiner Umsetzungsstrategie ist dabei ein Papier der Kultusseite mit inhaltlichen Ausführungen zur

---

940 Nach Berechnungen der FMK entsprächen die vom Bund angebotenen 40 % des Gipfelvolumens nach heutigen Berechnungen 2,9 Umsatzsteuerpunkte im Jahr 2015.

941 Vgl. Schreiben des Vorsitzenden der FMK an den Vorsitzenden der MPK vom 22.04.2010.

942 Vgl. Schreiben des Vorsitzenden der FMK an den Vorsitzenden der MPK vom 03.06.2010.

Erreichung des 10 %-Ziels für Bildung und Forschung.<sup>943</sup> Die dort skizzierten Maßnahmen stellen ein Sammelsurium über alle bildungspolitisch motivierten Tatbestände dar, die für sich genommen alle ihre Existenzberechtigung haben mögen, in dieser Zusammenstellung aber keinerlei Schwerpunktsetzung auf bildungspolitisch relevante Bereiche erkennen lassen. In diesem Zusammenhang ist auch die wiederentflammte Idee von Bildungsministerin Schavan zur Gründung von Bundesuniversitäten zu sehen. Dem Bund fällt es anscheinend zunehmend schwerer, Bildungsbereiche zu identifizieren, in denen er über seine beschränkten Zuständigkeiten hinaus seinen Finanzierungsbeitrag sinnvoll einsetzen kann. Im Ergebnis werden damit nicht die elementaren Bereiche der Kindertageseinrichtungen, Schulen und Hochschulen gefördert, sondern nach dem Gießkannenprinzip eine Vielzahl an Reformmaßnahmen in bildungspolitischen Randlagen (wie Weiterbildung und Erwachsenenqualifizierung) – nicht weil es ökonomisch oder fachlich sinnvoller wäre, sondern weil der Bund hier seine eigene Kompetenz reklamieren kann.

Vor dem Hintergrund dieser Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern könnte eine mögliche Kompromisslinie darin liegen, sich am Status quo des Bundesanteils im Bildungsbereich von 10 % zu orientieren. Nach der Grundkonstruktion der Qualifizierungsinitiative sollen alle Beteiligten zunächst ihre eigenen Anstrengungen proportional erhöhen, was auch der Bund für sich in Anspruch nehmen kann. Seine darüber hinausgehende Zusage zur dauerhaften Übernahme von weiteren 30 % der Mehraufwendungen soll es dagegen Ländern und Kommunen ermöglichen, die Finanzierung von Kindergärten, Schulen und Hochschulen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verbessern. Dies ist dauerhaft und verfassungsrechtlich unbedenklich nur im Wege einer Umsatzsteuerlösung möglich.

## E. Fazit und Ausblick

Es konnte gezeigt werden, dass es in der Politik von Bund und Ländern die Neigung gibt, Ziele an reine Inputgrößen zu koppeln, womit Fragen nach der Effizienz und Sinnhaftigkeit der Mittelverwendung sträflich ausgeklammert werden. Bisher wurden solche Inputziele bei internationalen Vereinbarungen herangezogen, um ein Minimum an Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Staaten herstellen zu können. Umso unverständlicher ist dieses Vorgehen bei der Qualifizierungsinitiative, da national weitaus bessere Maßstäbe vorliegen, um

---

943 Vgl. Schreiben des Präsidenten der KMK an den Vorsitzenden der MPK vom 01.06.2010.

die Effizienz von Bildung zu messen (wenn man schon an einem Kostenansatz festhalten möchte, wären die Ausgaben je Bildungsteilnehmer eine sinnvollere Alternative gewesen). Mit einem geeigneteren Maßstab als der Bemessung der Bildungsausgaben anhand der Wirtschaftsleistung hätte man auch unnötige Probleme wie die Schwankungen und schwere Prognostizierbarkeit der Wirtschaftsentwicklung umgehen können.

