

Föderalismusreform II für Einstieg in Entschuldung und nationalen Bildungspakt nutzen

Positionspapier zur Klausur der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-
Finanzbeziehungen

Im Zentrum der Debatten der Kommission stand bislang die Überlegung, dem Problem der Staatsverschuldung mit neuen rechtlichen Kriterien für die Begrenzung der Kreditaufnahme zu begegnen. Damit verknüpft sind Forderungen, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach wettbewerbsföderalistischen Mustern neu zu ordnen. Jedoch werden unserer Meinung nach die Erklärungsmuster, die das Anwachsen der Staatsverschuldung primär auf ein ungesteuertes Ausgabeverhalten der Politik zurückführen, dem neue konstitutionelle Zügel angelegt werden müssen, den Ursachen der Staatsverschuldung nicht gerecht. Wir verkennen den Handlungsbedarf im Hinblick auf die Staatsverschuldung nicht und unterbreiten dazu in den Punkten I.2. und II. Vorschläge. Das Thema des Umgangs mit der Staatsverschuldung zur Kernfrage der Generationengerechtigkeit zu machen, greift zu kurz, angesichts der im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Bildungsfinanzierung in Deutschland.

Deswegen stellen wir auch andere Fragen an die Föderalismusreform II. Wendet sie sich den Zukunftsaufgaben der Republik zu oder verharrt sie in Altlastenbewältigung und Landesegoismen?

Die **Erneuerung des Systems der Bildungsfinanzierung** in Deutschland ist unseres Erachtens eine der Aufgaben, denen sich auch die Föderalismusreform II stellen muss. Die Bildungskleinstaaterei mit ihren Kooperationsverboten, die vor allem im Schulbereich große gesamtstaatliche Programme behindern, ist ein deutscher Sonderweg, den kein bildungspolitisch erfolgreiches Land in Europa geht. Die Orientierung am Wettbewerbsföderalismus kann dafür keine Lösung bieten. „Im Bildungsbereich findet bei den Ländern ein eindeutiger Wettbewerb nach unten statt“, wie Prof. Dr. Wolfgang Rensch auf der Anhörung feststellte.

I. Ein kurzes Fazit der Expertenanhörung vom 22.6.2007

In der Anhörung zeichnete sich eine mehrheitliche Übereinstimmung im Grundsatz dafür ab, die Finanzverfassung der Republik mit dem Ziel neuer Schuldengrenzen in Art. 115 GG zu ändern. Damit würde zugleich eine Abkehr vom Prinzip einer gesamtstaatlichen Finanzpolitik, die sich am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 109) orientiert, vollzogen werden. Mittelbar steht damit auch die unabhängige Haushaltswirtschaft der Länder in Art. 109 zur Disposition. Diese scheinbare Übereinstimmung sollte jedoch nicht den Blick auf weitere und in der Sache gravierende Meinungsverschiedenheiten und innere Widersprüche verstellen.

Es geht dabei nicht nur darum, dass eine Minderheit der Experten in Zweifel zieht, ob das politisch verursachte Verschuldungsproblem primär juristisch, über eine Änderung der Finanzverfassung adäquat zu lösen ist. Die Anhörung hat vielmehr deutlich gemacht, dass sowohl zwischen den hinzugezogenen Wissenschaftlern als auch den Vertretern der Bundes- und Landespolitik auch in diesen Grundsatzfragen keine gemeinsame Auffassung besteht.

I.1 Unterschiedliche Leitbilder für die Reform

„Aufgabe der Finanzverfassung ist es, eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen sicherzustellen“¹. Dieser Feststellung des Sachverständigen Prof. Dr. Joachim Wieland folgend, ergeben sich im Hinblick auf das Schuldenproblem grundsätzlich zwei Schlussfolgerungen: Erstens muss seine Bewältigung auch einnahmeseitig betrachtet werden. Zweitens ist der Platz, den die Haushaltskonsolidierung in einem Reformkonzept der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einzunehmen hat, im Gesamtzusammenhang der Probleme einer aufgaben- und bedarfsgerechten Finanzierung der Gebietskörperschaften zu bestimmen. Es ist daher bedauerlich, dass die Debatte um die Bewältigung der Staatsverschuldung innerhalb der Kommission weitgehend abgekoppelt von drängenden Problemen wie der Unterfinanzierung öffentlicher Aufgaben, vor allem im Bildungsbereich oder dem Investitionsstau in den Kommunen geführt wird.

Normativ stehen sich in der Debatte somit zwei Leitbilder kontrovers gegenüber:

- Zum Einen das der „dienenden“ Finanzverfassung, die eine kooperative und bedarfsgerechte Finanzierung der Staatsaufgaben sicherstellen soll. Die Finanzverfassung wird damit unmittelbar in den Zusammenhang eines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags gestellt.
- Zum anderen das einer vom Wandel der gesellschaftspolitischen Bedürfnisse und Wechsel der parlamentarischen Mehrheiten abgekoppelten Finanzverfassung, die einen ausgeglichenen Haushalt zum Selbstzweck erhebt. Die Verschuldungsproblematik wird hier aus dem gesellschaftlichen Zusammenhang gelöst und als Ergebnis eines Regulierungsdefizits dargestellt, das primär juristisch durch neue Verschuldungsregeln zu bewältigen wäre.

