

Jürgen Wixforth*

Ausgaben der Länder in zukunftsorientierten Aufgabenbereichen

Steuerungsrelevante und zukunftsorientierte Aufgabenbereiche der Länder wie die öffentliche Sicherheit, das Schulwesen oder die Infrastrukturausgaben haben in den letzten Jahren deutlich an Gewicht gewonnen. Allerdings gibt es kaum fundierte Analysen, da die statistischen Informationen dazu am aktuellen Rand nicht vorliegen. Um einen besseren Überblick zu erhalten, hat der Autor den Versuch unternommen, mithilfe der Meldungen der Länder zu den Kernhaushalten aktuelle Daten für die wichtigen Aufgabenbereiche aufzubereiten. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Länder in diesen Bereichen mehr engagiert haben als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

Unterschiedliche Fachpolitiker und Lobbygruppen stellen wiederkehrend Thesen dazu auf, dass die Finanzministerien der Länder politisch wichtige Steuerungsbereiche vernachlässigt hätten, was sich nach einhelliger Meinung dieser Verlautbarungen in einer Unterfinanzierung zeigt. Damit verbunden sind regelmäßige Forderungen nach in-putorientierten Zielvorgaben, um den jeweiligen Aufgabenbereich mit einem Mehr an Finanzen oder Personal – das letztlich auch Geld kostet – zu stärken. Dies ist nicht außergewöhnlich und das althergebrachte Spiel der Politik.

Was sich allerdings in den letzten Jahren geändert hat, ist die Tatsache, dass die Länder diesen Forderungen oft nur wenige Argumente entgegenhalten können. Seit 2011 ist von der amtlichen Statistik keine Jahresrechnung mehr veröffentlicht worden, und dieses Datenmaterial ist das Einzige, das Angaben zu Politikfeldern machen könnte.¹ Damit liegen zu wesentlichen Landesaufgaben kaum statistische Informationen vor. Umso dramatischer wird die Situation, wenn die Politik Aufgabenbereiche zu steuern versucht (z. B. beim Kita-Ausbau) bzw. über kaum zu beeinflussende globale Entwicklungen von außen gesteuert wird (z. B. bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzsuchenden), die amtlichen Statistikstellen dazu aber nur wenige haushaltsbezogene Daten bereitstellen können.

Aufgabenbereiche in der Presse

Im Sommer 2017 wurde über mehrere Politikbereiche öffentlich diskutiert, die in der Verantwortung der Länder lagen:

1. *Öffentliche Sicherheit:* In einer gemeinsamen Pressemitteilung schlugen die Gewerkschaft der Polizei und der Deutsche Richterbund Anfang August 2017 wegen des Personalmangels Alarm.² Beide Verbände sehen die Stabilität des Rechtsstaates gefährdet, da die innere Sicherheit nur zu gewährleisten sei, wenn die Kette aus Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht und Vollzug funktioniere. Sowohl bei der Polizei als auch bei der Justiz sehen beide Verbände bereits heutzutage die deutlichen Personalengpässe als wesentliche Ursache, die sich in naher Zukunft durch eine „gigantische Pensionswelle“ noch verschärfen würden. So werden für die Justiz mindestens 2000 zusätzliche Richter und Staatsanwälte gefordert, für die Polizei sogar 20000 zusätzliche Polizisten bis 2021.
2. *Schulische Bildung:* Jährlich im Herbst wiederholt sich seit Jahren das Ritual. Die Industriestaatenorganisation OECD veröffentlicht ihre neueste Ausgabe des Zahlenwerks „Bildung auf einen Blick“ und stellt Deutschland in der Regel ein schlechtes Zeugnis aus. So hieß es in der Ländernotiz zu Deutschland für 2017: „Die Ausgaben im Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich

2 Gewerkschaft der Polizei; Deutscher Richterbund: Pensionswelle bei Polizei und Justiz gefährdet Stabilität des Rechtsstaates, Pressemitteilung vom 2.8.2017, [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Pensionswelle-bei-Polizei-und-Justiz-gefaehrdet-Stabilitaet-des-Rechtsstaates/\\$file/p170801PensionswelleGdPDRBinBPK.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Pensionswelle-bei-Polizei-und-Justiz-gefaehrdet-Stabilitaet-des-Rechtsstaates/$file/p170801PensionswelleGdPDRBinBPK.pdf) (3.8.2017).

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, Wiesbaden 2014.

Dr. Jürgen Wixforth ist Referent bei der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) in Berlin.

für eigentliche Bildungsdienstleistungen, zusätzliche Dienstleistungen und FuE belaufen sich in Deutschland auf 4,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), was deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 5,2 % liegt.³ Da nach der Aufgabenverteilung im föderalen Staat die Zuständigkeit für Bildung bei den Ländern liegt, ist das Anprangern der zu niedrigen Bildungsausgaben auch immer eine Anklage an die Länder, dass sie zu wenig in den Bereich der Bildung investieren würden. Im August 2017 lebte die mediale Debatte bereits vor der OECD-Veröffentlichung auf, da das Handelsblatt im Vorfeld der Bundestagswahl seine zehnteilige Serie „Bildung 4.0“ mit dem Titel „Sanierungsfall Schule“ aufmachte.⁴

