

Dieter Dohmen

**Education Investment Fund – ein innovativer
Ansatz zur Finanzierung zusätzlicher
Bildungsausgaben**

FiBS-Forum Nr. 56

Berlin, Oktober 2015

ISSN 1610-3548



**W
D
B
O
E**

© 2015 Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Hobrechtstr. 48 – 12047 Berlin
Tel.: 030/8471223-0 – Fax: 030/8471223-29

E-mail: info@fibs.eu
URL: www.fibs.eu

Inhaltsverzeichnis

Executive summary	4
1. Einleitung	6
2. Bildungspolitische Herausforderungen und deren Kosten	7
3. Der Education Investment Fund	18
3.1 Einleitung und Ausgangslage	18
3.2 Das Konzept des Education Investment Funds	21
Literatur	26
4. Anhang: Fiskalische Erträge bildungspolitischer Reformen	28
4.1 Erträge frühkindlicher Bildung	29
4.1.1 Fiskalische Rendite der Bildungseffekte bei Kindern	29
4.1.2 Fiskalische Wirkungen der Beschäftigungseffekte bei den Eltern	30
4.2 Erträge aus schulischen Präventionsmaßnahmen	32
4.3 Erträge der Hochschulbildung	34
4.4 Zusammenfassung und Folgen für die öffentliche Finanzierung(sbereitschaft)	37

Executive summary

Deutschland und Europa stehen vor riesigen Herausforderungen. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise und der dadurch in den meisten Ländern gestiegenen (Jugend-)Arbeitslosigkeit erzwingt der aktuelle Zustrom von Flüchtlingen zusätzliche öffentliche Ausgaben. Beides zusammen, die Beseitigung der – in vielen Ländern hohen – Jugendarbeitslosigkeit wie die Aufnahme von Flüchtlingen, sind zentrale Voraussetzungen, um den absehbaren Fachkräftemangel durch den demografischen Wandel zumindest abzumildern. Hierfür sind Bildungsinvestitionen in Milliardenhöhe erforderlich, die ergänzend zu den sonstigen öffentlichen Aufgaben finanziert werden müssen!

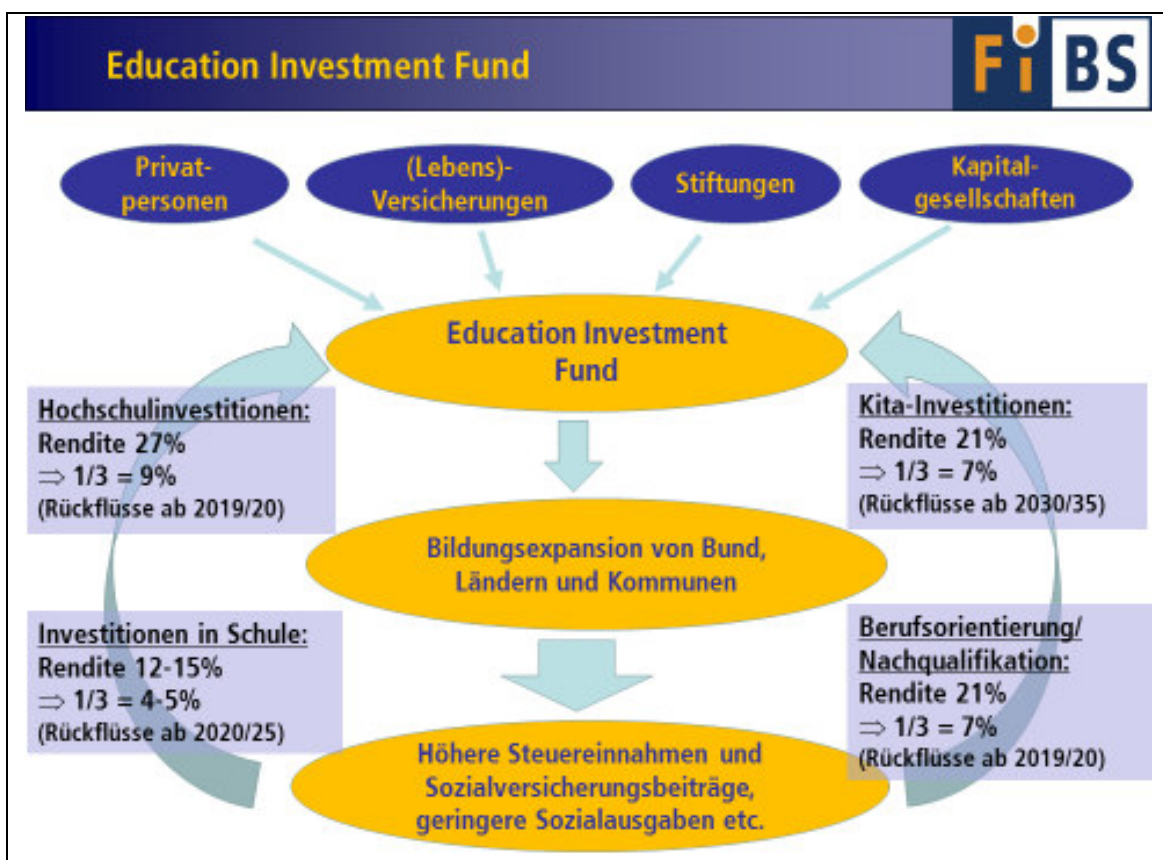
Die Ausgangslage: 18% der 15-Jährigen in Deutschland sind funktionale Analphabet/innen, die nicht richtig rechnen, schreiben und lesen können. Das sind in jedem Altersjahrgang über 150.000 junge Menschen. Gleiches gilt für 7,5 Mio. Erwachsene. Dass die letztgenannte Zahl fast identisch ist mit den 7,2 Mio. Erwachsenen im Alter von 20-65 Jahren, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, ist nicht überraschend.

Die grundlegende Bedeutung dieser Zahlen zeigt sich, wenn man sie aktuellen Prognosen zum Fachkräftebedarf gegenüberstellt: Sie weisen darauf hin, dass in den kommenden Jahren und Jahrzehnten qualifizierte Fachkräfte in beträchtlicher Größenordnung fehlen werden, und zwar sowohl bei den Akademiker/innen wie bei den beruflich Qualifizierten. Die Zahl der Studienanfänger/innen müsste kurzfristig von derzeit 500.000 auf 575.000 und die Zahl der neuen Ausbildungsverträge im dualen System von 520.000 auf bis zu 675.000 erhöht werden. Es wird aber nur möglich sein, eine solch hohe Zahl an Ausbildungs- und Studienplätzen zu besetzen, wenn das Bildungssystem – im Zusammenspiel mit anderen Bereichen wie etwa der Sozialarbeit und der Jugendhilfe – besser als bisher dazu beiträgt, alle Jugendlichen so weit vorzuqualifizieren, dass sie eine Ausbildung aufnehmen und erfolgreich abschließen können.

Eine solche Bildungsoffensive kostet nach den überschlägigen Berechnungen der vorliegenden Studie Beträge über € 50 Mrd. pro Jahr über einen längeren Zeitraum, ein Teil einmalige Investitionskosten, der andere Teil laufende Kosten für zusätzliches Personal etc. Angesichts der oben beschriebenen, und natürlich weiterer Herausforderungen – z.B. Bekämpfung der allgemeinen Investitionsschwäche bevorstehende Schuldenbremse etc. – ist nicht davon auszugehen, dass dieser Betrag auch nur annähernd aus öffentlichen Mitteln wird finanziert werden können. Es sind daher private Mittel erforderlich.

Als Lösungsansatz wird in der vorliegenden Studie das Konzept eines Bildungsinvestitionsfonds (Education Investment Fund) konzipiert, der privates Kapital – z.B. von (Lebens-)Versicherungen, Stiftungen, Kapitalgesellschaften, Privatpersonen – einsammelt und insbesondere den öffentlichen

Institutionen (Bund, Ländern, Kommunen und ggf. der Bundesagentur für Arbeit) zur Finanzierung von Bildungsmaßnahmen zur Verfügung stellt. Im Gegenzug wird der Fonds an den mittel- bis langfristig aus diesen Maßnahmen resultierenden fiskalischen Erträgen beteiligt. Vereinfacht: finanziert der Fonds z.B. 100.000 Studienplätze, dann erhält er einen Anteil von z.B. 35 oder 50% an den Steuermehreinnahmen, die durch diese zusätzlichen Akademiker/innen generiert werden. Bei 10 Mio. Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss entspräche dies rund 1% der insgesamt von Akademiker/innen gezahlten Einkommensteuer. Idealerweise partizipiert der Fonds auch an den zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen sowie den eingesparten Sozialleistungen (Hilfen zur Erziehung, Hartz IV, Wohngeld etc.). Letzteres vor allem bei ansonsten gering- und unqualifizierten Menschen.



Auf der Grundlage der von uns in einer früheren Studie geschätzten fiskalischen Erträge von bis zu 27% im Hochschulbereich und von über 20% für Investitionen im frühkindlichen Bereich etc. ergäbe sich bei einem Anteil des Fonds von einem Drittel der zukünftigen fiskalischen Erträge eine Rendite von bis zu 9% per annum, bei einem – angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftemangels – relativ geringen Risiko. Je nach Bildungsbereich beginnt die Rückzahlung der Investitionen nach 3 bis 5 Jahren, im frühkindlichen Bereich dauert es aber fast 20 Jahre. Dafür ist der Rückzahlungszeitraum mit 40 bis 50 Jahren, bzw. darüber hinaus, aber auch vergleichsweise lang. Die grafische Darstellung fasst die Überlegungen bildlich zusammen.

1. Einleitung

Deutschland hat neben der demografischen Entwicklung und dem gerade hochaktuellen Flüchtlingszustrom grundlegende bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen zu bewältigen: die geburtenstarken Baby-Boomer-Jahrgänge werden in den kommenden Jahren bis Anfang der 2030er Jahre den Arbeitsmarkt verlassen, während die nachwachsenden Altersjahrgänge kleiner werden. Gleichzeitig gelingt es trotz aller Bemühungen seit Jahrzehnten nicht, rund 15% der jungen Menschen beruflich zu qualifizieren; dies ist etwa jede/r siebte Jugendliche. Es ist wohl kein Zufall, dass dieser Wert fast identisch ist mit einem Anteil von 18% der 15-Jährigen, die laut Pisa-Studie als funktionale Analphabet/innen anzusehen sind und die nicht richtig rechnen, schreiben und lesen können. Dieser große Anteil an funktionalen Analphabet/innen verschärft die Effekte der ohnehin ungünstigen demografischen Entwicklung dramatisch (Dohmen 2015a).

In Zeiten, in denen die Betriebe händeringend nach Auszubildenden suchen und sich in den kommenden Jahren ein beträchtlicher Fachkräftemangel abzeichnet (Economix 2013; Prognos 2015; Ziska/Maier 2014; Ziska u.a. 2015), ist es sowohl volkswirtschaftlich als insbesondere auch menschlich nicht akzeptabel, dass jedes Jahr über 250.000 junge Menschen im sog. Übergangssystem „geparkt“ und dadurch nicht ausreichend qualifiziert werden und in vielen Fällen langfristig oder wiederholt arbeitslos sind. Dies ist in meinen Augen ein wirklicher Bildungsnotstand.

Von einer begrenzten Zahl an Ausnahmen abgesehen, in denen ungünstige Dispositionen tatsächlich nicht so weit überwunden werden können, dass basale Fähigkeiten im Rechnen, Schreiben und Lesen erworben werden können, dürfte die große Masse dieser „bildungsfernen“ oder leistungsschwächeren Jugendlichen ausreichend (vor-)qualifizierbar sein, sodass sie in eine Ausbildung einmünden und diese erfolgreich abschließen können. Wenn es Länder wie Japan oder Südkorea schaffen, den Anteil funktionaler Analphabet/innen marginal werden zu lassen, ist nicht einsichtig, dass dies einer noch höher entwickelten Volkswirtschaft wie Deutschland nicht auch gelingen soll. Dabei geht es mir nicht um die Einführung eines ostasiatischen Drillsystems in den Schulen, sondern um bessere Bildungs-, Lebens- und Erwerbschancen für eine bisher trotz allem stark vernachlässigte Gruppen junger Menschen. Es wird Zeit, die Chance zu ergreifen, diesen jungen Menschen – und damit auch ihren Kindern und Kindeskindern – eine bessere Zukunft zu ermöglichen. Die Gelegenheit war nie günstiger, als sie es in den Zeiten des bevorstehenden demografischen Wandels ist und sein wird – die Wirtschaft wird froh sein über jede Fachkraft, die ausreichend qualifiziert ist.¹

1 Fachkräfteprognosen zeigen deutlich, dass der Bedarf an gering- und unqualifizierten Fachkräften zurückgehen und der an Hochqualifizierten steigen wird, während sich die Nachfrage nach mittleren Qualifikationen voraussichtlich nur wenig verändern wird (siehe zusammenfassend Dohmen 2015a).

Diese „Mission“ erfordert einen möglichst schnellen Beginn und über mehrere Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte, einen Betrag von rund 50 Milliarden Euro pro Jahr, und u.U. sogar noch mehr (siehe unten). Diese Summe ist so hoch, dass nicht davon auszugehen ist, dass die öffentlichen Haushalte diese ohne anderweitige Unterstützung bereitstellen können, selbst wenn Bildung im politischen Gesamtsystem einen noch höheren Stellenwert bekommen würde. Die öffentlichen Einnahmen reichen dazu nicht aus, die Diskussion über höhere Steuern wird (zu) lange dauern – und nach allen Erfahrungen nicht zu dem für höhere Bildungsausgaben notwendigen Ergebnis führen. Es ist daher unabdingbar, andere Finanzierungsquellen zu finden.² Vor diesem Hintergrund entwickelt der vorliegende Beitrag ein neues Finanzierungskonzept zur Ausweitung und Erhöhung der Bildungsinvestitionen in Deutschland.

