



Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Research Institute for the Economics of Education and Social Affairs

Dr. Dieter Dohmen

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestags „Bessere Förderung von Inves-
titionen, kommunale Bildungsinfrastruktur“ am 6.3.2017

Vorgelegt von

Dr. Dieter Dohmen,
FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie

Berlin, 5. März 2017

1. Anteil des Bundes an den Bildungsausgaben seit Beginn des „Kooperationsverbotes“ gestiegen

Das vor rund zehn Jahren im Rahmen der Föderalismusreform beschlossene sog. Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich steht in einem grundlegenden Widerspruch zur nachfolgenden Praxis. Kaum war das Kooperationsverbot beschlossen, nahmen Bund und Länder Verhandlungen zu gemeinsamen Finanzierungsprogrammen im Bildungsbereich auf, z.B. im Rahmen des Hochschulpakts Lehre sowie zum Ausbau der Kindertagesbetreuung. In der Folge hat sich der Bundesanteil an den Bildungsausgaben deutlich erhöht, und zwar insbesondere in den Bildungsbereichen, die unter den Kernbereich des Kooperationsverbots fallen: Im Hochschulbereich hat sich der Bundesanteil von 10% (2005) auf 20% (2013) verdoppelt, im Kita-Bereich hat der Bund ein Drittel der Ausbaukosten bei den unter Dreijährigen getragen und beteiligt sich indirekt auch an den laufenden Kosten. Diese Bedeutung wird in der offiziellen Bildungsfinanzberichterstattung, die für 2013 einen Anteil von 0,5% ausweist (2005: 0%) unzureichend sichtbar. Würde man auch die modifizierte Umsatzsteuer miteinrechnen, beliefe sich der Bundesanteil auf 1,345% (Dohmen 2016). Im Schulbereich zeigt sich ein vergleichbares Bild.

Mit Blick auf diese Entwicklung kann man m.E. nur feststellen, dass das Kooperationsverbot in einem eklatanten Widerspruch zur politischen Praxis steht. Allein schon die „politische Ehrlichkeit“ erfordert es eigentlich, diesen Zustand zu beenden und das Grundgesetz an die politische Realität anzupassen. Auch aus anderen Gründen ist eine Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung zumindest gerechtfertigt, wenn nicht sogar zwingend.

2. Verteilung der fiskalischen Erträge von Bildung lässt eine Bundesbeteiligung an den Bildungsausgaben notwendig erscheinen

Der Bund und die Sozialversicherungen sind die größten fiskalischen Nutznießer der Bildung und von allen bildungspolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre, vom Ausbau der Kindertagesbetreuung bis zum Ausbau des Hochschulsystems. D.h. aus finanzwissenschaftlicher bzw. bildungsökonomischer Sicht ist eine Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung nicht nur gerechtfertigt, sondern letztlich zwingend. Im Kita-Bereich führt eine Investition von einem Euro beim Bund zu einem fiskalischen Ertrag von etwa 50 Euro, bei den Ländern von etwa 2,70 Euro und bei den Kommunen von 1,20 Euro (Dohmen 2016). In anderen Bildungsbereichen verhält es sich ähnlich, wenn auch nicht ganz so extrem in den Differenzen (Dohmen 2011).

3. Finanzlage von Ländern und Kommunen verhindert notwendige bzw. langfristig sinnvolle Investitionen in Bildung

Trotz der beträchtlichen finanziellen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen in den vergangenen zehn Jahren, die nachdrücklich zu betonen und ausgesprochen positiv zu bewerten sind, können notwendige bzw. langfristig sinnvolle Bildungsinvestitionen nicht – in vollem Umfang – umgesetzt werden. Einige, ausgewählte Beispiele (eine umfassendere Übersicht findet sich in Dohmen 2015):

- Der begrüßenswerte Ausbau der Kindertagesbetreuung erreicht insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten kaum, da der Fokus insbesondere auf der Ermöglichung der Erwerbstätigkeit der Eltern, insbesondere von Müttern liegt.
- Trotz Verbesserungen können nach wie vor 18% der 15-Jährigen kaum rechnen, schreiben und lesen, bzw. verstehen den Inhalt dessen, was sie lesen, nicht. D.h. sie sind funktionale Analphabeten. Tritt keine Beschleunigung der Verbesserung ein, dann gelingt es Deutschland frühestens in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts, den Anteil funktionaler Analphabet/innen zu minimieren. Diesen Zustand haben Länder wie Korea und Singapur bereits heute erreicht.
- In Schulen und Hochschulen besteht ein hoher Sanierungs- und zum Teil auch Neubaubedarf, um demografischen bzw. nachfragebedingten Entwicklungen Rechnung zu tragen.
- Die Nachfrage nach Studienplätzen wird langfristig deutlich über dem erreichten Ausbaustand bleiben. Nach vorliegenden Prognosen ist dauerhaft von über 400.000 Studienanfänger/innen auszugehen; mit Blick auf den Fachkräftebedarf der Wirtschaft müssten sowohl die Studienkapazitäten als auch das Berufsbildungssystem deutlich ausgebaut werden.
- 250.000 Jugendliche finden, zum großen Teil aufgrund mangelnder Vorqualifikation, aber auch aus anderen Gründen, keinen Ausbildungsplatz.
- Die Integration von Flüchtlingen und anderen zuwandernden Personen in die Gesellschaft hängt grundsätzlich von deren Zugangschancen zu Bildung und Qualifizierung ab. Die hohen Zuwanderungszahlen der letzten Jahre stellen eine besondere Herausforderung dar.