3. **Infrastruktur:** Im April 2015 gab eine Expertenkommission ihren Bericht zur Stärkung von Investitionen in Deutschland heraus („Fratzsch-Kommission“).⁵ Nach Meinung der Experten sollen sowohl die Investitionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand als auch die Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessert werden – unter anderem durch einen nationalen Investitionspakt für Kommunen, die Errichtung von Infrastrukturgesellschaften und eine stärkere Selbstbindung des Staates. Dabei wurde auch eine Investitionsverpflichtung der öffentlichen Haushalte ins Spiel gebracht, die besagt, dass einerseits Investitionen so hoch ausfallen müssen, dass Wertverluste bzw. Abschreibungen kompensiert werden und andererseits Überschüsse vornehmlich investiert anstatt zur Schuldentilgung herangezogen werden müssen. In eine ähnliche Richtung hat etwa zeitgleich Enderlein argumentiert, der eine „Mindestdrehzahl für Investitionen“ forderte, da für Investitionen derzeit in der öffentlichen Finanzpolitik nur der Restbetrag nach Senkung des Schuldenstandes und Bedienung des öffentlichen Konsums verblieben.⁶ Im Sommer 2017 hat die Investitionsverpflichtung für den Staat im Bundestagswahlkampf eine Rolle gespielt.⁷

Jahresrechnung und ihre Verzögerungen

Die Jahresrechnungsstatistik ist die einzige Datenquelle, die Angaben nach dem Funktionenplan liefert. Im Funk-

tionenplan werden die Einnahmen und Ausgaben der Länder nach den staatlichen Aufgaben systematisiert, d. h. nach den Aufgabengebieten bzw. Politikbereichen, in denen sie eingesetzt werden. Die oben beschriebenen Beispiele aus der Presse verlangen nach diesen Informationen, da hier oftmals Forderungen für ein bestimmtes Aufgabefeld erhoben werden (z. B. mehr Geld für die Polizei). Neben der Funktion wird jede öffentliche Transaktion noch nach einer Einnahme- und Ausgabeart dargestellt, sodass über eine zweidimensionale Systematik jeder Finanzvorfall differenziert abgebildet werden kann (z. B. Beamtenbezüge bei der Polizei).

Allerdings hat das Statistische Bundesamt als alleiniger Anbieter der amtlichen Finanzstatistik für die öffentlichen Haushalte derzeit Probleme bei der Aufbereitung der Jahresrechnungsstatistik, die die Bearbeitung der Daten soweit verzögert haben, dass im Winter 2017/2018 nur Angaben bis zum Jahr 2011 vorliegen. Die Hintergründe dieser zeitlichen Verzögerungen sind vielfältig und liegen

- in zunehmenden Herausforderungen an die Statistik aufgrund europäischer Anforderungen,
- in Ausgliederungen aus den Kernverwaltungen in eigenständige Fonds, Einrichtungen oder Unternehmen, die nun methodisch und statistisch wieder „eingefangen“ werden müssen,
- in einer Haushaltssystematik, die diese statistische Re-Integration von Ausgliederungen bislang nur unzureichend berücksichtigt und somit zeitaufwändige Nachrecherchen bei den statistischen Stellen nötig macht und
- in der Integration von doppisch und kaufmännisch buchenden Einheiten in das kameral geprägte statistische Berichtssystem.

Dennoch bleibt es unbefriedigend, wenn Publikationen aus dem Jahr 2017 mit Statistiken „am aktuellen Rand“ aus dem Jahr 2011 argumentieren, wie es z. B. Messal und Becker⁸ oder König und Hoppe⁹ aufgrund von fehlenden Alternativen tun mussten. Es steht aber auch die Befürchtung im Raum, dass die Jahresrechnungsstatistik ganz aus dem Fokus der Politikentscheider verschwinden könnte, weil sich bei den Nutzern der Daten die Einschät-

3 OECD: Bildung auf einen Blick 2017. Ländernotiz Deutschland, 2017, <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EAG2017CN-Germany-German.PDF> (12.9.2017).

4 B. Becker et al.: Sanierungsfall Schule, in: Handelsblatt vom 4.8.2017, <http://www.handelsblatt.com/my/politik/oekonomische-bildung/wie-deutschland-das-bildungssystem-vernachlaessigt-sanierungsfall-schule-/20143424.html> (16.1.2018).

5 Expertenkommission (Hrsg.): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin 2015.

6 H. Enderlein, J. Pisani-Ferry: Reformen, Investitionen und Wachstum: Eine Agenda für Frankreich, Deutschland und Europa, o. O. 2014.

7 SPD will Staat zu Investitionen verpflichten; in: Der Spiegel vom 15.7.2017, S. 34.

8 R. Messal, A. Becker: Die Haushaltsstrukturen der westdeutschen Flächenländer, in: T. Schweisfurth, W. Voß (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2017.

9 H.-J. König, T. Hoppe: Polizei und Justiz – Ausgabendeterminanten, Ausgabendynamik und Lösungsansätze, in: T. Schweisfurth, W. Voß (Hrsg.), a. a. O.