I.2 Entschuldungsdebatte für alternative Ansätze öffnen

Wir plädieren dafür, die Debatte um die Staatsverschuldung zu versachlichen. Die Propaganda vom „Marsch in den Schuldenstaat“ ist nicht berechtigt. Deutschland lebt nicht über seine Verhältnisse. Die Defizite in vielen öffentlichen Haushalten verringern sich. Mehrere Bundesländer kamen 2006 ohne Nettoneuverschuldung aus. Für 2007 rechnet das BMF mit einem Rückgang des Staatsdefizits auf 1,2 Prozent des BIP. Es soll sich bis Ende 2010 auf ca. 0,5% Prozent verringern. Diese Zahlen widerlegen unseres Erachtens die These vom „Marsch in den Schuldenstaat“.

Dennoch ist zu konstatieren, dass der Anteil der Schulden am nominalen Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote) sich deutlich erhöht hat. Allein von 1990 bis 1996 erhöhte sich die deutsche Schuldenstandsquote von 40,4 Prozent auf 58,9 Prozent. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die deutsche Vereinigung in erheblichem Umfang durch eine höhere staatliche Verschuldung finanziert worden ist. Der bewusste Verzicht der damaligen Regierung Kohl auf einen Lastenausgleich, der auch die privaten Vermögen in Deutschland in einem stärkeren Maße an den Kosten der Einheit beteiligt hätte, ist somit ein maßgeblicher Grund für das strukturelle Anwachsen der Staatsverschuldung. Weiterhin haben die Steuerausfälle, die mit der rotgrünen Steuerreform verbunden waren, in den meisten Bundesländern zu einem spürbaren Anstieg der Neuverschuldung geführt. Der Umstand, dass im Jahre 2004 11 von 16 Bundesländern die Kreditobergrenze des GG überschritten haben, ist ursächlich auf diese bundespolitischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.

¹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, stenografischer Bericht der 4. Sitzung, S. 68A

Diese Umstände und nicht ein Mangel an Restriktion in der Finanzverfassung sind die wesentlichen Ursachen für das eingetretene Niveau der Staatsverschuldung.

Auch wenn unseres Erachtens die Bewältigung des Staatsschuldenproblems bei den Staatseinnahmen einsetzen muss, sind wir der Meinung, dass die Föderalismuskommission konstruktiv auf Forderungen nach einer Entschuldung der Länder eingehen sollte.

Die Einführung neuer Verschuldungsgrenzen wurde sowohl von Vertretern der Geber- als auch der Nehmerländer an die Bedingung einer Entschuldung der Bundesländer gekoppelt. Wir plädieren dafür, dass auch Modelle, die bereits im Rahmen der Finanzministerkonferenz vorgelegt und diskutiert wurden, auch einer öffentlichen Erörterung in der Kommission zugeführt werden. Die Kommission sollte die Gelegenheit erhalten, vorhandene Modelle alternativ zu diskutieren.

Das betrifft unter anderem:

- Den Vorschlag des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Harry Peter Carstensen², wonach der Bund in einem Entschuldungsfonds Altschulden der Länder, einschließlich des damit verbundenen Schuldendienstes übernimmt. Im Austausch soll der Bund Mehrwertsteueranteile erhalten.

- Den Vorschlag des baden-württembergischen Ministerpräsident Günther Oettinger, finanzschwachen Bundesländern über einen Entschuldungsfonds für jeden getilgten Euro einen Euro Tilgungszuschuss zu zahlen, wenn diese verbindlich auf Neuverschuldung verzichten. Aber diese Teilentschuldung soll zwingend mit der Zustimmung der Ländergesamtheit auf die Einführung von Hebesätzen auf Einkommens- und Körperschaftsteuer verknüpft werden.

- Den bislang internen Vorschlag einer Reihe von Bundesländern in der Finanzministerkonferenz, dass der Bund die Zinsbelastungen der Ländergesamtheit übernimmt und dafür im Gegenwert Mehrwertsteueranteile erhält.³ 2003 betragen die Zinsausgaben der Länder ca. 20,5 Mrd. Euro.

Die grundsätzlichen Differenzen zwischen diesen Vorschlägen weisen auf erhebliche Interessengegensätze zwischen den Bundesländern hin. Dabei verstehen wir den Oettinger-Vorschlag vor allem als Versuch, Bundesländer, die der Einführung von mehr Steuerautonomie skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen, in die Strategie der Befürworter von mehr Wettbewerbsföderalismus einzubinden.