Die Kosten eines anspruchsvollen und möglichst umfassenden qualitativen und quantitativen Ausbaus des Bildungssystems wurden vom FiBS überschlägig auf ca. 500 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre geschätzt (Dohmen 2015a), denen langfristig erhebliche fiskalische Erträge von im Schnitt deutlich über zehn Prozent pro Jahr gegenüberstehen (Dohmen 2011). Dieser Ausbau ist zur nachhaltigen Sicherung des Fachkräftebedarfs und damit auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung, gerade in Zeiten der Digitalisierung, zwingend notwendig. Er leistet damit zugleich aber auch einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der sozialen Spaltung der Gesellschaft. Bis zu 20 Prozent der Bevölkerung sind weitgehend und zum großen Teil bereits dauerhaft von positiven Entwicklungen abgekoppelt; eine Verringerung dieses Anteils erfordert ein umfassendes und integriertes Konzept, das insbesondere auch eine Verbesserung ihrer Bildungschancen umfasst.

Die Überwindung der sozialen Spaltung der Gesellschaft würde zudem dazu beitragen, dass der Schuldenabbau nicht nur von den besser Qualifizierten geleistet werden muss, die zugleich auch den hohen Anteil an sozialen Leistungen finanzieren müssen. Bessere Bildungschancen für diese Gruppe sind somit auch ein Beitrag zur Gerechtigkeit in diese Richtung.

4. Länder und Kommunen, die besonders in Bildung investieren müssten, sind dazu nicht in der Lage

Die wirtschaftliche Lage und Leistungsfähigkeit auf der einen Seite und die Notwendigkeit, einen Beitrag zur Verringerung der sozialen Spaltung sowie zur Verbesserung von Bildungspartizipation und pädagogischer Leistungsfähigkeit bildungsferner Gruppen zu leisten, stehen in einem ungünstigen Verhältnis. So zeigt eine Studie des FiBS für das Bundesfamilienministerium deutlich, dass der Eigenbeitrag der Eltern negativ mit der wirtschaftlichen Situation des Landes korreliert. D.h. der Elternbeitrag ist dort besonders hoch, wo das BIP je Einwohner/in, niedrig ist, z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, und ist dort vergleichsweise niedrig, wo das BIP je Einwohner/in höher ist – dies gilt nicht uneingeschränkt und ohne Ausnahme, aber im Großen und Ganzen. Die Höhe des Elternbeitrags bzw. der Kosten für die Mittagsverpflegung ist aber ein wesentlicher Faktor, der Kindern die Teilnahme an frühkindlicher Bildung ermöglicht – eine zentrale Grundlage zur Verbesserung der Bildungsleistungen und -partizipation über den gesamten Lebenszyklus. Auf der anderen Seite ist der Anteil an Sozialleistungen in sozial bzw. wirtschaftlich schwächeren Kommunen überproportional hoch, sodass die Gefahr einer Abwärtsspirale oder eines Verharrens auf niedrigem Niveau groß ist.

Eine Überwindung dieser Situation ist aus eigener Kraft dieser Kommunen, die u.U. auch noch im Haushaltssicherungsprozess sind, faktisch unmöglich. Entweder müssen die Länder und/oder der Bund dabei helfen. Da der Bund – im Zusammenspiel mit den Sozialversicherungen – der größte Nutznießer von zusätzlichen Bildungsinvestitionen ist, wäre es nur konsequent, wenn er sich verstärkt an den damit verbundenen Kosten beteiligt. Dies wird aber zum einen durch das Grundgesetz verhindert, das eine direkte Finanzierung der Kommunen durch den Bund nicht zulässt. Der verfassungsrechtlich mögliche Weg der Finanzierung über die Länder lässt nach vorliegender Erfahrung nicht immer erwarten, dass die Mittel auch dort eingesetzt werden, wofür sie eigentlich vorgesehen werden und die normalerweise genutzten Wege, z.B. über eine modifizierte Verteilung der Umsatzsteuer, steht i.d.R. nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Finanzierungsbedarfen bzw. zum bisherigen Engagement der Länder (Dohmen 2016). Zum anderen ist jedoch ebenso zu konstatieren, dass auch der Bund nicht in der Lage ist, die mit einem sinnvollen und langfristig verbundenen Ausbau des Bildungssystems (sowie ergänzenden Maßnahmen zur Unterstützung von bildungsfernen Familien oder alleinerziehenden Müttern etc.) verbundenen Kosten zu tragen, trotz der zuletzt erzielten Haushaltüberschüsse.