Das nachfolgende Kapitel beginnt mit einem Überblick über die vor uns liegenden bildungspolitischen Herausforderungen und den damit verbundenen fiskalischen Kosten. Anschließend wird das Finanzierungskonzept in seinen Grundzügen skizziert. Der Vollständigkeit halber wird im Anhang ein Überblick über die mit diesen Investitionen verbundenen fiskalischen Erträge gegeben.

2. Bildungspolitische Herausforderungen und deren Kosten

Die bildungspolitischen Herausforderungen lassen sich anhand einiger weniger Zahlen prägnant zusammenfassen:

- 18% der 15-Jährigen sind laut der letzten Pisa-Studie funktionale Analphabeten (OECD 2013); dies sind derzeit in jedem Altersjahrgang über 150.000 junge Menschen.
- Gleiches gilt für 7,5 Mio. Erwachsene, d.h. sie können nicht lesen und schreiben.
- Knapp 2,0 Mio. 25- bis 35-Jährigen bzw. 7,2 Mio. der 20- bis 65-Jährigen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Erwartungen der Wirtschaft hinsichtlich der Rolle und Bedeutung von Flüchtlingen für den deutschen Arbeitsmarkt insofern begründet sind, als Deutschland ohne höhere Zuwanderung den Fachkräftemangel nicht wird minimieren, geschweige denn beheben können und ein Teil – rund ein Drittel – der Flüchtlinge gut bis sehr gut qualifiziert ist. Andererseits ist nicht nachvollziehbar, wie sich die geäußerten hohen Erwartungen an Flüchtlinge mit den begrenzten Einmündungschancen von hier aufgewachsenen jungen Migrantinnen und Migranten vertragen, die objektiv am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt benachteiligt sind (siehe zusammenfassend Dohmen 2014b).

- 2 Dies gilt umso mehr, als in Deutschland, wie auch Europa, eine allgemeine Investitionsschwäche festzustellen ist, die durch spezifische Investitionsprogramme behoben werden soll (BMW 2015, EU 2015). Der aktuelle Zustrom von Flüchtlingen wird zu einer weiteren Erhöhung des öffentlichen Finanzierungsbedarfs führen, dessen Höhe vermutlich niemand abschließend abschätzen kann; es scheint plausibel anzunehmen, dass die derzeit avisierten € 6 Mrd. der Bundesregierung für die kommenden beiden Jahre nicht ausreichen werden.

Diese wenigen Zahlen verdeutlichen die bildungs- und sozialpolitischen Herausforderungen und insbesondere die Anforderungen an eine Verbesserung der frühen Bildungsphasen, um den Anteil an leistungsschwachen Schülerinnen und Schülern zukünftig deutlich zu verringern. Gleichzeitig sollten auch die gering- und unqualifizierten Erwachsenen ebenfalls als Qualifizierungspotenzial begriffen werden, das zur Verringerung des demografisch bedingten Fachkräftemangels beitragen kann.

Die positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt lassen sich sehr anschaulich anhand einer Gegenüberstellung der beiden nachfolgenden Abbildungen zeigen: die Erwerbsbeteiligung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist deutlich geringer als die von Personen mit einem Lehrabschluss, zugleich ist ihre Arbeitslosigkeit deutlich höher.³ Umgekehrt ist der Anteil an Nicht-Erwerbspersonen deutlich höher; dies sind Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

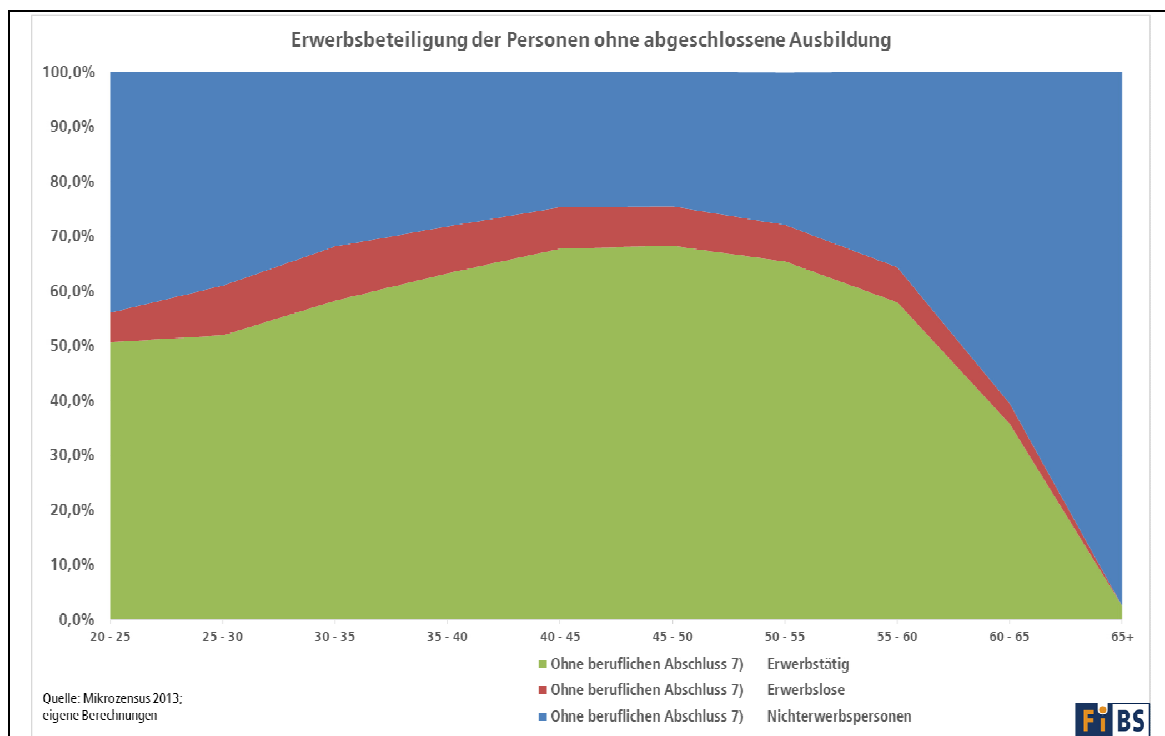


Abbildung 1: Erwerbsstatus der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung nach Altersgruppen

Im Schnitt ist nur etwa die Hälfte der Gering- und Unqualifizierten erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert, zwischen einem Viertel und einem Drittel stehen ihm gar nicht erst zur Verfügung (siehe Abbildung 1). Bei den beruflich Qualifizierten sind es 80 bis 85%, die erfolgreich am Arbeitsgeschehen teilnehmen, nur bei den über 55-Jährigen verringert sich der Anteil deutlich (allerdings verbleibt

³ Für diejenigen, die sich weniger mit Statistiken auskennen, sei darauf hingewiesen, dass diese beiden Größen, Nicht-Erwerbspersonen und Arbeitslose, – auch wenn es auf den ersten Blick so scheinen mag – nicht unmittelbar zusammenhängen. Die Zahl der Erwerbspersonen umfasst die Arbeitslosen und die Erwerbstätigen. Die Arbeitslosen suchen nach Arbeit; die Nicht-Erwerbstätigen nicht.

er immer noch auf einem deutlich höheren Niveau als bei den Un- bzw. Geringqualifizierten), und nur etwa zehn Prozent der beruflich Qualifizierten stehen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Mit anderen Worten: Investitionen in die frühkindliche, schulische und berufliche Bildung dieser Zielgruppe lassen eine ausgesprochen hohe fiskalische Rendite erwarten.⁴

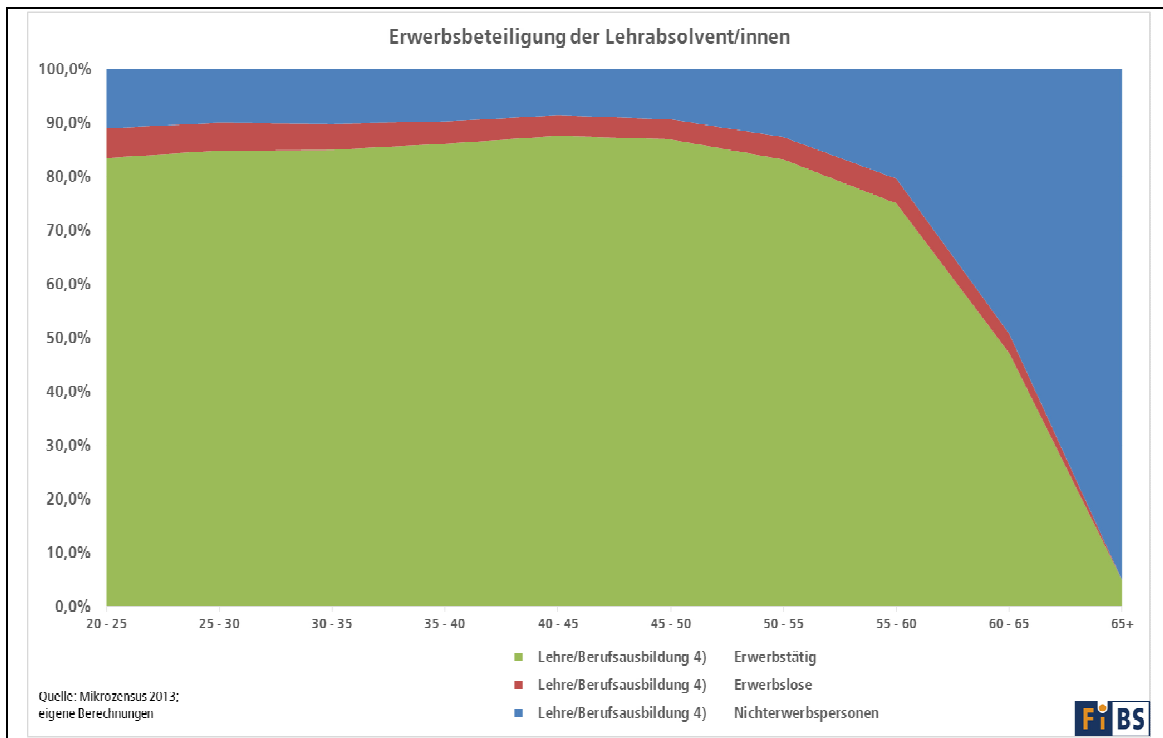


Abbildung 2: Erwerbsstatus der Personen mit Lehrabschluss nach Altersgruppen

Gelänge es, den Anteil der funktionalen Analphabet/innen unter den Jugendlichen „nur“ zu halbieren, würde sich die Zahl der „ausbildungsfähigen“ Jugendlichen jährlich um rund 80.000 erhöhen, und die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze könnte deutlich reduziert werden. Damit wird zugleich deutlich, dass die derzeitige Diskussion um den sog. Akademisierungswahn (Nida-Rümelin 2013, 2014; Schweitzer 2014) weder zielführend noch sachlich begründet ist (siehe ausführlicher u.a. Dohmen 2015a).

Diese direkte Gegenüberstellung zeigt, dass eine Verringerung des Anteils oder der Anzahl an Personen ohne berufliche Ausbildung zu einer deutlichen Erhöhung der Zahl an Erwerbspersonen und

4 Die vor kurzem vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (Pfeiffer/Stichnoth 2015) vorgelegten Renditeberechnungen sind einerseits überhöht, z.B. weil sie den durchschnittlichen Ausbildungsbeginn auf das Alter von 17 Jahren vorverlegen (tatsächlich liegt das Durchschnittsalter mittlerweile bei über 20 Jahren) und den großen Anteil an vorzeitig ausscheidenden Personen nicht bzw. unzureichend berücksichtigen. Andererseits werden die fiskalischen Effekte nur anhand der jeweils individuellen fiskalischen Kosten bzw. Erträge ermittelt, wodurch der „Mengeneffekt“, der sich durch die deutlich höhere Erwerbsbeteiligung ergibt, übersehen wird. Gerade die hier im Text aufgezeigten Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten lassen die fiskalischen Erträge deutlich ansteigen.

zugleich zu einer überproportionalen Verringerung der Arbeitslosigkeit beiträgt. Mit anderen Worten: der zu erwartende Fachkräftemangel kann durch bessere Bildungsmaßnahmen, vor allem für Kinder aus benachteiligten Familien und für geringqualifizierte Jugendliche und Erwachsene, deutlich reduziert werden.

Ansatzpunkte für geeignete bildungspolitische Reformmaßnahmen gibt es viele; die im Folgenden genannten Maßnahmenbereiche stellen nur eine Auswahl dar, um einen (überschlägigen) Hinweis auf die damit verbundenen Kosten und somit den ungefähren Finanzierungsbedarf zu erhalten:⁵

1. Erhöhung des Anteils an unter dreijährigen Kindern, die eine Kindertageseinrichtung besuchen

Ausgangslage/Sachstand: Zwischen 2007 und 2015 (Stand: 1. März 2015) hat sich die Zahl der unter dreijährigen Kinder, die eine Kindertagesstätte oder Tagespflegeeinrichtung besuchen, von knapp 280.000 auf 593.000 mehr als verdoppelt. Damit sind derzeit im Bundesdurchschnitt 28,5% der unter Dreijährigen in einer Krippe oder in Tagespflege (eigene Berechnungen nach Statistischem Bundesamt 2015a, 2015b). Aufgrund der in vielen Fällen geltenden Vorrangkriterien, die i.d.R. eher bei der Berufstätigkeit der Eltern, denn bei bildungs- oder sozialpolitischen Notwendigkeiten der Kinder ansetzen, dürfte es sich insbesondere um Kinder von doppelt berufstätigen Eltern handeln.⁶ Dies bedeutet umgekehrt, dass fast drei von vier Kindern in dieser Altersgruppe weder in eine Kita gehen noch Tagespflege nutzen. Darunter ist der Großteil der Kinder aus bildungsferneren Familien, also der Gruppe, die überproportional von Investitionen in frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren würde.