Wir finden, dass alle diese Vorschläge zu kurz greifen und unterbreiten in Teil II des Positionspapiers einen eigenen Vorschlag.

I.3 Sollbruchstelle Wettbewerbsföderalismus

Als zentrale Sollbruchstelle innerhalb der Debatte um die Föderalismusreform II zeichnet sich die Frage der Übertragung wettbewerbzföderalistischer Prinzipien auf die Steuergesetzgebung und Steuerverteilung einschließlich des Länderfinanzausgleich (LFA) ab. Hier hat es die heftigsten Debatten zwischen den Sachverständigen gegeben und hier haben die Vertreter der Länder am deutlichsten entlang ihrer Interessen eingegriffen. Die LINKE sieht sich in ihren Einwänden gegen die Einführung von Zuschlags- und Abschlagsrechten bei der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer durch eine Reihe von Sachverständigen bestätigt. So ging ein Sachverständi-

² „Thesen zur MBO II“ vom 20.6.2007, Kommissions-Drs. 041

³ Sachstandsbericht der FMK v. März 2007

ger davon aus, dass die Hebesätze für die Einkommensteuer in Mecklenburg viermal so hoch wie in Hessen liegen müssten, weil dessen Steuerbasis viermal kleiner als die von Hessen sei. Dies führe zu einem kontraproduktiven Steuerwettbewerb. Die LINKE bleibt auch daher bei ihrer Grundsatzposition: Das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt der Ausdehnung des Steuerwettbewerbes normative Grenzen.

I.4 Analytischen Schwächen und selektive Wahrnehmung als Probleme der Erkenntnisgewinnung in der Kommission

Der kraftvollen Rhetorik des Aufbruchs, die gelegentlich in der Kommission gepflegt wird, steht eine gewisse Dürftigkeit der Analyse der Auswirkungen möglicher Änderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gegenüber. So hebt das BMF regelmäßig die Hände, wenn es darum geht, Modellberechnungen über die Auswirkungen der Einführung neuer Schuldenschranken bzw. der Einführung von Zu- und Abschlagsrechten der Länder auf die Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer vorzulegen.

Zugleich sind wir über eine gewisse Selektivität bei der Thematisierung internationaler Erfahrungen beim Schuldenabbau erstaunt. Das betrifft vor allem die Debatte um die „Schweizer Schuldenbremse“. Die Entschuldung der schweizerischen Gebietskörperschaften ist in einem weitaus höheren Maße durch die Beteiligung der Kantone an den Goldverkäufen der Nationalbank vorangetrieben worden, als durch die sog. „Schuldenbremse“, für deren Einführung einige in der Kommission plädieren. Nach Informationen des Eidgenössischen Finanzdepartements haben die Kantone durch ihre Beteiligung an den Goldverkäufen in 2005 mehr als 14 Mrd. Franken erhalten. Nach Auffassung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sollen diese Mittel primär für Schuldentilgung verwendet werden.⁴ Die Konsolidierung des Schweizer Bundeshaushaltes wird zudem durch eine höhere nationale Steuerquote (20,8 Prozent Deutschland und 22,9 Prozent Schweiz in 2005) und eine Vermögensteuer auf kantonaler Ebene gestützt.⁵

I.5 Verfassungsrechtliche Probleme

Die Verfassungsmäßigkeit der durch den Sachverständigenrat vorgesehenen Übertragung der neuen Schuldenschranken auf die Länder per Grundgesetzänderung wurde im Verlauf der Expertenanhörung massiv in Zweifel gezogen. Der Sachverständige der Landtagsbank Prof. Dr. Hans-Peter Schneider erklärte die Übertragung neuer Verschuldungsregeln auf die Länder per Grundgesetzänderung für verfassungswidrig. Die Landtage müssten jeweils einzeln mit Zweidrittelmehrheit zustimmen. Diese Zweifel konnten auch im Verlauf der Anhörung nicht ausgeräumt werden. Wir erwarten, dass das Bundesministerium der Justiz auf einer der nächsten Kommissionssitzungen zu dem von Prof. Schneider formulierten Problem Stellung nimmt.

II. Politischer Handlungsbedarf

Die Fraktion DIE LINKE legt Wert auf die Feststellung, dass sie sich in ihren grundsätzlichen Einschätzungen zur Perspektive der Finanzverfassung in Übereinstimmung mit den Positionen des DGB-Bundesvorstandes zur Föderalismusreform II befindet: Die „dauerhafte Sicherstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen“, heißt es dort, ist „ein ... notwendiges politisches Ziel. Insofern ist die Suche nach Lösungen, wie aus der hohen Staatsverschuldung resultierende Risiken für die öffentlichen Haushalte in ökonomisch sinnvoller Weise eingegrenzt werden kön-

⁴ Bericht des Bundesrates über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte, 23.6.07, S. 37ff. /<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/dokumenteneubersicht/index.html?>