Tabelle 1
Jahresrechnung: Aufgabenbereiche und ihre Funktionen

Funktionskennziffer	Beschreibung
Öffentliche Sicherheit	
042	Polizei
043	Öffentliche Ordnung
044	Brandschutz
045	Bevölkerungs- und Katastrophenschutz
046	Wetterdienst
047	Schutz der Verfassung
051	Gerichte und Staatsanwaltschaften
056	Justizvollzugsanstalten
059	Sonstige Rechtsschutzaufgaben
Schulische Bildung	
111	Unterrichtsverwaltung
112	Öffentliche Grundschulen
113	Private Grundschulen
114	Öffentliche weiterführende allgemeinbildende Schulen (ohne Sonderschulen/Förderschulen)
115	Private weiterführende allgemeinbildende Schulen (ohne Sonderschulen/Förderschulen)
124	Öffentliche Sonderschulen/Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs
125	Private Sonderschulen/Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs
127	Öffentliche berufliche Schulen
128	Private berufliche Schulen
129	Sonstige schulische Aufgaben
141	Förderung für Schülerinnen und Schüler
145	Schülerbeförderung
154	Ausbildung der Lehrkräfte
155	Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte

Quelle: eigene Zusammenstellung.

zung festsetzen könnte, dass die Daten ohnehin nicht aktuell und damit für die Politik letztlich unbrauchbar sind. Wenn sich diese fatale Überzeugung zunehmend bestätigen sollte, wird sich jedes ministerielle Ressort und jeder Politikbereich eine eigene datengestützte Lösung überlegen, mit der Folge, dass die normative Kraft der Jahresrechnung als amtliche Statistik für Aufgabenbereiche sinkt und sich ein „Flickenteppich“ an individuellen Statistiken etabliert, aus dem jeder Nutzer seine individuellen Schlüsse zieht.

Das Statistische Bundesamt ist sich der Problematik durchaus bewusst und arbeitet mit Hochdruck daran, den Arbeits- und Zeitplan in den kommenden Jahren wieder besser einzuhalten. Ob allerdings die im Qualitätsbericht gemachte Aussage, dass „die Veröffentlichung der endgültigen Jahresrechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte ca. zwei Jahre nach Ablauf des

Funktionskennziffer	Beschreibung
Infrastruktur	
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau
624	Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken
625	Küstenschutz
642	Erneuerbare Energieformen
643	Elektrizitätsversorgung
644	Wasserversorgung
645	Abwasserentsorgung
692	Verbesserung der Infrastruktur
693	Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
711	Verwaltung für Straßen- und Brückenbau
712	Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen
719	Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung
721	Bundesautobahnen
722	Bundesstraßen
723	Landesstraßen
724	Kreisstraßen
725	Gemeindestraßen
726	Straßenbeleuchtung
729	Sonstiger Straßenverkehr
731	Wasserstraßen und Häfen
732	Förderung der Schifffahrt
742	Eisenbahnen
75	Luftfahrt
771	Post und Telekommunikation
772	Rundfunk und Fernsehen
79	Sonstiges Verkehrswesen

Rechnungsjahres erfolgt“,¹⁰ eingehalten werden kann, ist mehr als fraglich. Mittlerweile hat sich durch die sechsjährige Verzögerung ein Stapel unerledigter Jahrgänge aufgestaut und ab 2012 lassen haushaltssystematische Umstellungen (Anwendung eines überarbeiteten Funktionenplans) neue Herausforderungen und Verzögerungen erwarten. Vor diesem Hintergrund hat das Statistische Bundesamt die Möglichkeit einer vorläufigen Jahresrechnungsstatistik untersucht, wie aus der Antwort der Staatssekretärin aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie¹¹ auf eine Kleine Anfrage im

10 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Qualitätsbericht, Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, Wiesbaden 2014.

11 Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage zur Auftragsvergabe an Wirtschafts- und Sozialforschungsinstitute, vgl. Bundestags-Drucksache 18/7247, 13.1.2016, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807247.pdf> (24.8.2017).

Bundestag hervorgeht. Verlautbarungen zufolge soll es möglich sein, dass etwa im August des Folgejahres erste Ergebnisse nach Aufgaben zur Verfügung stehen könnten. Die Angaben nach Aufgabenbereichen würden sich demnach aus einer proportionalen Fortschreibung ihrer Anteile aus der Vergangenheit mithilfe der Veränderungen der Kassenstatistik ergeben. Problem dabei wäre, dass Anteilsverschiebungen und politische Prioritätensetzungen nicht abgebildet würden.

Alternativ dazu hat die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) die Meldungen der Länder zu den Kernhaushalten der Jahresrechnungsstatistik ab 2012 bis einschließlich 2016 aufbereitet. Damit ist die Anschlussfähigkeit an die amtliche Jahresrechnung bis 2011 mit Echt-daten gegeben. Jedoch gibt es auch hierbei einige Wermutstropfen: Die amtliche Rechnungsstatistik bis 2011 bezieht einige wenige ausgewählte Sonderrechnungen ein, die zu einem leichten Zeitreihenversatz führen. Ferner ist einschränkend zu sagen, dass das Datenmaterial der ZDL nur auf fehlerhafte Systematiknummern überprüft wurde – inhaltliche Umbuchungen und Korrekturen in Anlehnung an die amtliche Statistik wurden nicht vorgenommen. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine Analyse der weit gefassten Aufgabenbereiche über relativ globale Ausgabearten zu belastbaren Ergebnissen führt.