Trotz des mit diesem Krippen-Ausbau verbundenen Kraftakts für Bund, Länder und Kommunen ist weitgehend unstrittig, dass dieser quantitative Ausbau zulasten der Qualität gegangen ist.⁷

Kosten: Die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben je Kita-Kind beliefen sich im vergangenen Jahr auf € 6.900 (eigene Berechnungen nach Statistischem Bundesamt 2014, 2015b); die durchschnittlichen Ausgaben je Krippenplatz dürften bei etwa € 13.800 gelegen haben.⁸ Wollte man tatsächlich alle unter Dreijährigen erreichen, wären zusätzliche Ausgaben von rund € 20 Mrd. pro

5 Die nachfolgende Aufzählung erhebt somit auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

6 Dies ist selbstverständlich keine Kritik an doppelt berufstätige Eltern, sondern lediglich an den aus den Vorrangkriterien resultierenden bildungspolitischen Teilhabeeffekten.

7 In dem oben genannten Zeitraum haben sich die Kita-Ausgaben, soweit sie im Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes (2014) erfasst werden, von € 15,1 auf knapp € 22,5 Mio., d.h. um 50%, erhöht. Da sich die Zahl der Kinder in den anderen erfassten Bereichen (3-bis 5-Jährige, 6- bis 11-Jährige und 11- bis 14-Jährige) nur geringfügig verändert hat, kann das Gros dieses Ausgabenanstiegs auf die Entwicklung bei den unter Dreijährigen zurückgeführt werden.

8 Diese Berechnungen gehen von unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren in Abhängigkeit vom Alter der Kinder aus: Krippenkinder Faktor 2, 3- bis 5- Jährige: Faktor 1, Ältere Kinder Faktor 0,25.

Jahr erforderlich;⁹ hinzukommen die Kosten für die Qualifizierung der zusätzlich erforderlichen Erzieher/innen (siehe unten).

2. Erhöhung des Anteils an drei- bis fünfjährigen Kindern in Kindertageseinrichtungen auf 100%

Ausgangslage/Sachstand: Nach dem Stand 15. März 2015 waren 94% der drei- bis fünfjährigen Kinder in einer Kindertageseinrichtung (eigene Berechnung nach Statistischem Bundesamt 2015a, 2015b), unter den verbleibenden 6% sind überproportional Kinder aus Migranten- und (vermutlich) bildungsbenachteiligten Familien. Gerade diese Zielgruppen würden jedoch besonders von guter frühkindlicher Bildung profitieren; insofern scheint eine Erhöhung des Anteils auf (annähernd) 100% wünschenswert bzw. angezeigt.¹⁰

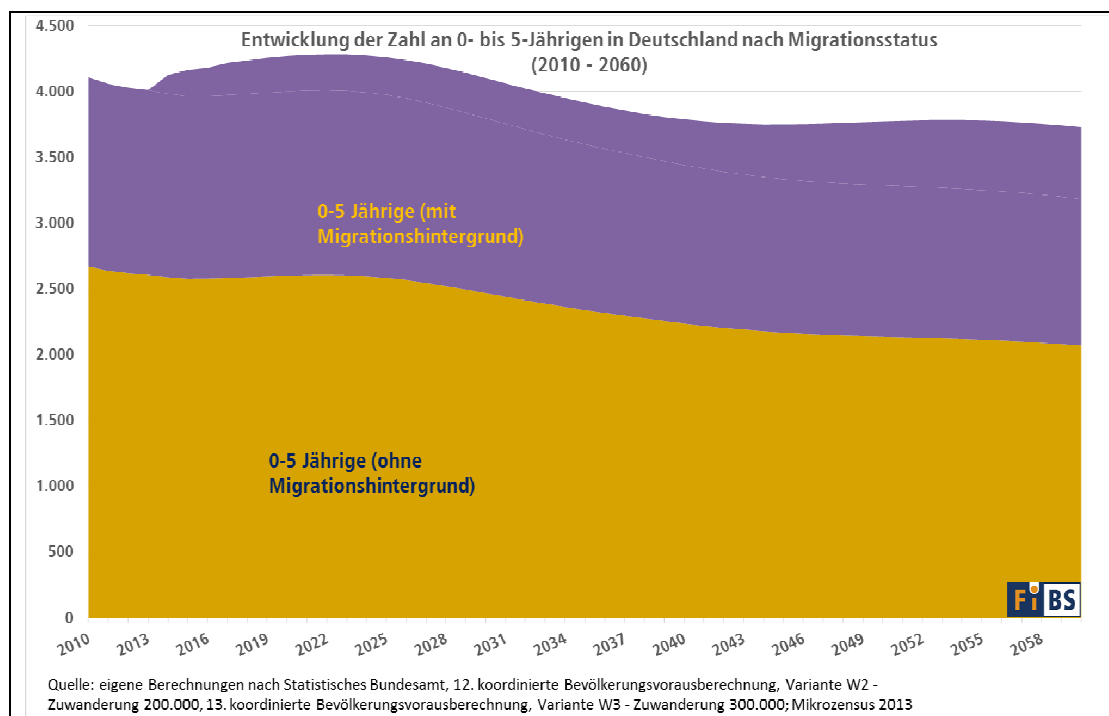


Abbildung 3: Voraussichtliche Veränderung des Migrantenanteils unter den 0- bis 5-Jährigen

- 9 Der von der Bertelsmann-Stiftung errechnete Betrag von rund € 5 Mrd. bezieht sich ausschließlich auf die Mehrkosten einer Anpassung der Betreuungsschlüssel auf einen bundesweit einheitlichen Personalschlüssel (siehe unten).
- 10 Diese Aussage negiert nicht, dass ein Teil der Eltern sehr wohl in der Lage ist, sich „ausreichend“ und hochwertig um ihre Kinder zu kümmern. Ob über die o.g. Erhöhung des Anteils an Kindern in Kindertageseinrichtungen hinaus eine Ausweitung des (durchschnittlichen) Stundenumfangs angezeigt ist, lässt sich u.W. nicht eindeutig beantworten. Folgt man der Kinder- und Jugendhilfestatistik, dann variieren die Zeiten, die Kinder im Kindergarten verbringen, erheblich zwischen den Ländern. Sofern ein höherer zeitlicher Umfang des Besuchs der Kindertageseinrichtungen mit positiven Effekten einherginge, wäre eine Erhöhung der „durchschnittlichen Besuchszeiten“ zu empfehlen.

Um die Relevanz der besseren Erreichung von Kindern aus Migrantenfamilien zu verdeutlichen, sei kurz dargestellt, wie sich der Anteil der Kinder aus Migrantenfamilien unter den 0- bis 5-Jährigen in den kommenden Jahrzehnten verändern würde, wenn sich die Entwicklung der vergangenen Jahre fortsetzen würde (siehe Abbildung 3).¹¹

Darüber hinaus rechnet das Bundesfamilienministerium aufgrund des derzeitigen Zustroms von Flüchtlingen mit insgesamt 68.000 zusätzlichen Kindern in Kindertageseinrichtungen, wodurch sich die Kosten der Kommunen um rund € 550 Mio. erhöhen würden.¹² Da zudem der Bedarf an Kita-Plätzen auch generell weiter steigen werde, erwartet das Ministerium demzufolge bei den Gesamtkosten im Kita-Bereich für das kommende Jahr eine Steigerung um € 2,4 Mrd. für Länder und Kommunen. Im Jahr 2017 sollen die Kosten um € 3,7 Mrd. und im Jahr 2018 um € 4,9 Mrd. steigen.

Kosten: Die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben je Kita-Kind beliefen sich im vergangenen Jahr auf € 6.900 (eigene Berechnungen nach Statistischem Bundesamt 2014, 2015b). Wollte man tatsächlich alle Drei- bis Fünfjährigen erreichen, d.h. den Anteilswert von 94% auf 100% erhöhen, wären, zum Teil über die genannten Beträge hinaus, zusätzliche Ausgaben von rund € 2 Mrd. pro Jahr erforderlich.

3. Qualitätssteigerungen im frühkindlichen Bildungsbereich

Ausgangslage/Sachstand: Über die beiden vorgenannten Aspekte hinaus besteht weitgehende Einigkeit, dass die Qualität in den allermeisten Kindertageseinrichtungen verbessert werden muss, um wirklich hochwertige frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung zu ermöglichen. Ein deutlicher Hinweis für diese Aussage ist nicht zuletzt, dass Bund und Länder derzeit über ein „Bundesqualitätsgesetz“ beraten. Die damit verbundenen (möglichen) Maßnahmen sind vielfältig und umfassen neben einem besseren Betreuungsschlüssel auch bessere Aus- und Fortbildungen, Fachberatung etc.¹³

So wären z.B. zur Verbesserung des Personalschlüssels auf einen bundesweit einheitlichen Standard von 1:3 bei den unter Dreijährigen (derzeit durchschnittlich 1:4,6) und 1:7,5 bei den älteren

11 Laut Mikrozensus 2013 hat sich der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund unter den 0- bis 5-Jährigen nur minimal gegenüber dem der 6- bis 10-Jährigen verändert. Er wird daher konstant mit 35% bezogen auf die Berechnungen der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes angenommen und durch die Effekte der höheren Zuwanderung ergänzt. Dies führt zu einer Erhöhung des Anteils an Migrantinnen und Migranten unter den 0, bis 5-Jährigen von derzeit 35% auf 45%.

12 <http://www.rp-online.de/panorama/deutschland/manuela-schwesig-rechnet-kurzfristig-mit-68000-neuen-kita-kindern-aid-1.5419157> (Zugriff am 30.9.2015).

13 Nach meiner Kenntnis ist die Diskussion darüber, welche Maßnahmen angedacht und eventuell umgesetzt werden (können bzw. sollen), derzeit noch im Gange.

Kindern (aktuell 1:9,6) nach Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung rund 120.000 zusätzliche Erzieher/innen erforderlich.¹⁴

Kosten: Bisher liegen u.W. keine Schätzungen zu den insgesamt für qualitätssteigernde Maßnahmen erforderlichen Kosten vor. Mit Blick auf die Verbesserung und Einführung eines bundesweit einheitlichen Betreuungsschlüssels im Kita-Bereich ermittelte die Bertelsmann-Stiftung einen Betrag von rund € 5 Mrd. In diesem Betrag sind allerdings einerseits die Kosten für die Ausbildung der zusätzlichen Erzieher/innen ebenso wenig enthalten wie die Kosten, die sich aus dem oben skizzierten weiteren quantitativen Ausbau des frühkindlichen Bildungssystems auf alle 0- bis 6-Jährigen ergeben würden.

Die Ausbildungskosten dürften – überschlägig gerechnet – bei € 15.000 bis € 20.000 für die dreijährige Ausbildung liegen. Hieraus ergäbe sich bereits für die 120.000 zusätzlichen Erzieher/innen, die für eine Verbesserung der aktuellen Betreuungsquoten erforderlich wären, ein (einmaliger) Betrag von € 1,8 Mrd. (€ 2,4 Mrd.), der sich jedoch auf mehrere Jahre verteilt. Allerdings steigt damit sukzessive auch der Nachqualifizierungsbedarf, um die ausscheidenden Fachkräfte zu ersetzen.

Für den oben skizzierten Ausbau des Krippenbereichs für die unter Dreijährigen wären unter Zugrundelegung eines Erzieher-Kind-Schlüssels von 1:3 weitere 500.000 Erzieher/innen erforderlich; die damit verbundenen Qualifizierungskosten würden sich auf € 7,6 Mrd. (€ 10,0 Mrd.), verteilt auf mehrere Jahre, belaufen.

4. Inklusion in Kindergarten, Schule und Berufsbildung

Ausgangslage/Sachstand: Die Bundesrepublik hat vor einigen Jahren die UN-Behindertenrechtskonvention unterschrieben, nach der Kinder mit Behinderungen ein Recht auf den Besuch des Regelschulsystems haben. Dies zu ermöglichen, ist Aufgabe der Bundesländer.

Kosten: Die u.W. einzige Studie, die die Kosten bundesweit berechnet, ist von Dohmen/Fuchs (2007). Danach belaufen sich die Nettokosten für Inklusion im Schulbereich auf mindestens € 1 Mrd. pro Jahr.¹⁵ Es erscheint nicht unplausibel, von einer weiteren Milliarde für die anderen beiden Bildungsbereiche auszugehen, sodass insg. von rund € 2 Mrd. auszugehen wäre.

5. Ausbau der gebundenen Ganztagschulen

14 Quelle: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/laendermonitoring-fruehkindliche-bildungssysteme/projektthemen/qualitaetsausbau-in-kitas>; Zugriff am 13.9.2015)

15 Die von Klemm (2012b) bezifferten Kosten von € 660 Mio. beziehen sich ausschließlich auf die Gehälter der zusätzlich erforderlichen Lehrkräfte. In einem weiteren Szenario steigen die Kosten um € 240 Mio. aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen der Lehrerbücherei in den Ländern, die dazu führen, dass Einsparungen von Lehrerstellen im Bereich der Förderschulen nicht in vollem Umfang wirksam werden können, da diese in anderen Ländern erfolgen.