⁵ Entwicklung der Steuer- und Abgabenlast in den Mitgliedsstaaten der OECD, Monatsbericht des BMF, S. 48ff

nen, ein berechtigtes Anliegen. (...) Dies kann ... „aber nicht bedeuten, dass man sich von dem in den Grundgesetzartikeln 115 und 109 sowie im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 verankerten Leitbild der deutschen Finanzverfassung verabschiedet und sich stattdessen nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt einem weiteren starren Regelwerk unterwirft, welches Gesetzgebung und Regierung ihrer politischen Handlungsmöglichkeiten beraubt.“⁶

Reformbedarf für die Finanzverfassung gibt es aus unserer Sicht im Hinblick auf das kooperative Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter wie vor allem der Gesamtheit öffentlicher Bildungsangebote, angefangen von der Versorgung mit KiTa-Plätzen, der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Hoch- und Fachschulausbildung und der Erwachsenenqualifizierung. Öffentliche Bildung muss daher als Gemeinschaftsaufgabe definiert werden.

II.1 Prävention von Haushaltskrisen im Bundesstaat

Die Entwicklung des Zinsniveaus birgt erhebliche Risiken für die öffentliche Hand. Allein die Erhöhung des Durchschnittszinsniveaus um 1 Prozent bedeutet zusätzliche Ausgaben von 15 Mrd. Euro. Eine Haushaltspolitik, die diese Risiken nur auf die Ausgaben überträgt und die Konsolidierung des Haushalts über die Reduzierung der Primärausgaben, vor allem im Sozial- und Bildungsbereich ausgleichen will, wirkt problemverschärfend. Deswegen sollte künftig auch durch Rücklagenbildung eine bessere Vorsorge für Haushaltskrisen getroffen werden. Dies jedoch ist nur im Kontext einer Politik der Einnahmeverbesserung der öffentlichen Hand sinnvoll.

Aus unserer Sicht bietet Art. 109 GG in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eine hinreichende verfassungsrechtliche und gesetzliche Basis für die Prävention von Haushaltskrisen. Die Bildung von Rücklagen und die Verpflichtung, in Jahren mit guter Konjunktur zusätzliche Mittel für die Tilgung der Schulden zur Verfügung zu stellen (§§ 5, 7 Stabilitätsgesetz), sollte strikter gefasst werden.

Für die Artikel 115 und 109 GG ergibt sich aus unserer Sicht kein Veränderungsbedarf. Für die Prävention von Haushaltskrisen muss die Basis der Steuereinnahmen verbreitert werden, dazu gehört auch eine Erhöhung der Beiträge von privaten Vermögen und Kapital für die Finanzierung des Gemeinwesens.

Die Einführung eines Sanktionssystems bzw. exekutive Befugnisse für den Finanzplanungsrat als Mittel der Prävention von Haushaltskrisen lehnen wir ab.

Nicht nur angesichts des Umstandes, dass sich eine Reihe von Bundesländern in einer Haushaltsnotlage befinden, ergibt sich ein spezifischer Handlungsbedarf für den Bund. Die Länder sind als wichtige Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge einschließlich der Bildung zu stärken.

Wir teilen dabei die Auffassung des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Carstensen, der die Entschuldung als gemeinschaftliche Aufgabe definierte, die zur Herstellung von Chancengleichheit zwischen den Ländern beitragen soll. „Wesentliche Grundlage dafür ist eine möglichst weitgehende Entlastung aller Länder von Ihren Altschulden sowie der damit verbundenen Aufwendungen für Zins und Tilgung.“

Deswegen halten wir den Vorschlag von Carstensen, einen Entschuldungsfonds, zu dem auch die Länder nach der Maßgabe ihrer Finanzkraft einen Beitrag leisten, für im Grundsatz richtig. Wir

⁶ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (Hg). „Wachstum fördern – Staatsschulden begrenzen“- Positionspapier Nr. 2 des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Föderalismusreform II“, Berlin, 3.7.2007, S.1

finden aber, dass die Finanzierung über die Abtretung von Mehrwertsteueranteilen deutlich zu kurz greift.

II.2 Verschuldung

Das Verschuldungsproblem der öffentlichen Hand grundsätzlich anzupacken, bedeutet für uns, auch den Beitrag der privaten Vermögen zum Lastenausgleich von Anfang an zu definieren.

Wir plädieren dafür, einen Entschuldungsfonds, der der öffentlichen Hand wieder mehr Spielräume für die Finanzierung von Zukunftsaufgaben, von Bildung, Forschung, Wachstum und Beschäftigung verschaffen soll, auf mehrere Säulen zu stützen:

Dafür kämen in Frage:

- Eine einmalige Vermögensabgabe, wie sie z.B. von Wissenschaftlern oder auch Parteien wie Bündnis 90/ Die Grünen (Wahlprogramm 1998) gefordert worden ist.
- Alternativ dazu kämen auch laufende Abgaben auf Vermögen anknüpfend an das Lastenausgleichsgesetz von 1952 in Frage.⁷
- Zuschläge auf die Erbschaftsteuer.
- Beiträge aus den Gewinnen der Deutschen Bundesbank
- Goldverkäufe der Deutschen Bundesbank nach Schweizer Vorbild
- Beiträge nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Bundesländer. Dazu gibt es einen Vorschlag aus der FMK (Umsatzsteueranteile gegen Übernahme des Schuldendienstes). Wir plädieren dafür, dass dieses Modell in der Kommission ernsthaft geprüft wird (siehe Anlage).