Die in der amtlichen Statistik und damit auch in der öffentlichen Diskussion verwendeten Daten zu den Bildungsausgaben sind deutlich zu niedrig angesetzt. Sie berücksichtigen weder Unterbringungskosten noch angemessene Versorgungslasten noch steuerliche Vergünstigungen. Diese Mängel rügt die Länderfinanzseite schon seit Jahren, was ihr den Vorwurf der „Schönrechnerei“<sup>944</sup> eingebracht hat. In diesem Artikel wurde aufgezeigt, dass die FMK alte Forderungen nach einem umfassenden statistischen Abbild der Bildungsausgaben im Rahmen der Qualifizierungsinitiative wieder ins Spiel gebracht hat, was inhaltlich nachvollziehbar ist und nicht in statistische Rechenricks umgemünzt werden kann. Auch hat die Länderfinanzseite von Anfang an all ihre Berechnungen transparent dargelegt, die sogar in Einklang mit aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen stehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es vielmehr fragwürdig, dass der Bund (in Form des BMBF) in der Endphase der Verhandlungen die Zusetzungen zum Teil dankbar aufgenommen hat – just zu dem Zeitpunkt, als für ihn erkennbar wurde, welche finanzielle Kraftanstrengung das 10 %-Ziel erfordert und dass diese kaum zu schultern sind. Kurzerhand wurden die zuvor vehement bekämpften Zusetzungen der FMK als nunmehr sachgerecht deklariert. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der politische Prozess zwar eine Annäherung zwischen Bund und Ländern gebracht hat, der erreichte Kompromiss die Aufwendungen der Länder aber immer noch nicht vollständig wiedergibt, da beispielsweise die Steuervergünstigungen ebenso wie die Versorgungsausgaben weiterhin untererfasst sind.

Letztlich ist eine Einigung daran gescheitert, dass der Bund seine im Rahmen der Bildungsoffensive aufgebrauchten Mittel keinesfalls aus der Hand geben wollte, auch wenn dies nach der Verfassungslage und von der Sache her geboten gewesen wäre. Aus der Sicht des Bundes wäre dies insofern unattraktiv, als er dabei die finanzielle Last trägt, ohne sich in der Außendarstellung durch eigene Aktivitäten und Schwerpunkte profilieren zu können. Ändert sich an dieser Haltung nichts, so ist mit koordinierten Umsetzungsschritten der Qualifizierungsinitiative in den bildungspolitischen Schwerpunktbereichen der Kindertageseinrichtungen, Schulen und Hochschulen kaum noch zu rechnen.

---

944 Gillmann (2009).

## Literaturverzeichnis

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld.

Becker, Rolf/Lauterbach, Wolfgang (2004): Vom Nutzen vorschulischer Kinderbetreuung für Bildungschancen. In: Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit, hrsg. von dies., Wiesbaden, S. 127–159.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2005): Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Bundesregierung/Regierungschefs der Länder (Hrsg.) (2008): Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Dresden.

Eisinger, Bernd/Randoll, Dirk/Warndorf, Peter K. (2010): Privatschulfinanzierung, in: Handbuch Bildungsfinanzierung, hrsg. von Heiner Barz, Wiesbaden, S. 249–260.

Färber, Gisela/Funke, Melanie/Walther, Steffen (2011): Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung – Möglichkeiten und Grenzen einer Modernisierung bei leeren Kassen, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 1-2/2011, S. 14–31.

Gillmann, Barbara (2009): Wie viel Geld stecken die Länder wirklich in die Bildung?, in: Handelsblatt, Nr. 212, 03. November 2009, S. 12–13.

Klös, Hans-Peter/Plünnecke, Axel (2006): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: eine bildungsökonomische Einordnung, in: Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, S. 9–30.

Lankes, Eva-Maria/Carstensen, Claus H. (2010): Kann man große Klassen erfolgreich unterrichten?, in: IGLU 2006 – die Grundschule auf dem Prüfstand. Vertiefende Analysen zu Rahmenbedingungen schulischen Lernens, hrsg. von Wilfried Bos u. a., Münster, S. 121–142.

Spiewak, Martin (2010): Prüfen statt basteln, in: Die Zeit, Nr. 24, 10. Juni 2010, S. 69.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008a): Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/2006. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008b): Bildungsfinanzbericht 2008. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2010): Bildungsfinanzbericht 2010. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Stettes, Oliver (2006): Bildungsökonomische Grundlagen: Investitionen in Humankapital, in: Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln, S. 31–60.

Wixforth, Jürgen (2008): Bildungsausgaben höher als angenommen. Zur systematischen Untererfassung der öffentlichen Versorgungsaufwendungen im Bildungsbereich, in: Wirtschaftsdienst 9/2008, S. 609–615.