Ausgangslage/Sachstand: Aktuelle Forschungen zeigen, dass insbesondere gebundene Ganztagschulen eine Reihe von positiven Effekten, u.a. auf das Sozialverhalten, den Familienzusammenhalt sowie bei hoher Qualität auch auf schulische Leistungen, haben (StEG-Konsortium 2010). Insofern erscheint eine sukzessive Erhöhung der Anzahl an gebundenen Ganztagschulen sinnvoll.

Kosten: Nach Berechnungen von Klemm (2012a) im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung wären für den Ausbau des gesamten Schulsystems auf eine gebundene Ganztagschule € 9 Mrd. jährlich erforderlich.

6. Berufsorientierung und zusätzliche Ausbildungsplätze

Jedes Jahr münden über 250.000 Jugendliche im sog. Übergangssystem, weil sie keinen Ausbildungsplatz gefunden haben bzw. bereits im Vorhinein als ungeeignet aussortiert worden sind. Wie erwähnt verlassen jedes Jahr rund 150.000 junge Menschen das Schulsystem als funktionale Analphabet/innen; die meisten von ihnen dürften zu denjenigen gehören, die ins Übergangssystem einmünden.

Auf der anderen Seite müsste die Zahl der Ausbildungsplätze von derzeit rund 520.000 auf 675.000 erhöht werden, wenn die Zahl der Absolvent/innen ausreichen soll, um den Bedarf des Arbeitsmarktes an Personen mit einer beruflichen Qualifikation zu befriedigen (Dohmen 2015a).

Da leistungsschwächere Jugendliche insbesondere bei kleineren Unternehmen einen Ausbildungsplatz finden würden, die ansonsten keinen Auszubildenden einstellen würden, sind zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich. KMU sind mit dem häufig hohen, zusätzlichen Betreuungsaufwand insbesondere aus kapazitären Gründen überfordert und benötigen professionelle Unterstützung durch Coaches, Sozialarbeiter/innen und Nachhilfeeinrichtungen.

Die Alternative zu dualen Ausbildungsplätzen sind schulische Maßnahmen, die allerdings insofern problematisch sind, als diese Jugendliche offenkundig durch diese Maßnahmen unzureichend erreicht werden, andernfalls wären sie keine funktionalen Analphabet/innen.

Kosten: Geht man von Mehrkosten von rund 50% gegenüber einem „normalen“ Auszubildenden aus, ergibt sich ein Betrag von ungefähr € 10.000 pro Auszubildende/n, bezogen auf eine dreijährige Ausbildung. Pro Ausbildungsjahrgang ergäben sich somit zusätzliche Kosten von rund € 1,5 Mrd. Für eine Übergangszeit wären zudem zusätzliche Kapazitäten bereitzustellen, um die 1,5 Mio. 15- bis 25-Jährigen zu einem Ausbildungsabschluss zu führen. Die damit verbundenen Kosten belaufen sich auf insg. € 15 Mrd., wahrscheinlich verteilt auf mehrere Jahre.

7. Ausbau des Hochschulsystems

Ausgangslage/Sachstand: Das Hochschulsystem nimmt derzeit historisch hohe Studienanfängerzahlen auf, die nach den vorliegenden Prognosen in den kommenden Jahren sukzessive absinken

werden (KMK 2014, Dohmen 2014), während zur Deckung des von Prognosen ermittelten Fachkräftebedarfs ein weiterer Anstieg auf bis zu 600.000 Studienanfänger/innen pro Jahr erforderlich wäre (Dohmen 2015a).

Kosten: Geht man von einer derzeitig „ausfinanzierten“ Kapazität von 350.000 Studienanfänger/innen aus, dann lägen die für den nachhaltigen und langfristigen Ausbau auf 550.000 erforderlichen Kosten bei bis zu € 6 Mrd. pro Jahr. Unter Berücksichtigung der über den Hochschulpakt vorgesehenen Finanzierung für die Zeit bis 2020 reduzieren sich die zusätzlich notwendigen Kosten vorübergehend auf etwa € 2 Mrd. pro Jahr.

Darüber hinaus ist ein erheblicher Bau- und Sanierungsstau im Hochschulbau zu verzeichnen. Rechnet man die vorliegenden partiellen Informationen hoch, dann dürfte das dafür erforderliche Finanzvolumen bis zu € 50 Mrd. betragen.

8. Nachqualifizierung von Erwachsenen

Ausgangslage/Sachstand: Wie erwähnt sind knapp 2,0 Mio. 25- bis 35-Jährige bzw. 7,2 Mio. der 25- bis 64-Jährigen laut Mikrozensus 2013 (Statistisches Bundesamt 2014b) ohne abgeschlossene Berufsausbildung und damit erheblich in ihren Zukunftsaussichten beeinträchtigt; sie stehen dem Arbeitsmarkt nicht als qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung und sind besonders häufig arbeitslos. Gelänge zumindest bei einem größeren Teil die nachträgliche Qualifizierung, dann würde der zu erwartende Fachkräftemangel bei den beruflich Qualifizierten (Economix 2013; BMAS 2015; Prognos 2015; BIBB/IAB 2014, 2015) zumindest erheblich gemindert.

Kosten: Würde man anstreben, „nur“ die 2 Mio. 25- bis 35-jährigen Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung durch Nachqualifizierung zu Fachkräften auszubilden, dann ergäbe sich ein Betrag von insg. € 20 Mrd., verteilt auf mehrere Jahre, sofern die Weiterqualifizierung durchschnittlich € 10.000 kosten würde. Die Verteilung dieses Betrags auf die Jahre hängt davon ab, wie ehrgeizig dieses Ziel angegangen würde. Mit Blick auf die sich abzeichnende Entwicklung des Fachkräftemangels sollte der Zeitraum höchstens 10 Jahren betragen, eher weniger. D.h. die Mehrkosten belaufen sich auf mindestens € 2 Mrd. pro Jahr.

Wird das Ziel ehrgeiziger formuliert, und es sollen noch weitere 3 Mio. der älteren Personen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, nachträglich einen Ausbildungsabschluss erhalten, dann erhöhen sich die Kosten um € 30 Mrd., sodass ein Betrag von insg. € 50 Mrd. alleine für diese Zielgruppe notwendig würde. Verteilt auf z.B. 10 Jahre ergibt sich eine Summe von € 5 Mrd. erforderlich wären.

9. Umqualifizierungen und Weiterbildung

Ausgangslage/Sachstand: Nur rund die Hälfte der Erwerbstätigen arbeitet im ursprünglich erlernten Beruf, und in Zukunft ist aufgrund der sich erhöhenden Veränderungsdynamik von einem weiter steigenden Umqualifizierungs- und Weiterbildungsbedarf auszugehen. Während Umqualifizierungen grundlegende Neuorientierungen mit formalen Abschlüssen sind und zu erheblichen Teilen als Präsenz- oder Blended-Learning (Kombination aus Online- und Präsenzlernen) in Voll- oder Teilzeit durchgeführt werden, ist anzunehmen, dass sich die ‚übrige‘ Weiterbildung weiter heterogenisieren und zu größeren Anteilen am Arbeitsplatz, d.h. im Prozess der Arbeit, stattfinden wird.

Derzeit gibt es, abgesehen von der Umschulungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, keine institutionalisierten Finanzierungsformen für diese Art von Weiterbildungen. Zwar verweisen nur insgesamt 14% der Erwachsenen im Erwerbstätigenalter auf die Finanzierung bzw. zu hohe Kosten als Hinderungsgrund für eine Teilnahme an Weiterbildung, allerdings ist darunter der Anteil an kostenintensiverer Weiterbildung überproportional hoch, dies gilt insbesondere bezogen auf Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung nicht erwerbstätig waren.

Kosten: Eine Kostenschätzung ist hier noch schwieriger als bei den vorangegangenen Bereichen. Würden jedes Jahr 100.000 Menschen eine Umqualifizierung oder grundlegendere Neuorientierung anstreben, die im Schnitt € 10.000 kosten würde, dann ergäbe sich ein Betrag von € 1 Mrd.

10. Integration und Qualifizierung von Flüchtlingen

Ausgangslage/Sachstand: Aktuell ist Deutschland von einem bisher nicht gekanntem Flüchtlingsstrom betroffen. Offiziellen Schätzungen zufolge soll mit über 800.000 Flüchtlingen zu rechnen sein, andere Quellen gehen auch von 1 Mio. oder zuletzt sogar 1,5 Mio. aus. Sofern diese im Land verbleiben (können), steht ihnen zunächst ein sog. Integrationskurs zu, der zu einem erheblichen Anteil ein Sprachkurs ist. Überschlägig gerechnet, kostet ein Integrationskurs durchschnittlich etwa € 2.000,¹⁶ wobei die sowohl die Voraussetzungen als auch die abschließenden Sprachkenntnisse bei den Teilnehmenden sehr unterschiedlich sind. Daneben gibt es sog. ESF-BAMF-Sprachkurse als berufsbezogene Sprachlernangebote.¹⁷

Für die (theoretische) Integration in den Arbeitsmarkt wird allgemein von einem Kompetenzniveau von C1 auf der europäischen Sprachskala ausgegangen; ob die Integrations- oder ESF-BAMF-

16 Die Bildungsanbieter erhalten je Teilnehmerstunde einen Betrag von € 2,54, woran sich der/die Teilnehmende mit € 1,20 beteiligen muss, sofern er/sie davon nicht befreit ist. Ein normaler Integrationskurs umfasst 660 Stunden, ein sog. Spezialkurs 960 Stunden.

17 Diese Kurse umfassen, inkl. Sprachlernanteil, insg. bis zu 730 Stunden. Entsprechen die Stundensätze den o.g. Beträgen, dann ergeben sich Kosten von € 1.850.

Sprachkurse dieses letztlich vermitteln bzw. die Teilnehmenden dies erreichen, ist fraglich. D.h. in vielen Fällen dürften weitere Sprachkurse erforderlich sein.

Neben diesen Sprachkursen steht für Kinder und Jugendliche der Schulbesuch an. Viele Länder haben sog. Integrations- oder Willkommensklassen geschaffen, die sich speziell an diese Zielgruppe (Kinder von Flüchtlingen, Asylant/innen etc.) richten. Die damit verbundenen Kosten dürften je Schüler/in mindestens bei den Durchschnittskosten je Schüler in allgemein bildenden Schulen liegen (€ 6.800), vermutlich sind sie erheblich höher. Wenn rund 20% der derzeit ankommenden Personen Schulkinder sind, bedeutet dies bis zu 160.000 – bzw. u.U. auch bis zu 300.000 – zusätzliche Schüler/innen.

Wenn die Deutschkenntnisse ausreichend sind, um dem Unterricht in „normalen“ Klassen zu folgen, wechseln diese Schüler/innen in den regulären Unterricht. Die damit verbundenen Kosten hängen von unterschiedlichen Annahmen ab. In vielen Fällen dürften die zusätzlichen „Grenz“-Kosten sehr gering sein, da „lediglich“ ein/e zusätzliche Schüler/in in eine bereits bestehende Klasse geht. Lediglich wenn Klassen dadurch geteilt werden müssen, fallen zusätzliche – dann allerdings sehr hohe – Kosten an.

Für Kinder im Alter von bis zu sechs Jahren sind die Kindertageseinrichtungen zuständig. Presseangaben zufolge rechnet das Bundesfamilienministerium mit 68.000 zusätzlichen Kita-Kindern, für deren Betreuung und Bildung zusätzlich € 550 Mio. aufzuwenden wären. Sollte sich die Zahl der Flüchtlinge in diesem Jahr tatsächlich auf 1,5 Mio. erhöhen, dann dürften sich diese Werte durchgängig ungefähr verdoppeln.

Darüber hinaus sollen rund 30%, also mindestens rund 240.000 Personen, eine Studienberechtigung bzw. bereits studiert haben; ein Teil von ihnen wird sich daher an einer der deutschen Hochschulen einschreiben. Ob dies letztlich zu zusätzlichen Studienanfänger/innen führt oder nicht, bleibt abzuwarten und hängt vom Aufnahmeverhalten der Hochschulen, den vorhandenen Kapazitäten sowie auch der Verfügbarkeit von Vorbereitungskursen und -maßnahmen ab.

Kosten: Die Kostenschätzung hängt von unterschiedlichen Annahmen ab. Geht man davon aus, dass der Großteil der Ankommenden am Ende des Integrationskurses noch nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügt, dann könnten die Kosten bei insg. rund € 2,0 Mrd. liegen, wobei anzunehmen ist, dass nicht alle Flüchtlinge bleiben und nicht alle Bleibenden einen Integrationskurs durchlaufen werden. Weitere bis zu € 2,0 Mrd. würden auf der Basis herkömmlicher Maßnahmen für zusätzliche Willkommensklassen erforderlich werden, während die Kosten für den Besuch regulärer Schulklassen im Verhältnis dazu eher begrenzt sein dürften. Letzteres gilt u.u. auch für den Hochschulbereich: geht man beispielhaft von 10.000 zusätzlichen Studierenden aus, dann ergäbe sich ein Betrag von € 55 Mio., sofern man von den im Hochschulpakt veranschlagten Beträgen

ausgeht. Für die Abschätzung der Gesamtkosten ist zu berücksichtigen, dass weder Kosten für Sprachkurse von (potenziellen) studierenden Flüchtlingen noch für die Ausbildungsförderung oder die erfolgreiche Integration in das (duale und schulische) Ausbildungssystem einkalkuliert wurden. Insofern könnten sich die Gesamtkosten auf eine Größenordnung von bis zu € 5 Mrd. belaufen, wobei explizit darauf hinzuweisen ist, dass es sich bei den Berechnungen lediglich um sehr grobe, überschlägige Schätzungen handelt, die weiter fundiert werden müssten.¹⁸ Ferner ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher, allerdings bisher nicht genauer zu quantifizierender Teil dieser Summe durch zusätzliche Mittel von Bund, Ländern und Kommunen finanziert wird bzw. werden kann.