II.3 Steuerpolitik (Länderfinanzausgleich; Steuerautonomie, Bundessteuerverwaltung)

Der Finanzausgleich dient der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und soll wirtschaftliche Benachteiligungen einzelner Bundesländer ausgleichen. Nach Art. 107 Abs.2 Satz 1 GG soll „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Berliner Haushaltsnotlage den Vorrang der aufgabenadäquaten Finanzausstattung durch den Länderfinanzausgleich bestätigt.

Die Gemeinschaftssteuern (Mehrwertsteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer usw.) sind Steuern auf die Wirtschaftskraft Deutschlands. Ihre Verteilung darf nicht bornierten Länderegoismen untergeordnet werden. Die in der Kommission spürbaren Versuche, die Intensität der Ausgleichszahlungen der Länder (**horizontaler Finanzausgleich**) zugunsten der wirtschafts- und finanzstarken Länder zu mindern, werden daher von uns nicht unterstützt.

⁷

Das Lastenausgleichsgesetz von 1952 regelt, dass diejenigen, denen nach dem Krieg ein erhebliches Vermögen verblieben war, die Hälfte dieses Vermögens nach dem Stand vom 21. Juni 1948 in 120 vierteljährlichen Raten, also verteilt auf 30 Jahre, in einen Ausgleichsfonds einzahlen mussten. Zu diesem Zweck wurden eine Vermögensabgabe, eine Hypothekengewinnabgabe und eine Kreditgewinnabgabe eingeführt, die an die Finanzämter zu zahlen waren. Diese Belastungen (0,6 % pro Jahr) konnten auf Grund der langen Zeit aus den Einnahmen des betroffenen Vermögenswertes geleistet werden, ohne die Vermögenssubstanz angreifen zu müssen, wobei den Betroffenen diese Leistungen infolge der ständigen Inflation in den Jahren 1948 bis 1978 allmählich leichter fielen. Ab den 1980er Jahren flossen zunehmend auch allgemeine Steuermittel in den Fonds. Die Lastenausgleichsleistungen betragen bis Ende 1973 insgesamt 82,52 Mrd. DM.

Die Verteilung der Mittel aus dem **vertikalen Finanzausgleich** (BEZ/SOBEZ) sollte sich stärker nach Bedarfsgesichtspunkten, die auf regionalen Strukturunterschieden beruhen, orientieren. Dabei müssen sozialdemografische Faktoren (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebedürftigkeit usw.) ebenso berücksichtigt werden wie leistungsbezogene Faktoren (z.B. Anzahl der Studienplätze, der Forschungseinrichtungen, Anzahl der Abiturienten).

Anknüpfend an Gutachten der Unternehmensberatung Kienbaum plädiert das BMF dafür, eine einheitliche **Bundessteuerverwaltung** einzuführen. Dadurch sollen Mehreinnahmen von insgesamt **bis zu 11,5 Mrd. Euro** erschlossen werden. Die Fraktion DIE LINKE steht diesem Modell grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Die Verbesserung der Einnahmenbasis durch die Behebung von Vollzugsdefiziten kommt aus unserer Sicht der Ländergesamtheit zu gute und überwindet schädliche Formen des Steuerwettbewerbs. Unseres Erachtens ist es jedoch dringend notwendig, angesichts der Bedenken, die diesbezüglich in einigen Ländern bestehen, eine Reihe von Voraussetzungen zu klären, bevor eine Entscheidung im Grundsatz getroffen wird. Dazu gehören unseres Erachtens:

- Sicherung der Mitsprache der Länder bei Standortentscheidungen,
- Sicherung der Interessen der Beschäftigten,
- Übergang aller personalwirtschaftlichen Verpflichtungen auf den Bund (d.h. auch der Beamtenversorgung)