Abgrenzung der Aufgabenbereiche

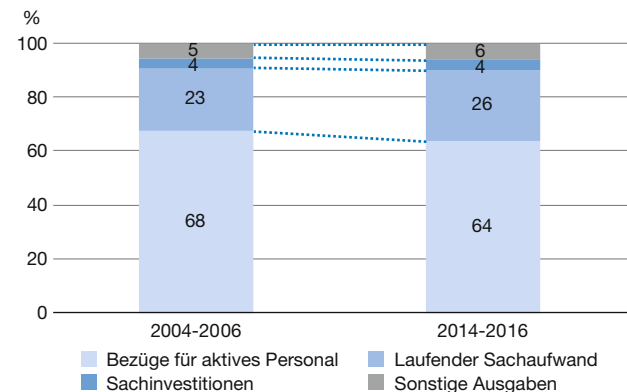
Den drei näher zu betrachtenden Bereichen wurden Funktionskennziffern zugeordnet (vgl. Tabelle 1). Ausgaben für Versorgung, die den Aufgabengebieten zugeordnet sind, wurden bewusst nicht mit einbezogen. Diese aus Leistungsgesetzen resultierenden Zahlungsverpflichtungen der Länder stellen eine implizite Schuld dar, die den Handlungsspielraum der Politik in zunehmendem Maße einschränken und die damit keine aktive Politikgestaltung zulassen.

Insbesondere bei den funktionalen Daten kann es immer wieder zu Fehlern und Datenbrüchen kommen, die oftmals nicht aufgedeckt werden, da durch die zeitlichen Verzögerungen die Nutzung der Daten als beste Qualitätssicherungsstrategie häufig nicht gegeben ist. Probleme treten in erster Linie auf der untersten und detailliertesten Ebene der Funktionen auf, die auch hier genutzt werden. Um dieses Problem zu verkleinern, wurden hierzu „thematische Konglomerate“ der drei Aufgabenbereiche gebildet – in der Erwartung, dass sich Verwerfungen dadurch gegenseitig größtenteils aufheben.

Aufgabenbereich „öffentliche Sicherheit“

Polizei und Justiz stellen Kernbereiche der Landesverwaltungen dar, in denen überwiegend Beamte und Rich-

Abbildung 1
Ausgabenstruktur der Länder im Aufgabenbereich „öffentliche Sicherheit“

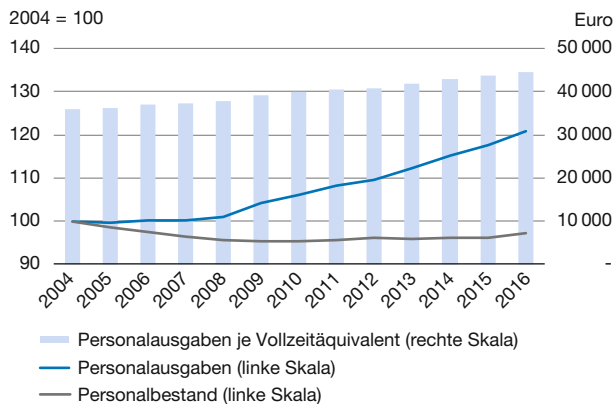


Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Länder/ZDL.

ter tätig sind. Im Jahr 2004 haben sich die Länder dieses Aufgabenfeld 23,4 Mrd. Euro kosten lassen, 2016 bereits 30,6 Mrd. Euro. Der Bereich der „öffentlichen Sicherheit“ ist durch eine hohe Personalquote gekennzeichnet. Abbildung 1 zeigt, dass die Ausgabenstruktur dieses Bereichs zu etwa zwei Dritteln von den Personalausgaben für das aktive Personal bestimmt wird (2016: 19,4 Mrd. Euro). Vom verbleibenden Drittel der Ausgaben werden ganz überwiegend die Sachausgaben bestritten, darunter sind beispielsweise die technische Ausrüstung, die Dienstkleidung, der Bürobedarf für die Dienststellen, der Treibstoff für die Dienstkraftfahrzeuge oder der Unterhalt für die Justizvollzugsanstalten zu verstehen. Von den verbleibenden 10 % entfällt die Hälfte der Ausgaben auf Investitionen, worunter Baumaßnahmen und der Erwerb von größeren Gegenständen, z.B. Polizeifahrzeuge, fallen.

Wie stellt sich nun der Personalbereich bei Polizei und Justiz, auf den sich die Gewerkschaft der Polizei und der Deutsche Richterbund berufen, genauer dar? Dazu muss die Personalstandstatistik herangezogen werden. Darin werden Daten zum Personal der öffentlichen Arbeitgeber jährlich zum Stichtag 30.6. erhoben. Die Rechtsgrundlage für diese Statistik ist – wie bei den Rechnungsdaten – das Finanz- und Personalstatistikgesetz, sodass die Angaben zu den Beschäftigten ebenfalls nach funktionaler Abgrenzung vorliegen. Da beim Personalstand die Fülle an methodischen Herausforderungen nicht besteht (Personen können aufsummiert werden und es sind keine aufwändigen Verrechnungen und Konsolidierungen notwendig), liegt diese Statistik sehr zeitnah vor.

Abbildung 2
Personalbestand und Personalausgaben im
Aufgabenbereich „öffentliche Sicherheit“