Zusammenfassung: Fasst man die in den vorherigen Absätzen exemplarisch und überschlägig berechneten Kosten zusammen, dann ergibt sich ein Gesamtbetrag von über € 50 Mrd. pro Jahr, der zum Großteil längerfristig, wenn nicht gar dauerhaft zu finanzieren wäre, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich dahinter einerseits investive und laufende Ausgaben und andererseits sowohl „einmalige“ als auch dauerhafte Maßnahmen verbergen. Nicht berücksichtigt sind zudem z.B. die Kosten für die Instandhaltung von Schulen, die ebenfalls erheblich sind, ohne dass u.W. bundesweite Zahlen vorliegen. Liegt die Größenordnung annähernd im Bereich der Kosten des Sanierungs- und Baubedarfs im Hochschulbereich, dann ergäbe sich ein Betrag in der Größenordnung von € 50 Mrd.

Das folgende Kapitel entwickelt ein Konzept für die Finanzierung dieser zusätzlichen Kosten, davon ausgehend – was kurz ausgeführt wird –, dass die öffentliche Hand nicht in der Lage ist bzw. sein wird, zusätzliche Bildungsinvestitionen in der genannten Größenordnung zu finanzieren.

3. Der Education Investment Fund

3.1 Einleitung und Ausgangslage

Die Bildungshaushalte von Bund und Ländern wachsen zwar in den meisten Bundesländern, allerdings meist in einem geringeren Umfang als „politisch wünschenswert“ bzw., wenn man u.a. die o.g. Zahlen zugrunde legt, erforderlich. So klagen Schulen und Hochschulen ebenso wie die Bildungs- und Wissenschaftsminister/innen über unzureichende Finanzmittel z.B. zur Erhaltung und Sanierung ihrer Schulen und Hochschulen. Stiftungen und Verbände sowie politische Organisationen fordern qualitätsorientierte Verbesserungen des Bildungssystems (siehe Kapitel 2 zu einem Überblick über mögliche Reformansätze und -bedarfe).

18 Darüber hinaus fallen für die Bewältigung des Flüchtlingsstroms weitere Kosten für die Beschaffung von Wohnraum sowie die Lebenshaltung etc. an. Ein Betrag von € 1.000, der sich insbesondere auf Lebenshaltung und Grundbedürfnisse bezieht, erscheint realistisch. Die Kosten der Unterbringung hängen in erheblichem Maße davon ab, wie diese konkret realisiert wird.

Aktuelle Studien, u.a. des FiBS (Dohmen/Krempkow 2014) zeigen, dass die Ausgaben je Studierender/n im Jahr 2012 in den meisten Ländern deutlich unter denen des Jahres 2000 liegen. Auch wenn dies zum Teil durch den überproportionalen Anstieg der Studierendenzahlen bedingt ist und dieser nicht eins zu eins zu höheren Ausgaben führen muss, sind höhere Hochschulausgaben erforderlich, um zumindest einen Teil der Lücke zu schließen. So haben sich z.B. die Betreuungsrelationen insbesondere in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) in den vergangenen zehn Jahren um 50% verschlechtert und liegen nunmehr über dem Durchschnitt aller Fächer (Dohmen 2014c). Hinzu kommt, dass ein zunehmender Anteil nicht über die Grundfinanzierung der Länder, sondern über temporäre, oft forschungsbezogene Drittmittel kommt.

Als weiteres grundlegendes Problem ist das Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen zu nennen. Wie Kapitel 4 ausführlich belegt, hat in der Regel die föderale Ebene den geringsten fiskalischen Ertrag, die den größten Ausgabenanteil finanzieren muss. Meist sind dies aufgrund ihrer Zuständigkeit für Schulen und Hochschulen die Länder, im frühkindlichen Bereich die Kommunen. Die größten fiskalischen Nutznießer sind hingegen der Bund und die Sozialversicherungen, die sich aufgrund ihrer begrenzten bzw. Nicht-Zuständigkeit nicht oder nur partiell an der Finanzierung beteiligen dürfen. Diese Diskrepanz zwischen den Kosten und Erträgen auf föderaler Ebene legt zugleich die Erwartung bzw. Vermutung nahe, dass die Bildungsausgaben auch deshalb nicht so hoch sind, wie eigentlich erforderlich, weil die Ebenen, die sie finanzieren müssten, nicht in ausreichendem Maße an den fiskalischen Erträgen partizipieren bzw. – umgekehrt – dass die Bildungsausgaben nur erhöht werden können, wenn Bund und Sozialversicherungen stärker in die Finanzierung eingebunden würden. Zudem haben viele Länder und Kommunen faktisch keinen oder nur einen geringen finanziellen Spielraum, um zusätzliche Bildungsausgaben zu tätigen.

Dies, die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen über den Bund, widerspricht zudem in weiten Teilen den im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 veränderten grundgesetzlichen Vorgaben. Danach darf der Bund grundsätzlich keine Bildungsausgaben tätigen, die in den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Länder bzw. Kommunen fallen. D.h. der unmittelbare Kernbereich der Bildung darf nicht durch Bundesmittel finanziert werden. Stattdessen hat sich der Bund z.B. verstärkt in der empirischen Bildungsforschung engagiert und entsprechende Förderprogramme aufgelegt; auch weitere Forschungsprogramme, einschl. der Exzellenzinitiative im Hochschulbereich, wurden über den Bund, in Kooperation mit den Ländern, finanziert.¹⁹

19 Es ist allerdings auch festzuhalten, dass dieses Prinzip über Umwege indirekt wiederholt durchbrochen wurde. So wurde der Krippenausbau über eine Stiftungslösung zu erheblichen Teilen vom Bund kofinanziert, auch das Bildungs- und Teilhabepaket ist ein Beispiel, wie der Bund bildungsnahe Ausgaben finanzieren kann. Im Hochschulbereich finanzieren Bund und Länder je hälftig den Hochschulpakt, zu dem neben der Exzellenzinitiative auch die (temporäre) Erhöhung der Studienanfängerkapazitäten zur Bewältigung der doppelten Abiturjahrgänge – und später auch der Abschaffung des Wehr- und Zivildienstes – zähl-

Darüber hinaus fallen die Erträge zum großen Teil erst in 5, 10 oder gar 15 Jahren an, d.h. die Politiker/innen, die heute über zusätzliche Bildungsausgaben entscheiden müssen, würden die positiven Effekte dieser Maßnahmen „nicht mehr ernten“ können. Insofern ist durchaus nachvollziehbar, dass die Präferenzen begrenzt sind. Auch müssten in der Zwischenzeit anfallende Ausgaben in anderen Bereichen entweder gestrichen oder wiederum über Kredite finanziert werden. Dies wäre wiederum mit der sog. Schuldenbremse, die ab 2020 gilt, nicht vereinbar.

Aber selbst wenn sich der Bund „uneingeschränkt“ an den Bildungsausgaben beteiligen könnte, ist nicht zu erwarten, dass er in der Lage wäre, die o.g. Beträge auch nur annähernd zu finanzieren.

Folgt man den verschiedenen, im bisherigen Verlauf skizzierten Überlegungen bzw. Rahmenbedingungen, dann ergeben sich folgende Voraussetzungen bzw. Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsquellen:

- prinzipielle Fähigkeit, ein ausreichend hohes Finanzvolumen im mittleren zweistelligen Milliardenbereich zu generieren,
- keine Erhöhung der öffentlichen Verschuldung,²⁰
- Vereinbarkeit mit den grundgesetzlichen Grundlagen bzw. rechtlich einwandfreie „Überwindung“ derselben
- Überwindung des Auseinanderfallens von Kosten und fiskalischen Erträgen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie möglichst auch der Sozialversicherungen.

Weitere aus meiner Sicht wichtige Kriterien für die Auswahl bzw. Entwicklung eines Finanzierungsinstruments sind:

te. Es sind aber jeweils erhebliche Anstrengungen erforderlich, um Wege zu finden, wie der Bund Bildungsmaßnahmen finanzieren kann, ohne unmittelbar das Grundgesetz zu verletzen. Gleichzeitig muss man darauf setzen, dass niemand eine Klage beim Bundesverfassungsgericht einreicht bzw. dieses im entsprechenden Falle nicht auf eine Verletzung des Grundgesetzes entscheidet. Politisch ist eine evtl. Verletzung bzw. weitreichende Interpretation der entsprechenden Regelungen des Grundgesetzes insofern „unproblematisch“, als das Verfassungsgericht in aller Regel eine solche Entscheidung nicht rückwirkend treffen würde. D.h. die in der Vergangenheit vom Bund gezahlten Beträge würden weiterhin bei den Ländern verbleiben und müssten nicht zurückgezahlt werden.

Für den Hochschulbereich wurde das Grundgesetz mittlerweile wieder geändert. Hier darf sich der Bund nun unter bestimmten Voraussetzungen, u.a. sofern alle Länder zustimmen, an der Hochschulfinanzierung beteiligen. Es bleibt abzuwarten, welche praktischen Auswirkungen diese Regelung in den kommenden Jahren haben wird.

- 20 Damit scheiden z.B. Bildungsanleihen als Finanzierungsoption aus. Diese könnte zwar aus Sicht der öffentlichen Hand derzeit zu ausgesprochen geringen Zinsen ausgegeben werden. Allerdings hingen Bildungsinvestitionen damit weiterhin ausschließlich von politischen Entscheidungen ab, die bisher nicht dazu geführt haben, dass Bildungsinvestitionen im erforderlichen Umfang finanziert wurden. Ein Bildungsinvestitionsfonds könnte den Druck auf die politischen Entscheidungsträger erhöhen, hier aktiv zu werden, da das Argument entfallen würde, es gebe keine Finanzmittel bzw. keinen finanzpolitischen Handlungsspielraum.

- begrenzte Abhängigkeit von politischen Entscheidungen bzw. Stärkung anderer Akteure zur Begünstigung von Bildungsinvestitionen,
- Stärkung von Anreizen, in die Bildung benachteiligter sozialer Gruppen zu investieren und diese zu verbessern.

Der nachfolgend skizzierte „Education Investment Fund“, der durch private Geldgeber vorfinanziert und durch eine Beteiligung an den fiskalischen Erträgen refinanziert wird, erfüllt alle diese Anforderungen. Abbildung 4 fasst die Funktionsweise zusammen.

3.2 Das Konzept des Education Investment Funds

Der Education Investment Fund wird durch private Finanziers, insbesondere (Lebens-)Versicherungen, Stiftungen, Kapitalgesellschaften oder auch Privatpersonen und andere Unternehmen, mit einem Budget ausgestattet, das für unterschiedliche Investitionen in quantitative oder qualitative Bildungsmaßnahmen genutzt werden kann. Die vier Beispiele in der Abbildung 4 sind exemplarisch und nicht abschließend zu verstehen; auch der Anteilswert von einem Drittel der fiskalischen Erträge, die in den Fonds fließen, ist exemplarisch zu verstehen. Die Rückflüsse in den Fonds sind dadurch möglich, dass der quantitative oder qualitative Ausbau in einigen Jahren zu höheren öffentlichen Einnahmen bzw. geringeren Ausgaben in den Sozialsystemen führt. Zu diesen Einsparungen gehören u.a. die Kinder- und Jugendhilfe (insb. Hilfen zur Erziehung), Hartz IV, Wohngeld, Kosten der Kriminalität/Strafvollzug, geringere Krankheitskosten im Gesundheitswesen bzw. in den Sozialversicherungen etc.²¹ Diese Einsparungen ergeben sich insbesondere durch die bessere Bildung zugunsten von Personengruppen, die ansonsten keine Grundqualifikation erhalten würden, die ihnen eine nachhaltige Partizipation am Erwerbsleben ermöglicht.

Die Bereitschaft privater Finanziers, Geld in einen solchen Fonds zu investieren, hängt maßgeblich – aber nicht ausschließlich – davon ab, wie hoch die zu erwartenden Erträge (Rückflüsse in den Fonds) sind und ab wann mit diesen Rückflüssen zu rechnen ist. Abbildung 4 zeigt, dass in einigen Bereichen (z.B. frühkindlicher Bereich, Hochschule, Berufsorientierung) mit fiskalischen Renditen von 20% und mehr zu rechnen ist, während sie in anderen (z.B. im Schulbereich) nach den im nachfolgenden Abschnitt dargestellten Berechnungen (siehe ausführlich Kapitel 4) etwas geringer sind.²²

21 In den im Anhang sowie den darauf fußenden an anderen Stellen der vorliegenden Studie genannten fiskalischen Erträgen sind bisher nur die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie die Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. D.h. die tatsächlich zu erwartenden fiskalischen Erträge sind mit hoher Wahrscheinlichkeit noch höher als hier ausgewiesen.