Wößmann, Ludger (2007): International Evidence on Expenditures and Class Size. A Review, in: Brookings Papers on Education Policy 2006/2007, S. 245–272.

Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Hrsg.) (2009): Bericht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister zur Auswertung der Fragestellung „Datengrundlage der Qualifizierungsinitiative für Deutschland“. Berlin.



Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk,  
Henrik Scheller, Matthias Woisin (Hrsg.)

## Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011

Kern des Jahrbuchs, das in seiner dritten Ausgabe erscheint, ist wiederum der aktuelle Länderfinanzbericht, mit dem alle sechzehn Landeshaushalte des Jahres 2010 vom Entwurf bis in den Haushaltsvollzug verständlich dargestellt und analysiert werden. Die Länderberichte werden mit einer zusammenfassenden Analyse dieses zweiten Krisenjahres eingeleitet. In den Fachbeiträgen wird zusätzlich die Lage auf Bundes- und Gemeindeebene in den Blick genommen. Damit wird die gegenwärtige Gesamtlage des öffentlichen Haushaltswesens in der Bundesrepublik ohne plakative Vereinfachung für eine fachlich interessierte Leserschaft transparent.

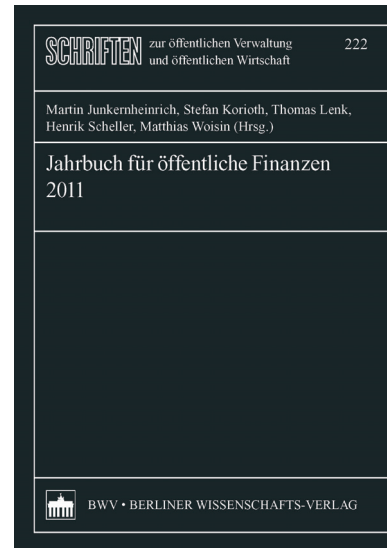
Die Fachbeiträge behandeln die aktuellen Kontroversen der föderalen Finanzpolitik. Mehrere Autoren widmen sich kritisch den Entwicklungen auf EU-Ebene, von der kaum bekannten Verschuldungspraxis bis hin zu neuen europäischen Koordinierungspflichten. Die rasante Gesetzgebungspraxis zur Finanzmarktstabilisierung wird ebenso einer kritischen Analyse unterworfen wie der Stabilitätsrat nach seinem ersten praktischen Jahr. Fortgesetzt wird die Diskussion um neuere Entwicklungen in Haushaltsrecht und -praxis, um Befugnisse des Bundesrechnungshofes in den Ländern und zum Streit über die Qualifizierungsoffensive. Die neu einsetzende Finanzausgleichsdiskussion wird mit einem Beitrag zur Einnahmenautonomie der Länder und zu den Methoden im Kommunalen Finanzausgleich aufgegriffen.

Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen ist eine gemeinsame Anstrengung von Autorinnen und Autoren aus den einschlägigen Fachdisziplinen Finanz-, Politik- und Rechtswissenschaft sowie der Verwaltungspraxis vor allem der Landesfinanzverwaltungen. Mit seinem Schwerpunkt auf der Haushaltswirtschaft der Länder schließt es die Lücke zwischen dem Finanzbericht des Bundes und dem Gemeindefinanzbericht des Städtetages durch eine unabhängige, wissenschaftliche Publikation von hoher Aktualität.

### *Die Autoren des Jahrbuchs 2011:*

Florian Boettcher, Markus Beyersdorff, Werner Ebert, Wolfgang Förster, Jan Fries, Ariane Gase, Ulrich Häde, Dirk Hengstenberg, Mario Hesse, Achim Hildebrandt, Benjamin Holler, Martin Junkernheinrich, Frank Kaufmann, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Andreas Mathes, Ulf Meyer-Rix, Gerhard Micosatt, Henrik Scheller, Dirk Schrödter, Bernd Semmelroggen, Rainer Wernsmann, Jürgen Wixforth, Matthias Wohltmann, Matthias Woisin.

2011, 507 S., 26 s/w Abb., 31 Tab., kart., 78,- €, ISBN 978-3-8305-1934-8  
(Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 222)



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

Markgrafenstraße 12–14 • 10969 Berlin • Tel: 030 / 841770-0 • Fax: 030 / 841770-21  
<http://www.bwv-verlag.de> • [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de)