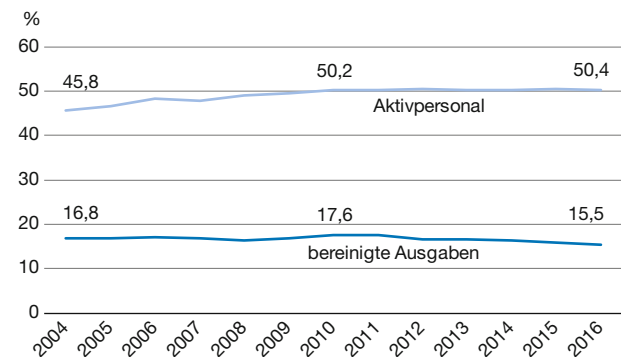
Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Länder/ZDL sowie nach der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Ein Blick auf das aktive Personal in den Ländern in Abbildung 2 zeigt, dass die Zahl der Vollzeitäquivalente¹² der Polizisten, Richter und Staatsanwälte im Jahr 2004 mit 446.900 höher war als 2016 (434.000). Werden also nur die Köpfe gezählt, bestätigt sich ein Personalrückgang in den vergangenen Jahren. Dies bestätigt sich auch bei der Polizei- und Justizdichte je 100.000 Einwohner, sie lag bei 542 Beamten im Jahr 2004 und ist auf 528 Beamte (2016) zurückgegangen. Der Rückgang erklärt sich wesentlich aus den Daten der ostdeutschen Flächenländer, die auch nach dem Personalrückbau immer noch eine höhere Beamtendichte haben (533 Polizisten und Justizbeamte je 100.000 Einwohner 2016) als im Westen (473 Beamte). Allerdings ist auch festzustellen, dass es ab 2009 eine Trendumkehr gibt, der Abbau an Vollzeitäquivalenten seitdem gestoppt ist und die Zahl der Bediensteten wieder ansteigt (aktuell +7.600 Vollzeitäquivalente gegenüber dem Tiefststand 2009) – auch wenn noch nicht wieder das Niveau von 2004 erreicht ist.

In einem Finanzministerium interessieren aber wesentlich stärker die Personalausgaben, wobei sich ein anderes Bild zeigt. Die Bezüge für die Beamten und Richter haben sich in den vergangenen Jahren deutlich gesteigert und erreichen 2016 ein Niveau, das um 20 % über dem Ausgangswert aus dem Jahr 2004 liegt. Auf den ersten Blick scheinen die Kosten aus dem Ruder zu laufen – was aber nicht der Fall ist, da man bei allen Finanzkennzahlen in einer Zeitreihe die Inflation über die Jahre mitberück-

¹² Beim Konzept der Vollzeitäquivalente werden Teilzeitstellen anteilig berechnet, sodass sich eine rechnerische Größe aus Vollzeitärbeitskräften ergibt.

Abbildung 3
Aufgabenbereich „schulische Bildung“ in Relation
zum Gesamthaushalt der Länder



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Länder/ZDL sowie nach der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

sichtigen muss. Und dann stellt sich die Situation schon anders dar: So sind die Bezüge für aktive Polizisten, Richter und Staatsanwälte zwar von 16,0 Mrd. Euro (2004) auf knapp 19,4 Mrd. Euro (2016) angewachsen, allerdings verbirgt sich hinter diesen Aufwuchs lediglich eine jahresdurchschnittliche Ausgabesteigerung von 1,6 %. Bezieht man diese absolute Größe auf den tatsächlichen Personalbestand, so ergeben sich Personalkosten je Beamten (Vollzeitäquivalente) in der inneren Sicherheit, die 2004 bei 35.800 Euro pro Vollzeitäquivalenten lagen und bis 2016 auf 44.600 Euro angestiegen sind (vgl. Abbildung 2). Auch diese Werte bewegen sich im unauffälligen Bereich, da sich die Personalkosten pro Kopf und Jahr damit um 1,8 % erhöht haben.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass sich ein aktueller Personalengpass wie von der Gewerkschaft der Polizei und dem Deutsche Richterbund proklamiert, in dieser Deutlichkeit nicht aufzeigen lässt. So liegt die Zahl der Beamten zwar unter dem Ausgangsniveau von 2004, es lassen sich in den letzten Jahren aber schon erste Anstrengungen eines Personalaufbaus beobachten. Ob dieser beginnende Personalaufbau ausreichend sein wird, um die Pensionierungen aufzufangen, wurde nicht untersucht.

Aufgabenbereich „schulische Bildung“

Wenn man sich den Aufgabenkanon der Länder vor Augen führt, fällt den meisten die Schulpolitik ein – Bildung ist in Deutschland Sache der Bundesländer. Nach dem Grundgesetz (Art. 30) liegt die Kulturhoheit in ihren Händen, d.h. die Länder haben die primäre Zuständigkeit bezüglich der Gesetzgebung und Verwaltung auf dem

Gebiet der Kultur, worunter auch das Schulwesen fällt. Innerhalb des Bildungsbereichs werden mehr als die Hälfte der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben für Schulen aufgewendet, sodass sich diese Auswertung auf diesen Bereich fokussiert. Die Schulausgaben wiederum werden zu etwa vier Fünfteln von den Ländern finanziert.¹³ Entsprechend hoch ist auch der Schulbereich in Relation zum Gesamthaushalt der Länder, wie Abbildung 3 zeigt. Demnach wird 2016 mehr als jeder siebente Euro der Länder für Schulen ausgegeben (53,9 Mrd. Euro) und von den Personalausgaben (41,1 Mrd. Euro) fließt sogar die Hälfte in die Bezüge und Entgelte des pädagogischen Personals. Das Schwergewicht der Schulen zeigt sich auch bei der Personalstandstatistik, in der die Lehrer aktuell 731 000 Vollzeitäquivalente repräsentieren bzw. 47 % des Personals der Kernverwaltungen darstellen (2004 waren es 718 000 Vollzeitäquivalente). Damit kommen aktuell auf 100 000 Einwohner 890 Pädagogen.