22 Bei den Ganztagschulen ist die relativ geringe Rendite allerdings maßgeblich durch den unterstellten Investitionszeitraum von zehn Jahren bedingt, über den faktisch alle investiven Ausgaben „abgeschrieben“ wurden. Würde man einen längeren Abschreibungszeitraum zugrunde legen, z.B. von 25 oder auch 40 Jahren, würden sich die fiskalischen Renditen deutlich erhöhen.

Gleichzeitig wird deutlich, dass der zeitliche Abstand zwischen den Investitionen und den ersten Rückflüssen sehr unterschiedlich ist. Während Berufsorientierung nach etwa 3 bis 5 Jahren (u.U. sogar früher) zu ersten spürbaren Rückflüssen in die öffentlichen Haushalte führt, ist in der frühkindlichen Bildung allerfrühestens nach 15 bis 20 Jahren mit deutlichen Erträgen rechnen.²³

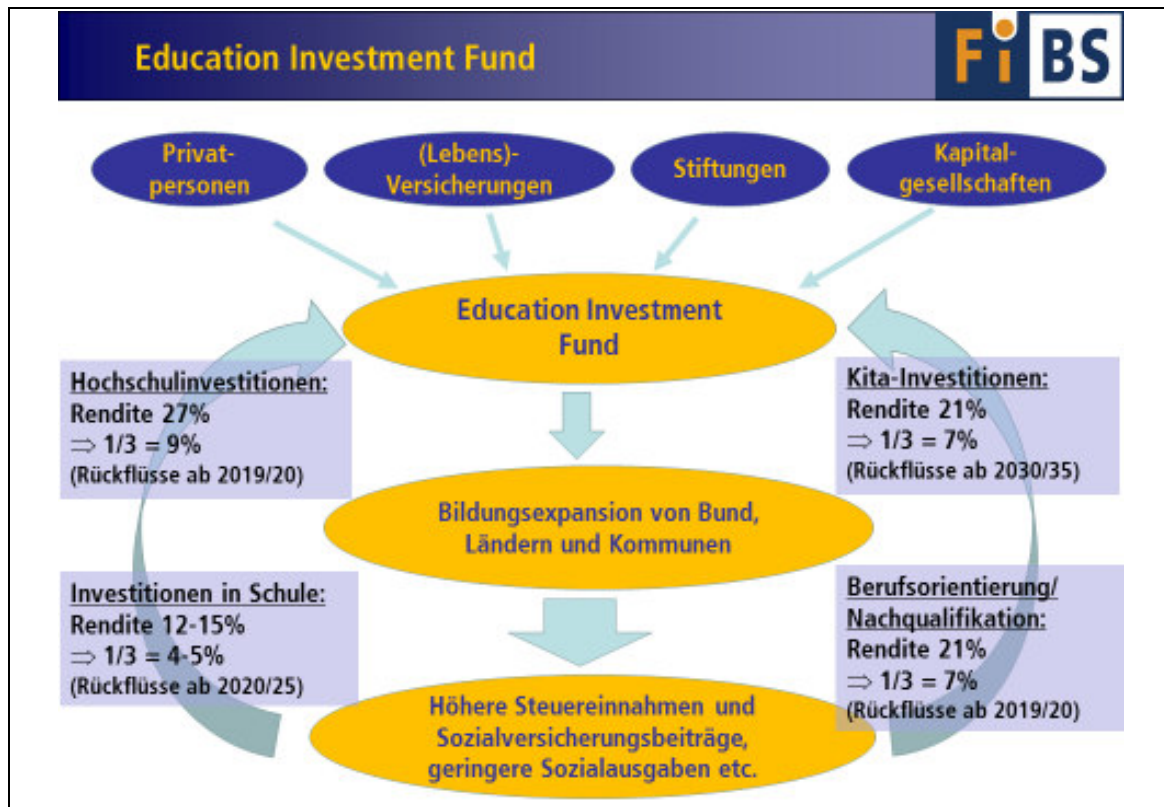


Abbildung 4: Entwicklung der Schulabgängerzahlen bis 2025 nach Schulabschluss

Da Anleger eine Tendenz zu eher kurzfristigen Anlagehorizonten haben,²⁴ würde dieses bedeuten, dass Berufsorientierung oder Hochschulbildung einen Vorteil gegenüber anderen Bildungsbereichen, und insbesondere im Vergleich zu frühkindlichen Bildungsinvestitionen, hätten. Die konkrete Ausgestaltung bzw. Umsetzung des Fonds ist damit eine strategisch sehr bedeutsame Entscheidung.

²³ Da die Berechnungen weiter unten ausschließlich auf die fiskalischen Renditen i.e.S. abheben, ist davon auszugehen, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit ersten Rückflüssen bzw. Einsparungen zu rechnen ist, als hier ausgewiesen. So zahlen Auszubildende Sozialversicherungsbeiträge und es werden zugleich Ausgaben für das Übergangssystem oder für Sozialleistungen eingespart; in diesen Fällen ist daher mit deutlich früheren Rückflüssen zu rechnen. In anderen Bereichen, Schule und Kindertageseinrichtungen, ist mit positiven Auswirkungen z.B. auf die Inanspruchnahme von Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu rechnen; auch hier ist daher mit früheren Erträgen zu rechnen.

²⁴ Im Bereich der sog. Social Impact Bonds wird z.B. häufig über einen Anlagehorizont von maximal 8 Jahren berichtet. In allen Bildungsbereichen erreichen die Investitionen die ermittelte Rendite erst ab bzw. nach diesem Zeitpunkt.

Es ist grundsätzlich möglich, den Fonds so aufzusetzen, dass (1) konkrete Einzelmaßnahmen oder (2) bestimmte Bildungsbereiche unterstützt werden oder aber (3) durch einen übergreifenden Fonds in Maßnahmen in unterschiedlichen Bildungsbereichen zu investieren. Ersteres würde z.B. bedeuten, dass in den Ausbau der Kindertagesstätte(n) in einer Kommune X investiert wird, während (2) grundsätzlich unterschiedliche Maßnahmen im frühkindlichen oder Hochschulbereich vorsieht. Die dritte Option würde bedeuten, dass sowohl in frühkindliche als auch hochschulische Vorhaben investiert würde.²⁵

Während (1) und (2) den Anlegern ermöglichen würde, gezielt ihren unmittelbaren persönlichen Präferenzen zu folgen und entweder in bestimmte Projekte oder in unterschiedliche Bildungsbereiche zu investieren, hätte (3) den Vorteil der Diversifikation, d.h. die Investitionen und damit auch die Erträge und Risiken sowie deren zeitlicher Anfall würden auf unterschiedliche Maßnahmen und/oder Bildungsbereiche verteilt. Hierdurch würde sich einerseits das Risiko verringern, andererseits verteilen sich auch die Rückflüsse gleichmäßiger über die Zeit, und es könnte zu einer „günstigeren“ Verteilung der Gelder über alle Bildungsbereiche kommen.²⁶ Denkbar – und vermutlich für den Beginn vorteilhaft – ist eine kombinierte Strategie, die Investitionen in Einzelprojekte und bestimmte Bildungsbereiche ebenso ermöglicht wie Investitionen in unterschiedliche Bildungsbereiche.

Grundsätzlich soll der Fonds jedoch weniger in ausgewählte Einzelvorhaben (Projekte) oder Individuen investieren als in grundlegendere Maßnahmen, d.h. den Ausbau der Hochschulen im Land XY oder den frühkindlichen Bildungsbereich in der Kommune oder dem Land XY. Hintergrund ist, dass die Finanzierung spezifischer Einzelmaßnahmen oder gar von Individuen zu einer Selektion auf Basis der erwarteten Erträge der Einzelmaßnahmen bzw. Individuen führen würde und damit die üblichen Investitionsmuster nicht durchbrochen werden können. Dies ist aber zur Generierung hoher fiskalischer oder sozialer Bildungsrenditen erforderlich. Die Gesellschaft, wie insbesondere auch die öffentliche Hand, hat höhere Erträge, wenn die bisher vernachlässigten Gruppen mit schlechten Bildungsleistungen besser erreicht werden (siehe z.B. auch Cunha et al. 2006). Es geht insofern um eine kohortenorientierte bzw. systemische Förderung und nicht um „kleine“ Einzelmaßnahmen oder gar Individuen.

Der Vorteil eines solchen privaten Education Investments Fonds ist, dass er außerhalb der öffentlichen Haushalte geführt wird und somit nicht Bestandteil der öffentlichen Verschuldung ist, sondern vielmehr dazu beiträgt, dass sich die Lage der öffentlichen Haushalte sukzessive deutlich verbessert. D.h. es kann auf der Systemebene investiert werden, was im Rahmen der öffentlichen Haushalte der-

25 Darüber hinaus könnte im Weiterbildungsbereich gezielt in bestimmte Personengruppen oder auch Individuen investiert werden; dies gilt u.a. auch im Hochschulbereich.

26 Auf der anderen Seite verringern sich damit u.U. die Renditen gegenüber spezifischen Investitionen in ertragreichere Bildungsbereiche, in Anlehnung an die Berechnungen in Kapitel 4 z.B. in Hochschul- oder frühkindliche Bildung.

zeit nicht möglich ist, da Bildung nach wie vor nicht als Investition, sondern als Konsum angesehen wird und die Schuldenbremse, unabhängig davon, in wenigen Jahren ein weiteres Ausgabenwachstum bremst, sofern es nicht aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden kann.

Ein weiterer Vorteil ist, dass das Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen dadurch überwunden werden kann, dass alle föderalen Ebenen sowie – idealiter – auch die Sozialversicherungen in die Refinanzierung eingebunden werden und somit alle drei bzw. vier Ebenen den Fonds entsprechend ihrer Erträge refinanzieren. Dies bedeutet zugleich, dass ein geringerer Anteil der Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in den öffentlichen Haushalten an den Fonds abgetreten werden muss, um eine bestimmte Rendite zu erzielen; alternativ wird der Fonds attraktiver für die Anleger.

Zudem stellt der Fonds eine Möglichkeit dar, die kontraproduktiven, durch den Bildungsföderalismus bedingten Einschränkungen zu überwinden, da nicht die Frage zu klären ist, ob Bund, Länder und/oder Kommunen die Bildungsinvestitionen finanzieren, sondern sie sich „lediglich“ darüber verständigen müssen, ob und in welchem Umfang sie ihre fiskalischen Erträge an den Fonds abtreten und sich somit an der Refinanzierung beteiligen. Grundsätzlich ist es auch möglich, dass die Investitionen durchgeführt werden, obwohl sich nur eine der föderalen Ebenen an der Refinanzierung beteiligt, vorausgesetzt die Rendite für den Fonds wird durch die Anleger als ausreichend hoch angesehen. Hierbei können auch Aspekte der Corporate Social Responsibility oder der Verzicht auf (einen Teil der) persönlichen Rendite eine Rolle spielen, wenn andere Vorstellungen erfüllt bzw. bedient werden.

Ein wesentlicher Nachteil gegenüber einer Schulden- oder Anleihefinanzierung aus Sicht der öffentlichen Hand – und damit auch der Rechnungshöfe – ist, dass die Teilung der fiskalischen Erträge mit dem Fonds letztlich eine höhere indirekte Verzinsung bedeutet. Allerdings besteht die Alternative derzeit nicht in der Wahl der Höhe der Verzinsung, sondern in der grundlegenden Frage, ob überhaupt in mehr und bessere Bildung investiert werden kann oder nicht. Im Rahmen der öffentlichen Haushalte ist die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für Bildungsinvestitionen vor dem Hintergrund der Effekte auf die öffentliche Verschuldung ebenso wenig zu erwarten wie angesichts der erforderlichen Mehrheiten in den Parlamenten. Bildung besitzt – trotz aller Bemühungen – im politischen Gesamtsystem nicht die Unterstützung bzw. Wertschätzung, die erforderlich wäre, um die Bildungsbudgets deutlich und nachhaltig zu erhöhen. Sollte der Fonds die Mittel für entsprechende Investitionen bereitstellen können, wächst der Druck auf die öffentliche Hand, die Investitionen auch vorzunehmen.

Mit anderen Worten: mit dem Education Investment Fonds werden „mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen“:

- Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Bildungsinvestitionen und damit Ermöglichung von Bildungsinvestitionen, die sonst nicht durchgeführt werden könnten,

- erhöhter Druck auf die öffentlichen Entscheidungsträger, in Bildung zu investieren,
- Fokus auf fiskalische bzw. soziale Erträge und damit auf Maßnahmen zur Förderung insbesondere bildungsbenachteiligter Gruppen
- Überwindung der Einschränkungen des Bildungsföderalismus.