II.4. Föderalismusreform II für Einstieg in einen nationalen Bildungspakt nutzen

1. Deutschland liegt im OECD-Vergleich der öffentlichen Bildungsausgaben auf Platz 21 der 29 untersuchten Staaten. Deutschland gab im Jahre 2003 4,7 Prozent des BIP für Bildung aus. Spitzenreiter Dänemark gibt für öffentliche Bildung 8,3 % des BIP für Bildung aus, gefolgt von Island (7,8 %), Norwegen (7,6 %) und Schweden (7,5 %). Die Schweiz (6,0 %) und Österreich (5,5 %), als deutschsprachige Länder mit dualem System, wenden öffentlich ebenfalls wesentlich mehr Geld für Bildung auf als die Bundesrepublik. Diesen Rückstand durch eine Erhöhung der privaten Bildungsausgaben kompensieren zu wollen, würde Fehlentwicklungen noch vertiefen, zumal Deutschland bei den privaten Bildungsausgaben neben Korea, den USA, Kanada, Japan, Mexiko, Neuseeland und Großbritannien im vorderen Drittel der OECD-Staaten liegt.
2. Deutschland fällt nicht nur beim Anteil seiner Wirtschaftskraft, den es für Bildung ausgibt, zurück. Andere Staaten organisieren Bildung viel stärker als Gemeinschaftsaufgabe. Die starke Verlagerung der Bildungsfinanzierung auf die Gliedstaaten, die durch die Föderalismusreform I gestärkt wurde, ist ein deutscher Sonderweg. In anderen föderalen Staaten trägt die zentrale Ebene im höheren Maße die Finanzierung von Bildungsausgaben. Dies gilt vor allem für die vergleichbaren föderalen Staaten Österreich und die Schweiz, die ähnlich wie Deutschland über ein starkes Duales System verfügen. Das betrifft z. B. die zentrale Finanzierung der Lehrer/innengehälter in Österreich und den Hochschulfinanzausgleich in der Schweiz. Wettbewerbsföderalismus in der Bildung ist der falsche Weg.
3. Die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland sind nicht nur unter internationalen Wettbewerbsgesichtspunkten zu gering. Dies betrifft sowohl die Unterfinanzierung des Bildungssystems (fehlende Kindergarten- und Studienplätze, ungenügende Sachmittel- und Personalausstattung), als auch den erheblichen Mehrbedarf für den Ausbau zu einem sozial gerechteren System. Ohne öffentliche Mehrausgaben kann auch das vom Wissenschaftsrat geforderte Niveau der Bildungsbeteiligung nicht erreicht werden.⁸ Setzt sich dieser Trend fort, droht die Gestaltung der Wissensgesellschaft in Deutschland zu scheitern. Um den von Ex-

⁸ Der Wissenschaftsrat (2006) fordert eine Studienberechtigtenquote von 50 % (derzeit: 42,5 %), eine Studienanfänger/innenquote von mindestens 40 % (derzeit 37 %) und eine Hochschulabsolvent/innenquote an der gleichaltrigen Bevölkerung von 35 % (derzeit 21,1 %).

pert/innen für die Modernisierung des Bildungswesens als notwendig erachteten finanziellen Handlungsbedarf erbringen zu können, müssten die Bildungsausgaben um einen Anteil von bis zu 1,9 Prozent des BIP (2004) gesteigert werden.⁹ Damit würde Deutschland zwar noch nicht die internationalen Spitzenwerte, z. B. der skandinavischen Staaten erreichen. Die Finanzierung von zentralen Projekten, wie eines flächendeckenden Ganztags- und Gemeinschaftsschulnetz und der bedarfsgerechte Ausbau des Angebots an Studienplätzen wäre jedoch möglich.