Diese inputorientierte Mittelausstattung des Schulwesens, die auch von der OECD immer wieder vorgebracht wird, soll Hinweise auf den Stellenwert geben, den dieser Bereich im Verhältnis zur Gesamtheit der öffentlichen Finanzen hat. Von Interesse ist auch, wie sich der so gemessene Anteil von schulischer Bildung im Zeitverlauf entwickelt hat. Eindeutig ist festzuhalten, dass die Länder einen bedeutsamen Teil ihres Budgets für die Bildung an Schulen aufwenden und sie darüber hinaus in der Vergangenheit große Anstrengungen unternommen haben, um den Anteil der schulischen Ausgaben am Haushaltsvolumen weiter zu steigern. Dies war nach der Qualifizierungsinitiative politisch so gewollt.

Viel interessanter ist jedoch, nicht die schulischen Ausgaben als solche oder bezüglich der öffentlichen Haushalte zu betrachten, sondern sie zu den Personen, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, in Relation zu setzen, um so einen direkten Konnex zu den Bedarfsträgern herzustellen. Die Zahl der Schüler hat in den letzten Jahren in Deutschland rapide abgenommen: Lag sie an allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2003/2004 noch bei 9,7 Mio., ist sie bis zum Schuljahr 2015/2016 auf 8,3 Mio. gesunken. Die Berufsschüler weisen einen stabileren Stand auf (Rückgang von 1,9 Mio. auf 1,8 Mio. im gleichen Zeitraum).¹⁴ Daraus ergibt sich ein sehr deutlicher Ausgabenanstieg je Schüler:¹⁵ Standen pro Schüler im Schuljahr 2003/2004 etwa 3700 Euro in den Landeshaushalten zur Verfügung, hat sich der Wert bis zum Schuljahr 2015/2016 sehr deutlich auf 5300 Euro erhöht. Jedem Schüler ste-

hen damit aktuell mehr als das 1,4-fache des Niveaus von 2004 zur Verfügung. Die hier errechneten Werte liegen deutlich unter denen des Statistischen Bundesamtes, das auf 6700 Euro Ausgaben für öffentliche Schulen je Schüler im Haushaltsjahr 2014 kommt;¹⁶ darin sind allerdings zusätzlich die Aufwendungen der Gemeinden (insbesondere die Trägerschaft für die Schulgebäude und das dazu benötigte technische Personal) und des Bundes sowie unterstellte Sozialbeiträge für die künftigen Pensionen der Lehrer enthalten. Zu dem Befund, dass sich die Pro-Kopf-Schulausgaben sehr deutlich im Zeitverlauf erhöht haben, kommt aber auch das Statistische Bundesamt. Der Bildungsbereich ist der einzige, für den Ist-Daten nach Funktionen vorab ausgewertet werden. Dabei zieht das Statistische Bundesamt aber nicht die endgültige Jahresrechnung heran, sondern greift auf die Haushaltsansatzstatistik mit vorläufigen Ist-Ausgaben des Vorjahres zurück. Dieser Aufwand wird gemacht, weil der Bildungsbereich sehr stark im Fokus des politischen Interesses steht und Deutschland internationale Datenlieferungsverpflichtungen eingegangen ist, die nur so zu erfüllen sind.

Die Landesausgaben je Bedarfsträger sind in den vergangenen Jahren deutlich erhöht worden. Damit sollte es möglich sein, den von der OECD vielfach zitierten Nachholbedarf Deutschlands – sei es bei der Sanierung der Schulgebäude oder sei es bei der Digitalisierung des Unterrichts – weiter abzubauen.

Aufgabenbereich „Infrastruktur“

In den großen Netzinfrastrukturen des Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungs- sowie Fernmeldewesens wird ein bedeutsamer Anteil aller öffentlichen Investitionen mit positiven Wachstumswirkungen für die Volkswirtschaft getätigt. Allerdings finden Investitionen auch in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen wie dem Schulbereich statt. Einschränkend ist anzumerken, dass die Länderhaushalte nicht primär Infrastruktur- bzw. Investitionshaushalte darstellen – diese Aufgaben teilen sich im föderalen Gefüge eher der Bund (Stichworte sind hier die Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie der Breitbandausbau für schnelles Internet in der Fläche) und die Städte und Gemeinden (letztlich alle Investitionen vor Ort vom Ausbessern der Schlaglöcher über die Ausstattung einer Wirtschaftsförderungsagentur bis zur Sanierung des Kundenzentrums des lokalen Energieversorgers).

In dem hier abgegrenzten Infrastrukturbereich lag der Bundesanteil an den bereinigten Ausgaben bei 43 %, der Gemeindeanteil bei 35 % und der Länderanteil bei nur

13 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bildungsfinanzbericht 2017, Wiesbaden 2017, S. 46.

14 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): GENESIS-Online, Statistik der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen (24.8.2017).

15 Schüler an Teilzeit-Berufsschulen wurden nur zu 50 % berücksichtigt.

16 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bildungsausgaben, Ausgaben je Schülerinnen und Schüler 2014, Wiesbaden 2017.

22 % – alle Angaben beziehen sich auf die letztverfügbare Jahresrechnung 2011, da für eine solche Anteilsermittlung die kompletten Rechnungsdaten für alle Ebenen des öffentlichen Gesamthaushalts vorliegen müssen. Da Infrastrukturleistungen landläufig oftmals mit Infrastrukturinvestitionen gleichgesetzt werden und Investitionen positiv besetzt sind, wird auch dieser Bereich der Infrastruktur genauer unter die Lupe genommen – wohlwissend, dass die Länder den geringsten Anteil von allen drei Gebietskörperschaftsebenen bestreiten.