Kurzum: die Gesellschaft bekommt ein Instrument in die Hand, um gezielt „Lobbyarbeit“ für bestimmte Bildungsinvestitionen zu betreiben und entsprechenden Druck auf die öffentlichen Entscheidungsträger ausüben zu können.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2015), Arbeitsmarktprognose 2030. Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland, Berlin.
- Dohmen, Dieter (2011), Fachkräftebedarf und Ableitung des Bedarfs an Masterstudienplätzen für Baden-Württemberg, Kurzgutachten im Auftrag des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg, Berlin (unveröffentlicht).
- Dohmen, Dieter (2014a), FiBS-Studienanfängerprognose 2014 bis 2025: Die Zeit nach den doppelten Abiturjahrgängen, FiBS-Forum Nr. 51 (http://www.fibs.eu/de/sites/presse/_wgHtml/_wgData/FiBS-Forum_051_Studienanfaengerprognose-2014.pdf), Berlin.
- Dohmen, Dieter (2014b), Berufsausbildung unter Druck – Prognose zum deutschen Berufsbildungssystem bis 2025, FiBS-Forum Nr. 52 (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/FiBS-Forum_052_Berufsausbildung%20unter%20Druck_140903.pdf), Berlin.
- Dohmen, Dieter (2014c), Entwicklung der Betreuungsrelationen an den Hochschulen in Deutschland 2003 bis 2012, FiBS-Forum Nr. 53 (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/Forum_053_Betreuungsrelationen%20an%20deutschen%20Hochschulen.pdf), Berlin.
- Dohmen, Dieter (2015a), Demografie und Fachkräftesicherung erfordern Ausbau von Hochschulen und Berufsbildung und eine bessere Schulbildung, FiBS-Forum Nr. 55 (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/FiBS-Forum_055_Studien-%20und%20Ausbildungsplatzbedarfsprognose.pdf), Berlin.
- Dohmen, Dieter, René Krempkow (2014), Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung – von 2000 bis 2025, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), St. Augustin/Berlin.
- Economix Research & Consulting (2013), Arbeitsmarktprognose 2030. Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland: Prognose nach Bundesländern, München.
- Helmrich, Robert, Gerd Zika (Hrsg.) (2010), Beruf und Qualifikation in der Zukunft; Berichte zur Beruflichen Bildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Klemm, Klaus (2012a), Was kostet der gebundene Ganzttag? Berechnungen zusätzlicher Ausgaben für die Einführung eines flächendeckenden Ganztagsangebots in Deutschland, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Klemm, Klaus (2012b), Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Konsortium Bildungsbericht (2014), Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Bielefeld.
- Maier, Tobias, Gerd Zika, Marc Ingo Wolter, Michael Kalinowski, Robert Helmrich (2014), Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung. Aktuelle Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung von Lohnentwicklungen und beruflicher Flexibilität, BIBB Report, 23/14, Bonn.
- Nida-Rümelin, Julian (2013), Wir sollten den Akademisierungswahn stoppen, FAZ vom 1.9.2013 (<http://www.faz.net/aktuell/politik/portraits-personalien/im-gespraech-julian-nida-ruemelin-wir-sollten-den-akademisierungswahn-stoppen-12554497.html>).
- Nida-Rümelin, Julian (2014), Der Akademisierungswahn. Zur Krise beruflicher und akademischer Ausbildung, Hamburg.
- OECD (2013), PISA 2012 results: What students know and can do with what they know: Key results from PISA 2012, Paris.

- Pfeiffer, Friedhelm, Holger Stichnoth (2015), Fiskalische und individuelle Bildungsrenditen - aktuelle Befunde für Deutschland, ZEW Discussion Paper No. 15-010, Mannheim.
- Prognos AG (2009), Arbeitslandschaft 2030. Projektion von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nach Tätigkeiten und Qualifikationsniveaus. Kurzfassung, vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Ausgabe: 01/2008, Basel. (Fundstelle: http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Arbeitslandschaft_2030_Kurzfassung_2008-10-14.pdf, Zugriff: 8.12.2010).
- Prognos AG (2012), Arbeitslandschaft 2035. Eine Studie im Auftrag der vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Basel. Fundstelle: vbw-agenda.de/downloads/positionen/arbeitslandschaft-2035.pdf, eingesehen: 21.05.2015).
- Prognos AG (2015), Arbeitslandschaft 2040. Eine vbw-Studie, erstellt von der Prognos AG, (<http://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Sozialpolitik/2015/Downloads/20150521-Studie-AL-2040-final.pdf>; Zugriff: 27.5.2015).
- Schweitzer, Erik (2014), Akademisierungswahn um jeden Preis stoppen, FAZ vom 3.2.2014; (<http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/campus/dihk-praesident-akademisierung-um-jeden-preis-stoppen-12782779.html>).
- Statistisches Bundesamt (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014a), Fachserie 1 Reihe 4.1.2 – Mikrozensus. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen in Deutschland 2013, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014b), 2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren, Pressemitteilung Nr. 179 vom 22. Mai 2014, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014c), Fachserie 1 Reihe 2.2 – Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2013, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015a), Fachserie 11 Reihe 4.3.1 – Nicht-monetäre hochschulstatistische Kennziffern 2000-2013, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015b), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- StEG-Konsortium (2010), Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005–2010, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- Zika, Gerd, Tobias Maier (Hrsg.) (2014), Qualifikation und Beruf in Deutschlands Regionen bis 2030. Konzepte, Methoden und Ergebnisse der BIBB-IAB-Projektionen. IAB-Bibliothek, Band 353, Bielefeld.
- Zika, Gerd, Tobias Maier, Robert Helmrich, Markus Hummel, Michael Kalinowski, Carsten Hänisch, Marc Ingo Wolter, Anke Mönning (2015), Qualifikations- und Berufsfeldprojektion bis 2030. Engpässe und Überhänge regional ungleich verteilt, IAB-Kurzbericht 9/2015.

4. Anhang: Fiskalische Erträge bildungspolitischer Reformen²⁷

Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, dass ein wesentliches (ökonomisches) Argument für die erforderlichen zusätzlichen Bildungsinvestitionen in den zu erwartenden Erträgen besteht, wobei das „Auseinanderfallen der Kosten und Erträge“ bei einer öffentlichen Finanzierung als (eine) zentrale Bremse anzusehen ist. Konkret werden die zu erwartenden fiskalischen Erträge durch höhere Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge sowie die geringen Sozialausgaben erreicht. Es gibt eine Reihe weiterer Erträge, die hier nicht berücksichtigt werden, die aber dazu führen, dass die ermittelten fiskalischen Bildungsrenditen eher unter- als überschätzt sind. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich Erträge zwischen den föderalen Ebenen verändern würden, sofern diese Kosteneinsparungen berücksichtigt würden.

Methodische Hinweise

Die in den folgenden Abschnitten ermittelten Erträge konzentrieren sich ausschließlich auf die engeren fiskalischen Erträge, d.h. die höheren Einkommensteuerzahlungen, die höheren Sozialversicherungsbeiträge und die geringeren Sozialausgaben, insbesondere in der Arbeitslosenversicherung, die auf die durch den verbesserten Bildungserfolg zu erwartenden höheren durchschnittlichen Erwerbseinkommen sowie auf die Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos zurückzuführen sind. Hierbei wurden jeweils die dem entsprechenden Bildungsabschluss entsprechenden Durchschnittseinkommen und durchschnittlichen Arbeitslosenquoten zugrunde gelegt. Konkret bedeutet dies, dass, wenn statt eines Schulabbruchs ein Hauptschulabschluss erreicht würde, mit der durchschnittlichen Eintrittswahrscheinlichkeit für die Hauptschulabsolvent/innen eine Berufsausbildung aufgenommen und wiederum mit durchschnittlicher Erfolgswahrscheinlichkeit abgeschlossen würde. Daran schließt sich wiederum mit durchschnittlicher Übergangswahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit an, die mit dem durchschnittlichen Gehalt von Berufstätigen mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung bewertet wird. Das Arbeitslosigkeitsrisiko entspricht dabei ebenfalls dieser Bildungsgruppe.

Zu unterscheiden sind bei den nachfolgenden Überlegungen zwei Betrachtungsebenen, die sich einmal aus den unmittelbaren Maßnahmekosten sowie zum anderen aus den unterstellten Folgeeffekten ergeben, wenn also etwa die Beteiligung an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung zu einer höheren Leistungsfähigkeit der Kinder und damit zu entsprechend veränderten Bildungsverläufen führt, z.B. durch eine höheren Übergangswahrscheinlichkeit auf das Gymnasium, geringerer Arbeitslosigkeit etc. Die folgende Darstellung weist daher einmal die unmittelbaren Kosten der jeweiligen im Fokus stehenden Maßnahme und zum anderen die Gesamtkosten der aus diesen Maßnahmen folgenden Bildungseffekte, einschließlich der Verteilung der Kosten

²⁷ Die nachfolgenden Darstellungen bauen auf Dohmen/Henke (2011) auf, die auf der Basis des Simulationsmodells FiBS-EduSim© die fiskalischen Renditen für verschiedene Bildungsmaßnahmen exemplarisch berechnet haben, und erweitern diese durch eine Aufschlüsselung der Kosten und Erträge auf die einzelnen föderalen Ebenen (siehe hierzu auch bereits Dohmen 2011).

Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass es sich um Simulationsrechnungen handelt, die die Auswirkungen auf die zu erwartenden Kosten und Erträge berechnen, wenn die in den Annahmen zugrunde gelegten Veränderungen bei den Übergangswahrscheinlichkeiten, d.h. den eigentlichen Bildungseffekten, eintreffen würden. Da häufig nur begrenzte Informationen über die Wirkungen von bestimmten Bildungsreformen auf veränderte Bildungserfolge vorliegen, wurden in der Ursprungsstudie unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der unterstellten Wirkungen zugrunde gelegt. In der vorliegenden Studie wird davon die mittlere Variante dargestellt. Zu den anderen Varianten siehe Dohmen et al. (2011).

auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen, aus. Die sich aus diesen Bildungseffekten ergebenden Erträge werden ebenfalls den jeweiligen föderalen Ebenen zugerechnet; aus der Gegenüberstellung der Erträge und Kosten ergeben sich dann die ermittelten fiskalischen Renditen. Auf der Ertragsebene werden dabei nicht nur die föderalen Ebenen, sondern auch die Sozialversicherungen betrachtet, die ebenfalls von den Bildungsmaßnahmen profitieren werden. Der Korrektheit halber sei darauf hingewiesen, dass sich die ermittelten Renditen der Sozialversicherungen aus der Aufteilung der Gesamterträge auf die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen ergeben. Dieser „Kunstgriff“ ist erforderlich, da die Sozialversicherungen nicht an den Kosten beteiligt sind und sich somit eigentlich „unendlich große Renditen“ ergeben würden. D.h. auch wenn die nachfolgenden Darstellungen in den meisten Fällen erhebliche Erträge für die Sozialversicherungen ausweisen, sind diese faktisch noch geringer ausgewiesen, als sie in der Realität sein würden. Die auf die föderalen Ebenen bezogenen Erträge sind hingegen korrekt durch Gegenüberstellung der jeweiligen Kosten und Erträge ermittelt worden.²⁸ Es werden jeweils die Kosten und Erträge für zehn Kohorten berechnet, d.h. die auf spätere Kohorten entfallende Rendite wäre zumindest in den Fällen, in denen erhebliche Investitionskosten für den Ausbau anfallen, wie z.B. beim Krippen- oder Ganztagschulausbau höher als hier ausgewiesen, da diese bei nachfolgenden Kohorten nicht mehr berücksichtigt werden müssten. Alternativ würden sich die hier ausgewiesenen Erträge erhöhen, da die Investitionskosten auf eine größere Anzahl an Kohorten verteilt werden könnten.

4.1 Erträge frühkindlicher Bildung

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

4.1.1 Fiskalische Rendite der Bildungseffekte bei Kindern

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

Insgesamt ergäbe sich in diesem Szenario eine durchschnittliche fiskalische Rendite von 17,0% (siehe auch Tabelle 1).²⁹ Über die Hälfte dieser Gesamrendite (9,1%) würde auf die Sozialversicherungen entfallen,³⁰ während sich die auf die öffentlichen Haushalte entfallenden 7,9% auf Bund,

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

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

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

Länder und Kommunen verteilen. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kostenanteile, die die föderalen Ebenen an den verschiedenen Stufen des Bildungssystems haben (siehe oben),³¹ sowie vor allem der Verteilung der Einkommensteuer (Bund und Länder je 42,5%, Kommunen 15%), ergeben sich sehr unterschiedliche fiskalische Renditen.

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

Anmerkung: *) Rendite ist mathematisch nicht berechenbar, da Kosten gleich Null. Quelle: FiBS EduSim©

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

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

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

4.1.2 Fiskalische Wirkungen der Beschäftigungseffekte bei den Eltern

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

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

von € 1.250 und ein oberes von € 1.500 plausibel,³² wobei sich die nachfolgenden Berechnungen auf den bei Dohmen (2007) ermittelten Bruttoausbaubedarf von insgesamt rund 420.00 Plätzen³³ beziehen. In der Studie werden die Wirkungen unterschiedlicher durchschnittlicher Beschäftigungseffekte berechnet, von denen hier nur die mittlere Variante dargestellt wird, die davon ausgeht, dass die Eltern bei der Hälfte der zusätzlichen Plätze in größerem Umfang als bisher erwerbstätig wären, was 210.000 zusätzlichen Erwerbspersonen entsprechen würde.

Bei einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von € 1.000 (€ 1.250; € 1.500) pro Monat werden bei Steuerklasse V³⁴ Lohnsteuern von (gerundet) € 193 (€ 299; € 390) monatlich (einschließlich Solidaritätszuschlag) fällig sowie Sozialabgaben von rund € 420 (€ 525; € 630) (jeweils einschl. Arbeitgeberanteil). Bei einem Beschäftigungseffekt von 210.000 Personen ergäben sich somit zusätzliche Steuereinnahmen von € 480, € 756 und € 983 Mio. pro Jahr. Zusammen mit den Sozialversicherungseinnahmen von € 1.060, € 1.320 bzw. € 1.590 Mio., beliefen sich die öffentlichen Einnahmen auf € 1,5 bis 2,6 Mrd. (siehe Tabelle 2).³⁵ Um die Effekte der hier geringer angenommenen Erweiterung um 200.000 Plätze zu ermitteln, können die Ergebnisse halbiert werden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Erträge aus schulischen Präventionsmaßnahmen

Die Kosten und Erträge schulischer Präventionsmaßnahmen werden anhand von zwei ausgewählten Beispielen verdeutlicht, und zwar zum einen durch die verbesserte Förderung benachteiligter Schüler/innen in der Hauptschule und zum anderen durch eine verbesserte Berufsorientierung.