5. Neue Ideen notwendig, um zusätzliche öffentliche und private Finanzmittel zu generieren

Wenn diese Analyse richtig ist, dann bedarf die langfristige Verbesserung der Bildungsbeteiligung und der Bildungsleistungen aktueller wie zukünftiger Generationen zusätzlicher finanzieller Mittel. Ansatzpunkte hierfür sind u.U. der European Fund for Strategic Investment (EFSI), der darauf abzielt, zusätzliche private Investitionen zu generieren. Das FiBS ist derzeit an einer Machbarkeitsstudie für die Europäische Kommission, DG Education and Culture beteiligt, um Ansatzpunkte zur Etablierung von Education Investment Platforms zu identifizieren und deren Umsetzungsmöglichkeiten zu eruieren. In diesem Kontext sind einige Optionen identifiziert worden, die infrage kommen können (Schulsanierung durch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz; Adult Learning Loan; etc.). Die Studie befindet sich derzeit noch in

der Durchführung und wird voraussichtlich Ende dieses Monats abgeschlossen. Es wäre ergänzend z.B. zu prüfen, ob eine Kombination der vorgesehenen 3,5 Mrd. Euro mit Mitteln oder Garantien des EFSI – und ggf. weiteren Ländermitteln – ein Anreiz für private Finanziers sein könnte, um zu günstigen Konditionen zusätzliche Mittel beizusteuern, und somit das für Schulsanierung zur Verfügung stehende Finanzvolumen deutlich auszuweiten. Nach Berechnungen der KfW besteht derzeit ein Sanierungsbedarf von bis zu 34 Mrd. Euro.

Ein zweiter Ansatz besteht in innovativen und faireren Formen von Public-Private-Partnerships, wie sie das FiBS etwa im Konzept des „Education Investment Funds“ entwickelt hat. Dieser Education Investment Fund wird durch private Geldgeber ((Lebens-)Versicherungen, Kapitalgesellschaften, Stiftungen, Privatpersonen) finanziert und finanziert Bildungsinvestitionen vor. Im Gegenzug könnte der Fonds mit einem bestimmten Anteil, z.B. 25 %, 35 % oder 50 %, an den fiskalischen Erträgen aus den höheren Bildungsinvestitionen beteiligt werden. Aus Sicht der öffentlichen Hand wäre ein wesentlicher Vorteil, dass über diesen Weg risikolos weitere Investitionen in Bildung ermöglicht werden könnten und der Fonds ausschließlich im Erfolgsfalle – und in Abhängigkeit vom Erfolg – anteilig an den fiskalischen Erträgen beteiligt werden müsste (siehe ausführlicher Dohmen 2015b).

Literatur:

Dohmen, Dieter (2016), Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung, Kurzfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Jugend und Frauen, Berlin (http://www.fibs.eu/home/sites/wgData/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_160727_Kurzfassung_final.pdf).

Dohmen, Dieter (2016), Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung, Langfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Jugend und Frauen, Berlin (http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_Langfassung.pdf).

Dohmen, Dieter (2015a), Demografie und Fachkräftesicherung erfordern Ausbau von Hochschulen und Berufsbildung und eine bessere Schulbildung, FiBS-Forum Nr. 55, Berlin (http://www.fibs.eu/de/sites/wgData/FiBS-Forum_055_Studien-%20und%20Ausbildungsplatzbedarfsprognose.pdf).

Dohmen, Dieter (2015b), Education Investment Fund - ein innovativer Ansatz zur Finanzierung zusätzlicher Bildungsausgaben, FiBS-Forum Nr. 56, Berlin (http://www.fibs.eu/de/sites/wgData/Forum_056_Education%20Investment%20Fund_final.pdf).

Dohmen, Dieter (2011), Finanzierung und ökonomische Aspekte des Bildungsföderalismus, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Berlin (<http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf>).

Kontakt:

Dr. Dieter Dohmen, Hobrechtstr. 48, 12047 Berlin

Tel.: 030/8471223-0,

E-mail: d.dohmen@fibs.eu