In der Analyse nicht berücksichtigt ist die Funktion 741 „Öffentlicher Personennahverkehr“. Hintergrund ist, dass dort vor allem die Regionalisierungsmittel zu finden sind, bei denen es sich seit der Bahnreform Mitte der 1990er-Jahre weitgehend um durchgeleitete Mittel handelt, auf deren Höhe die Länder kaum Einfluss haben.

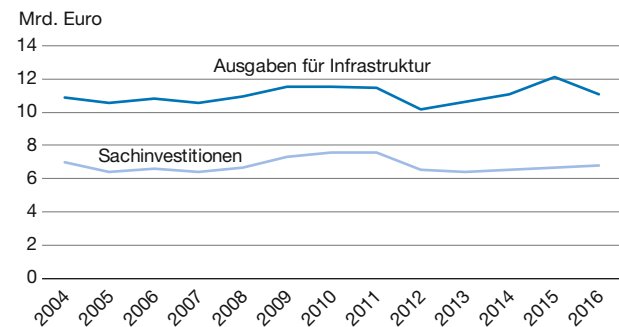
Anders als in den beiden zuvor analysierten Bereichen, bei denen sich als reine oder zumindest primäre Länderangelegenheit das Finanzgebaren im Kernhaushalt abspielt, ist im Bereich der Infrastruktur nur noch ein geringerer Teil der Ausgaben dort angesiedelt. Diese Erfahrung lässt sich statistisch bislang nicht exakt belegen, da für die Länder bis dato keine komplette Jahresrechnung nach dem Schalenkonzept¹⁷ vorliegt, die diese Vermutung stützen oder widerlegen könnte. Hinweise, die die Hypothese bestätigen, finden sich in einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung, die aber die Investitionen im Allgemeinen und nicht den Infrastrukturbereich im Besonderen analysiert hat. Dort heißt es: „Im Kernhaushalt werden mit 17,2 Mrd. Euro etwas mehr als zwei Drittel (67,7 %) aller Länderinvestitionen getätigt.“¹⁸ Dies bedeutet, dass in den Meldungen der Länder zu den Kernhaushalten der Jahresrechnungsstatistik nicht das gesamte Investitionsgeschehen abgebildet ist – oder, anders ausgedrückt, das Investitionsverhalten der Länder wird in diesem Beitrag deutlich unterzeichnet.

Wie haben sich nun die Ausgaben für den Infrastrukturbereich in den letzten Jahren entwickelt und hat sich die eingangs erwähnte Drehzahl der Investitionen in der Vergangenheit abgesenkt? Die verbreitete These besagt, dass an der Infrastruktur in der Vergangenheit gespart worden sei, da der öffentlichen Hand seit Jahren eine verhaltene bis abnehmende Investitionstätigkeit bescheinigt wird. Da der Rückgang der gesamtstaatlichen Investitionen dabei vor allem auf die gesunkenen kommunalen Investitionen zu-

¹⁷ Hierbei handelt es sich um ein methodisches Konzept der statistischen Ämter, bei dem die zuvor ausgegliederten Einheiten wieder zu einem öffentlichen Gesamthaushalt addiert werden.

¹⁸ M. Hesse, T. Lenk, T. Starke: Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Gütersloh 2017, S. 34.

Abbildung 4
Sachinvestitionen und Ausgaben der Länder im Aufgabenbereich „Infrastruktur“



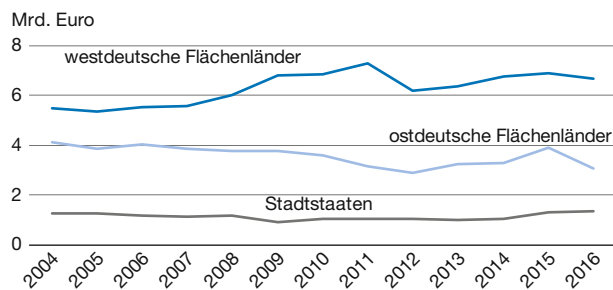
Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Länder/ZDL.

rückzuführen ist, stellt sich die Frage, wie sich die Länder hierbei positionieren und ob der hier betrachtete Infrastrukturbereich eine ähnliche Abnahme zu verzeichnen hatte.

Abbildung 4 zeigt, dass sowohl die Sachinvestitionen als auch die Ausgaben im Aufgabenbereich „Infrastruktur“ in ihrem Niveau über die Jahre etwa gleichgeblieben sind – ein Abwärtstrend wie bei den Städten und Gemeinden kann nicht festgestellt werden. Würde man den Preisanstieg und damit die Realentwicklung abbilden wollen, würde sich allerdings ein leichter Investitionsverfall bzw. Rückgang der Infrastrukturausgaben konstatieren lassen. Bemerkenswert ist noch, dass die Zeitreihen der beiden Bereiche einen sehr synchronen Verlauf aufweisen, eine Analyse der möglichen kausalen und statistischen Zusammenhänge würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Noch ein Hinweis zu der Spitze bei den Infrastrukturausgaben 2015: ein ostdeutsches Land hat im Jahr 2015 467 Mio. Euro seinem eigenen Sondervermögen zugeführt und dies dem Aufgabenbereich „Verbesserung der Infrastruktur“ (Funktion 692) zugeordnet. Die Finanzmittel sind damit dort „zwischenlagert“ und werden in den nächsten Jahren zum Einsatz kommen.