Als erstes Beispiel sei die **produktive Berufsorientierung** betrachtet, worunter Maßnahmen verstanden werden, die schulisches und betriebsnahes Lernen miteinander verbinden, wie z.B. Stadt als Schule, Handwerk-Lernen oder das sogenannte produktive Lernen. Nach den Berechnungen von Dohmen et al. (2011) wären hierfür (in der mittleren Variante) Kosten von € 6,2 Mrd. erforderlich (einschl. der Effekte auf nachgelagerte Bildungsphasen). Die unmittelbaren Kosten sind nur gut halb so hoch, wobei zur Vereinfachung Kosten von € 3.000 pro Schüler/in über einen dreijährigen Zeitraum unterstellt wurden. Diese relativ geringen Kosten lassen eine vergleichsweise hohe Gesamtrendite erwarten, die in der mittleren Variante 23,0% beträgt.³⁶

Von diesen Gesamterträgen entfällt gut die Hälfte auf die Sozialversicherungen, die an den Kosten nicht beteiligt sind. Für die Gebietskörperschaften ergibt sich insgesamt eine durchschnittliche fiskali-

³⁶ In der unteren Variante beträgt die Gesamtrendite 12,0%, in der oberen 26,9%.

sche Rendite von 10,5%, die jedoch für den Bund aufgrund der vergleichsweise geringen Kostenbeteiligung 26,3% beträgt, während sie für die Länder bei 5,8% und für die Kommunen bei 13,0% liegt.

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

Anmerkung: *) Rendite ist mathematisch nicht berechenbar, da Kosten gleich Null. Quelle: FiBS EduSim©

Tabelle 3: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge der stärkeren Berufsorientierung auf die Gebietskörperschaften

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

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

Anmerkung: *) Rendite ist mathematisch nicht berechenbar, da Kosten gleich Null. Quelle: FiBS EduSim©

Tabelle 4: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge der Prävention von Schulabbrüchen auf die Gebietskörperschaften

Auch diese Präventionsmaßnahme ist mit einer beachtlichen Gesamtrendite von 18,8% in der mittleren Variante verbunden,³⁷ die zu knapp zwei Dritteln auf die Sozialversicherungen entfallen. Da die Länder die höchste Kostenbelastung haben (76% der Gesamtkosten), erzielen sie mit 3,0% die geringste fiskalische Rendite aller föderalen Ebenen, während die der Kommunen mit 8,5% fast dreimal so hoch ist. Die Bundesrendite beläuft sich aufgrund der geringen Kostenbelastung (12%) auf 27,4%.

4.3 Erträge der Hochschulbildung

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

Tabelle 5 zeigt, dass ein Ausbau um insgesamt 500.000 Studienplätze, wie er nach Berechnungen des FiBS für den Zeitraum 2011 bis 2015 erforderlich wäre (und letztlich auch für die nachfolgenden fünf Jahre) (siehe Dohmen 2010a), insgesamt rund € 13 Mrd. kosten würde, die entsprechend der Regelungen im Hochschulpakt jeweils hälftig durch Bund und Länder finanziert werden müssten. Dies ist bereits eine Modifikation im Vergleich zur bestehenden Hochschulfinanzierung (siehe oben).

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

Anmerkung: *) Rendite ist mathematisch nicht berechenbar, da Kosten gleich Null. Quelle: FiBS EduSim©

Tabelle 5: Verteilung der Kosten und fiskalischen Erträge eines Ausbaus des Hochschulsystems auf die Gebietskörperschaften

37 In der unteren Variante beläuft sich die fiskalische Gesamtrendite auf 11,0% und in der oberen auf 23,9%.

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

Zwar sind auch die in den vorhergehenden Kapiteln betrachteten Beispiele faktisch mit Wanderungsbewegungen konfrontiert, allerdings sind die Zusammenhänge weniger transparent als im Hochschulbereich, da ein direkter Bezug zwischen dem Studium und der anschließenden Erwerbstätigkeit hergestellt werden kann.

Beispielhaft stellt sich die Situation wie folgt dar: Wenn jemand seinen Hochschulabschluss in Thüringen erwirbt, dann kostet dies das Land Thüringen durchschnittlich € 30.000 (ohne Berücksichtigung der Abbrecherquoten).³⁸ Wandert diese/r Absolvent/in anschließend nach Bayern ab und verdient € 3.000 im Monat, dann bekommt der Bund von der Lohnsteuer € 235, Bayern ebenfalls € 235 und die Kommune, in der er/sie wohnt, gut € 80 – jeweils pro Monat.³⁹ Die größten Vorteile haben indes die Sozialversicherungen, die pro Monat rund € 1.200 (inkl. Arbeitgeberanteil) erhalten. Pro Jahr sind dies demnach jeweils rund € 2.800 für Bund und Land, € 1.000 für die Kommune und € 14.400 für die Sozialversicherungen.

Im Beispielfall würde das Land Thüringen von den Erträgen des Studiums nicht profitieren. Während sich das Studium für Thüringen bei einem Verbleib des/der Absolvent/in im Land erst nach rund 10 Jahren rechnen würde, profitiert Bayern ab dem ersten Jahr von dem/der in Thüringen ausgebildeten Akademiker/in.

Löst man sich von dieser Einzelfallbetrachtung und betrachtet alleine die Wanderungsbewegungen des Absolventenjahrgangs 2005, dann erfahren die ostdeutschen Bundesländer einen Nettoinvestitionsverlust von € 195 Mio., davon gehen € 135 Mio. an die süddeutschen und € 60 Mio. an die norddeutschen Länder, und die norddeutschen einen von € 120 Mio. an die süddeutschen Länder. Der

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

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

Nettogewinn der süddeutschen Länder beträgt dementsprechend € 255 Mio., nur bezogen auf eingesparte Ausbildungskosten.⁴⁰

Berücksichtigt man die Steuereinnahmen, dann vergrößert sich der Saldo der ostdeutschen Länder um € 20 Mio. (davon € 14 Mio. an die süddeutschen und € 6 Mio. an die norddeutschen Länder) und der der norddeutschen Länder um € 6 Mio. pro Jahr.⁴¹

Der Bund profitiert, allein bezogen auf die Hochschulabsolvent/innen des Jahres 2005, mit € 520 Mio. pro Jahr,⁴² und die Sozialversicherungen haben jährliche Einnahmen von € 2,4 Mrd. allein durch den Absolventenjahrgang 2005. Diese Werte multiplizieren sich mit jedem Absolventenjahrgang.

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

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

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

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

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

4. Diese Überlegungen sollten bei Diskussionen über Veränderungen bzw. die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt werden, da es insbesondere die süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg sind, die von den Investitionen in die Hochschulen anderer Bundesländer profitieren.

4.4 Zusammenfassung und Folgen für die öffentliche Finanzierung(sbereitschaft)

Die Berechnungen in den vorhergehenden Abschnitten haben sehr deutlich gezeigt, dass sowohl die Kosten als insbesondere auch die Erträge präventiver Bildungsinvestitionen erheblich sind, im föderalen System allerdings zugleich beträchtlich auseinanderfallen. Der mit Abstand größte Nutznießer aller Bildungsinvestitionen sind die Sozialversicherungen, auf sie entfallen in allen Beispielrechnungen immer rund mindestens die Hälfte, teilweise gar drei Viertel der fiskalischen Erträge, die sich in den Berechnungen ausschließlich aus höheren Sozialversicherungseinnahmen speisen. Sie würden sich durch geringere Ausgaben für Sozialleistungen, die hier nicht berücksichtigt werden, weiter erhöhen. Die Erträge der Sozialversicherungen sind insofern von besonderer Relevanz für die Gesamtbeurteilung, als sie an der Finanzierung des Bildungssystems fast nicht beteiligt sind, sieht man einmal von der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an einzelnen Maßnahmen im Schul- bzw. Übergangsbereich ab. Da sich diese Kosten aber bei erfolgreichen Bildungsinvestitionen sukzessive weiter verringern würden, erhöhen die eingesparten Ausgaben insbesondere auch die fiskalische Rendite der Sozialversicherungen.

Die geringste fiskalische Rendite unter den föderalen Ebenen haben in fast allen Beispielrechnungen die Länder, die aber den größten Anteil der Bildungsausgaben finanzieren müssen, während der Bund in den meisten Fällen die höchste Rendite erzielt. Lediglich im frühkindlichen Bereich wären es die Kommunen, die die höchste Ausgabenlast zu tragen hätte.⁴³ Die Renditen korrelieren letztlich negativ mit den Finanzierungsanteilen der jeweiligen föderalen Ebene, d.h. je höher der Finanzierungsanteil, desto niedriger tendenziell die Rendite.

Die dargestellten Befunde bedeuten zweierlei: Erstens, präventive Bildungsinvestitionen sind insgesamt gesehen fiskalisch hochrentabel! (Gesellschaftliche und persönliche Erträge sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt). Zweitens: Kostenträger und Nutznießer der Erträge fallen beträchtlich auseinander, sodass diejenigen, die die Kosten zu tragen hätten, das geringste (fiskalische) Interesse an zusätzlichen Ausgaben – und zum Teil auch die geringsten finanziellen Möglichkeiten – hätten.

43 Sollte es tatsächlich, wie derzeit zwischen Bund und Ländern diskutiert, ein Bundesqualitätsgesetz geben, könnten sich die Lasten etwas zugunsten der Kommunen und insbesondere „zuungunsten“ des Bundes verschieben, sofern insbesondere der Bund aufgrund des sog. Konnexitätsprinzips (vereinfacht: „wer bestellt, bezahlt auch“) für die damit verbundenen Kosten aufkommen würde.

Da darüber hinaus insbesondere die Sozialversicherungen und der Bund von den Bildungserträgen profitieren, ergäbe sich aus ökonomischer Sicht zudem ein starkes Argument für eine stärkere Einbindung des Bundes in die Bildungsfinanzierung.⁴⁴ Dies ist jedoch aufgrund der Vereinbarungen im Rahmen der Föderalismusreform nicht bzw. nur sehr eingeschränkt möglich⁴⁵ oder aber insbesondere über allgemeine Finanzausweisungen des Bundes an die Länder, die dann aber von den Ländern nicht zwingend im vorgesehenen Bildungsbereich verausgabt werden (müssen).

Zwar werden immer wieder Lösungen und Aus- oder Umwege gefunden, um stärkere Bundeszuweisungen für bildungspolitische Maßnahmen zu ermöglichen – siehe die Regelungen zum Krippenausbau oder zum Hochschulpakt –, allerdings sind dies einerseits Einmal- oder temporäre Maßnahmen, andererseits ist der Aufwand jeweils recht hoch. Die Finanzierungsfähigkeit der Länder wird zudem durch die aktuelle Finanzlage⁴⁶ sowie durch die sog. Schuldenbremse beeinträchtigt, nach der die Länder ab 2020 keine Schulden mehr machen dürfen. Diese Vereinbarung wirft bereits heute ihre Schatten voraus, und zwingt die Länder in unterschiedlichem Maße zu Einsparungen bzw. geringeren Ausgabenanstiegen als „eigentlich“ erforderlich wären, um z.B. das Bildungssystem qualitativ und/oder quantitativ auszubauen.

Fasst man die vorstehenden Ausführungen abschließend zusammen, dann führen zusätzliche und insbesondere präventive Bildungsinvestitionen zu einer deutlichen Verbesserung der zukünftigen Haushaltslage, werden aber voraussichtlich – und insbesondere nicht im gesellschaftlich und wirtschaftlich erforderlichen Umfang – getätigt.

44 Bei den Kommunen ist die Sachlage etwas diffiziler: Zwar zeigen sich auch hier vergleichsweise überdurchschnittliche fiskalische Renditen, da sie an den Gesamtausgaben des Bildungssystems bzw. an den Folgekosten der veränderten Bildungsverläufe nur begrenzt beteiligt sind; allerdings profitieren nicht alle Kommunen gleichermaßen davon. Vielmehr ist von beträchtlichen Wanderungsbewegungen im Lebensverlauf auszugehen, so dass die Kommunen, die in den frühkindlichen Bereich investieren, nicht unbedingt die Kommunen sein müssen, die Jahrzehnte später auch davon profitieren. Vielmehr ist gerade im Zuge der demografischen Entwicklung und der zu erwartenden Verstärkung des Stadt-Land-Gefälles zu erwarten, dass insbesondere die Kommunen im ländlichen Raum ökonomisch „benachteiligt“ würden. D.h. sie würden von dem insbesondere von ihnen zu finanzierenden Krippenausbau abwanderungsbedingt nicht profitieren, während insbesondere städtische Kommunen bzw. kreisfreie Städte zuwanderungsbedingt begünstigt würden.

45 Für den Hochschulbereich gibt es zwar mittlerweile eine partielle Reform zugunsten einer grundsätzlichen Möglichkeit, dass sich der Bund wieder stärker an der Finanzierung beteiligen darf, allerdings sind die Hürden für die konkrete Umsetzung durch ein (faktisches) Einstimmigkeitsprinzip zwischen Bund und Ländern sehr hoch bzw. die Möglichkeiten einzelner Länder, einer Vereinbarung nur unter bestimmten Bedingungen zuzustimmen, sehr groß.

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