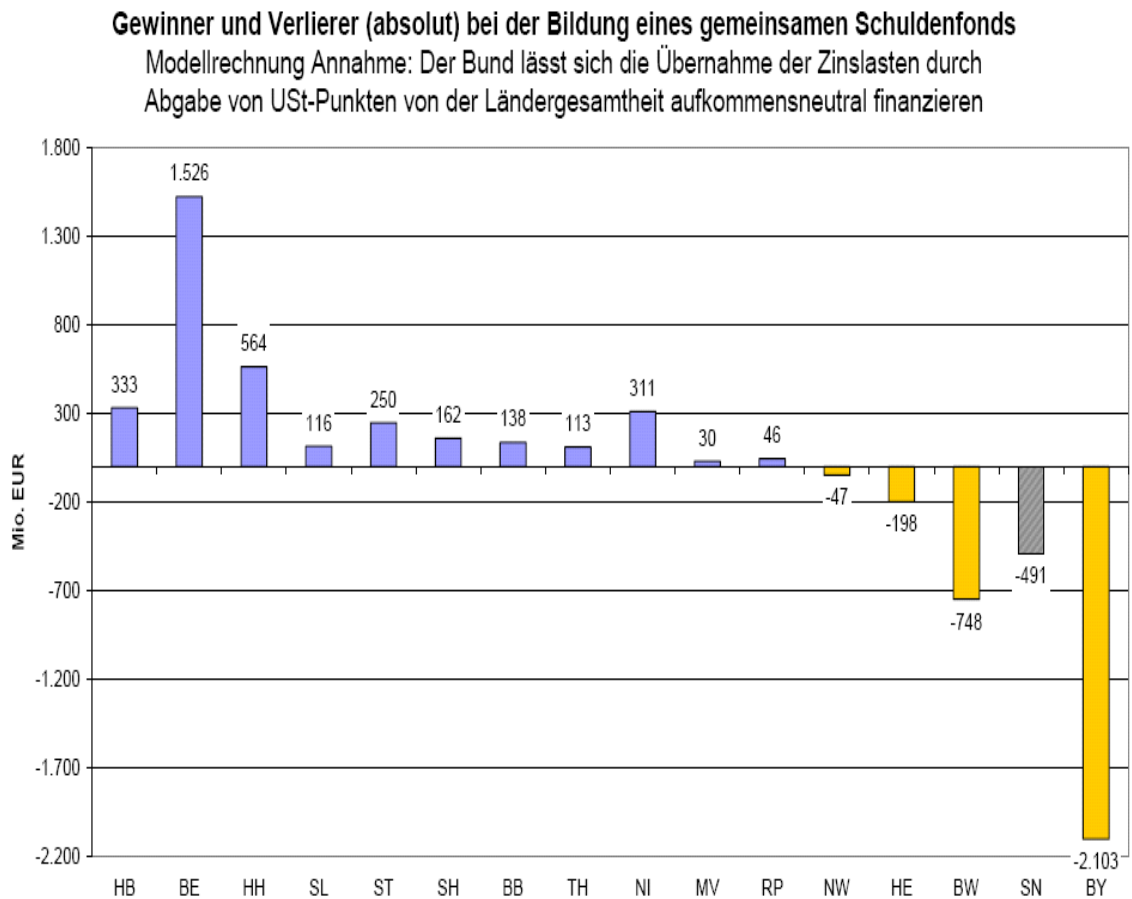
4. Der haushaltspolitische Handlungsbedarf wird von Expert/innen auf bis zu 43 Mrd. Euro beziffert. Allein für den Ausbau eines flächendeckenden, gebührenfreien Kita-Netztes veranschlagt Karl Lauterbach (SPD) 23,5 Mrd. Euro. Allein dies macht einen Mehrbedarf von 12 Mrd. Euro aus. Derzeit werden rund 102 Mrd. Euro von Bund, Ländern und Gemeinden für öffentliche Bildung ausgegeben. Ohne eine andere Steuerpolitik ist der bildungspolitische Reformbedarf daher nicht zu finanzieren.
5. Die Mobilisierung der Ressourcen für den Umbau des Bildungssystems ist eine zentrale haushaltspolitische Aufgabe der Republik. Dies reicht weit über den Rahmen, der der Föderalismusreform gesetzt ist, hinaus. Im Rahmen der Reform sollten jedoch Schritte zur Modernisierung der Finanzverfassung unternommen und Bildung neu als Gemeinschaftsaufgabe definiert werden. Denn ohne dass der Rahmen für die Bildungsfinanzierung neu gesetzt wird, bleibt offen, wie Bund, Länder und Kommunen die neuen Aufgaben schultern können.
6. Es gibt im Deutschen Föderalismus Anreize für die Bundesländer, geringe Ausgaben für Bildung zu tätigen und diese Ausgaben auf andere Bundesländer zu überwälzen («Trittbrettfahrer-Verhalten»). Es gibt Hinweise auf einen innerdeutschen Brain Drain in die südlichen Bundesländer. Darauf muss die Föderalismuskommission reagieren. Der aufkommende Wettbewerbsföderalismus birgt das Risiko des „Bildungsdumpings“.
7. Als erste Schritte für eine bessere Finanzierung der Bildung sollten im Rahmen der Föderalismusreform II die Möglichkeit geschaffen werden, Programme der Bildungsfinanzierung als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz (Art. 91b) zu übernehmen. Das sog. Kooperationsverbot in Art. 104b muss fallen. Außerdem sollte in Anlehnung an das österreichische Beispiel über bundesweite Ausstattungsstandards (Personal, Sachmittel) gesprochen werden. Werden diese Standards dauerhaft unterschritten, müssen die betroffenen Länder mit finanziellen Sanktionen rechnen.
8. Mittelfristig müssen so Voraussetzungen geschaffen werden, um zu einem nationalen Bildungspakt von Bund und Ländern zu gelangen. Bund und Länder sollten sich in diesem Pakt verpflichten, die Bildungsausgaben dauerhaft an einem Anteil des BIP zu indexieren, der Deutschland an den Durchschnitt der Industriestaaten heranführt. Als Indikator bietet sich die Größe «Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes je eine Million Schüler/innen bzw. Studierende» an. Diese Indexierung könnte zu einer Entlastung des Bildungsbereiches von kontraproduktiven Sparzwängen beitragen. Wir wollen mit einem nationalen Bildungspakt auch erreichen, dass die durch die Länder erreichten Bildungsbeteiligungsquoten, als ein unmittelbarer Beitrag zur Bildungsgerechtigkeit, stärker im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden. Mit dem Pakt können Maßnahmen für die Einrichtung eines flächendeckenden gebührenfreien Netztes von Kindertagesstätten und Gemeinschaftsschulen sowie die Steigerung der Anzahl der Studienplätze und der Absolvent/innen ergriffen werden.