Bei einer Betrachtung der Kernhaushalte sind rückläufige bzw. stagnierende Infrastrukturausgaben gar nicht so überraschend, da die Auslagerung dieser Aufgaben aus den Kernhaushalten der Länder dazu geführt hat, dass dort nur noch eine Teilmenge des finanzpolitischen Geschehens abgebildet wird. Hieran zeigen sich die Grenzen einer alleinigen Betrachtung der Kernhaushalte. Diese können nur einen vorläufigen Charakter zum Zwecke der erhöhten Aktualität haben, die integrierte Gesamtsichtweise auf die öffentlichen Finanzen aber nicht dauerhaft ersetzen. Hinter dem Ausgabenverlauf können aber auch historische Gründe stehen – es besteht Grund zu der Annahme, dass in den

Abbildung 5
Entwicklung der Infrastrukturausgaben nach
Ländergruppen



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Länder/ZDL.

betrachteten Jahren ein zurückgehender Nachholbedarf der ostdeutschen Länder wirksam wurde, der auf die Infrastrukturausgaben dämpfend wirkte. Dies ist tatsächlich der Fall, wie Abbildung 5 zeigt. Es zeigt sich, dass die Infrastrukturausgaben der ostdeutschen Flächenländer von 2004 bis 2016 von 4,1 Mrd. Euro auf nunmehr 3,1 Mrd. Euro zurückgegangen sind. Im Gegenzug haben die Westländer einschließlich der Stadtstaaten ihre Ausgaben von 6,8 Mrd. Euro auf 8,1 Mrd. Euro steigern können.

Eine Selbstbindung der Länder für ein Mehr an Infrastrukturausgaben scheint nach diesen ersten Anhaltspunkten nicht notwendig zu sein, da die Ländergesamtheit ihre diesbezüglichen Ausgaben stabil halten konnte, trotz der seit 2009 jährlich schrumpfenden Zuweisungen aus dem Solidarpakt II.

Fazit

Daten der Länder aus der Jahresrechnung zeigen für den aktuellen Rand, dass die Länder sich durchaus finanziell dort engagieren, wo ihnen in der Presse und von Interessenvertretungen große Versäumnisse und Nachholbedarfe vorgehalten werden. In diesem Beitrag wurde der Befund erstmals mit Jahresrechnungsdaten der Länder bis 2016 belegt, die von der amtlichen Statistik bislang noch nicht veröffentlicht sind. In den drei untersuchten

Aufgabenbereichen „öffentliche Sicherheit“, „schulische Bildung“ und „Infrastruktur“ konnten jeweils Anzeichen für eine vorsorgende, zukunftsorientierte Politik der Länder ausgemacht werden. Die Entwicklungsverläufe von Aufgabenbereichen mit ihren spezifischen Dynamiken in allen Jahren zeigen aber auch, dass strukturelle Besonderheiten jederzeit auftreten können. Solange die Jahresrechnungsdaten nicht bis an den aktuellen Rand heranreichen (was nach den Arbeitsprozessen in den statistischen Stellen wohl nie der Fall sein wird, da eine zweijährige Aufbereitungszeit aufgrund der Komplexität nicht zu unterschreiten sein wird), bleibt ein Rückgriff auf die originären Jahresrechnungen der Länder ein einigermaßen verlässliches Hilfskonstrukt für funktionale Informationen zu Politikfeldern. Die Alternative, mithilfe der Kassenstatistik die Aufgabenbereiche proportional aus der Vergangenheit fortzuschreiben, ist aufgrund der jahresspezifischen Besonderheiten nicht geeignet.

Schwierig bleibt allerdings der Umstand, dass Interessenvertretungen ihre Ziele über inputorientierte Vorgaben zu erreichen versuchen, was von der Politik leider viel zu häufig übernommen wird – zunächst wurde die „Official Development Assistance“-Quote für Entwicklungszusammenarbeit mit 0,7 % an der Wirtschaftsleistung definiert, dann folgte als prominentestes Beispiel die 10 %-Quote für Bildung und Forschung und aktuell ist das 2 %-Ziel der NATO für die Verteidigungsausgaben in der Diskussion. All diese Anteilsfestlegungen verkennen, dass sich die öffentlichen Finanzmittel viel stärker an der Einwohnerzahl und -struktur orientieren als an der Wirtschaftsleistung. Werden jedoch Ausgaben für politische Ziele an der Wirtschaftskraft festgeschrieben und somit eine Wechselbeziehung suggeriert, die so nicht existiert, stellt dies die Haushaltswirtschaft aller Gebietskörperschaften vor finanzpolitische Probleme, indem es zu Konkurrenzeffekten zwischen den im Volumen fixierten Politikfeldern auf der einen und den weiteren Politikfeldern auf der anderen Seite kommen kann. Durch die nationalen und europäischen Schuldenregeln wird dieses Problem verschärft, da sich die Aufteilung von Aufgabenbereichen innerhalb eines feststehenden Korsetts abspielen muss, wenn für die Länder ab 2020 die Verschuldungsoption als Finanzierungsquelle entfällt.

Title: *Federal State Expenditures in Key Areas of Budget Policy*

Abstract: *In recent years, the German federal states (Länder) have increased their engagement in many policy areas at the centre of current public debate (e.g. public safety, education and infrastructure). However, this cannot be confirmed using official data from the statistical office, since the annual statistics of expenditure and revenue – the only data source with this task reference – is current only through 2011. The author has tried to close this gap using data for the core budgets of the Länder which the national agency has not yet published. The results show that the Länder are more involved than widely perceived in all three functions of government examined here.*

JEL Classification: H72, H76