Die Bundesrepublik hat sich bereits 1975 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf die Gewährleistung des Rechts auf Bildung verpflichtet. Damit ist die Verwirklichung dieses Rechtes Staatsziel. Jedes Land hat die Pflicht, sein Bildungssystem entsprechend zu öffnen und seiner Bevölkerung das Recht auf Bildung zu ermöglichen.

⁹ Diese bis zu 1,9 % ergeben sich aus Mehrausgaben für Bildung in Höhe von 43 Mrd. €, wie ver.di dies fordert. Bei einem BIP von 2.322 Mrd. € entspricht dies 1,85 %.

Anlage I

(Das Diagramm ist der Bestandsaufnahme der Finanzministerkonferenz zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen entnommen)



Quelle: BMF, Schuldenstandstatistik des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen.

Anlage II: Bildungsausgaben in Deutschland (2006)

	Berücksichtigung im nationalen Bildungsbudget	Berücksichtigung in den internationalen Meldungen (UOE)
Bildung insgesamt (Näherungswert)	135,1 Mrd. €	113,2 Mrd. €
Vorschulische Erziehung (privat / öffentlich)	10,6 Mrd. €	10,6 Mrd. €
Krippen, Horte, Tagespflege	1,7 Mrd. €	1,7 Mrd. €
Tageseinrichtungen	10,3 Mrd. €	10,3 Mrd. €
Vorschule	0,3 Mrd. €	0,3 Mrd. €
Beihilfe, Versorgung	0,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Schulen (privat / öffentlich)	56,6 Mrd. €	56,6 Mrd. €
Allgemeinbildende Schulen - privat, öffentlich	48,4 Mrd. €	48,4 Mrd. €
Berufliche Schulen ³⁾	8,2 Mrd. €	8,2 Mrd. €
nachrichtlich: Beihilfe, Versorgung (oben enthalten)		
Schulformen - postsekundär II¹	1,6 Mrd. €	1,6 Mrd. €
Fachschulen	0,8 Mrd. €	0,8 Mrd. €
Schulen des Gesundheitswesens	0,7 Mrd. €	0,7 Mrd. €
Berufsakademien	0,1 Mrd. €	0,1 Mrd. €
Hochschulen (privat / öffentlich)	12,7 Mrd. €	21,9 Mrd. €
Hochschulen	11,7 Mrd. €	11,7 Mrd. €
Medizinische Versorgung	9,9 Mrd. €	9,9 Mrd. €
Hochschulforschung	9,1 Mrd. €	9,1 Mrd. €
Beihilfe, Versorgung	1,0 Mrd. €	1,0 Mrd. €
DFG-Zuschlag	0,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Doktorandenförderung	0,1 Mrd. €	0,1 Mrd. €
Duale Betriebliche Ausbildung	13,6 Mrd. €	13,6 Mrd. €
des öffentlichen Bereichs	1,1 Mrd. €	1,1 Mrd. €
des nichtöffentlichen Bereichs	12,5 Mrd. €	12,5 Mrd. €
Betriebliche Weiterbildung der Unternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, Gebietskörperschaften	10,1 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Weiterbildung	10,1 Mrd. €	10,1 Mrd. €
Sonstige Bildungseinrichtungen	11,9 Mrd. €	7,1 Mrd. €
Einrichtungen der Jugendarbeit	1,5 Mrd. €	1,5 Mrd. €
Sonstige öffentliche Bildungseinrichtungen	3,0 Mrd. €	3,0 Mrd. €
Sonstige private Bildungseinrichtungen	7,4 Mrd. €	7,4 Mrd. €
Ausgaben von Schülern und Studierenden für Nachhilfe, Lernmittel u.dgl.	5,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
private Aufwendungen	5,0 Mrd. €	5,0 Mrd. €
Bildungsförderung der Gebietskörperschaften	5,2 Mrd. €	1,8 Mrd. €
Schüler-BaföG	1,8 Mrd. €	1,8 Mrd. €
sonstige Schülerförderung	0,7 Mrd. €	0,7 Mrd. €
Förderung der Studierenden	2,7 Mrd. €	2,7 Mrd. €
Zuschüsse an Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen	0,0 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Förderung von Bildungsteilnehmern durch die Bundesagentur für Arbeit	4,4 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Bundesagentur für Arbeit	4,4 Mrd. €	4,4 Mrd. €
Kindergeld für kindergeldberechtigte Bildungsteilnehmer ab 19 Jahren	3,4 Mrd. €	0,0 Mrd. €
Kindergeld	3,4 Mrd. €	3,4 Mrd. €

Quelle: BLK 2006a, S. 9

Anmerkung: Die hinterlegten Werte sind jeweils nicht berücksichtigt.

¹ in der nationalen Abgrenzung dem Schulbereich, in der internationalen dem Hochschulbereich zugeordnet.