

Wixforth, Jürgen

Article — Published Version

Bildungsausgaben höher als angenommen: Zur systematischen Untererfassung der öffentlichen Versorgungsaufwendungen im Bildungsbereich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wixforth, Jürgen (2008) : Bildungsausgaben höher als angenommen: Zur systematischen Untererfassung der öffentlichen Versorgungsaufwendungen im Bildungsbereich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 9, pp. 609-615, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0844-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43083>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Jürgen Wixforth*

Bildungsausgaben höher als angenommen

Zur systematischen Untererfassung der öffentlichen Versorgungsaufwendungen im Bildungsbereich

Für die deutsche Bildungspolitik wird mehr Geld ausgegeben als in der Berichterstattung statistisch nachgewiesen wird. Wie kommt es zu dieser quantitativen Untererfassung und wie ließe sie sich methodisch beheben? Wie groß ist das Ausgabenvolumen und welche Auswirkungen hätte ein sachgerechterer Nachweis?

Mit der Vorlage des zweiten nationalen Bildungsberichts im Juni 2008 sind die Bildungsausgaben in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt. Die öffentliche Diskussion ist wesentlich davon bestimmt, dass die Höhe der Ausgaben den Stellenwert der Bildung in der Gesellschaft widerspiegelt (input-orientierte Sichtweise). Nach dieser Lesart wird der Bildung in der Bundesrepublik keine allzu hohe Priorität beigemessen. Dies lässt sich anschaulich anhand der Entwicklung einer statistischen Kenngröße illustrieren: Während Mitte der 1990er Jahre noch 6,9% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in die Bildung geflossen sind, hat der Staat im Jahr 2005 nur noch 6,3% dafür ausgegeben. Damit seien die Bildungsausgaben gemessen an der wirtschaftlichen Leistung gesunken.¹ Dieser Umstand veranlasste die Politik umgehend dazu, Appelle insbesondere an die Länder zu richten, ihre Bildungsausgaben zu steigern – so die stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Bildung und Forschung im Juni 2008.²

Die Ausgaben für das deutsche Bildungssystem werden in einer hoch aggregierten, finanzstatistischen Kennzahl erfasst, die sich nach der Definition des Bildungsberichts wie folgt zusammensetzt: „Bildungsausgaben umfassen Personalausgaben (einschließlich Beihilfen und Sozialversicherungsbeiträge), Sachaufwand, Investitionsausgaben und unterstellte Sozialbeiträge für die Altersversorgung der im Bildungsbereich aktiven Beamten nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.“³

Nach dieser Definition gehen in die Ermittlung der Bildungsausgaben drei Ist-Werte (Ausgaben für Per-

sonal, Sachaufwand und Investitionen) sowie ein Schätzwert (unterstellte Sozialbeiträge für Beamte) ein. Problematisch ist genau dieser Schätzwert für die unterstellten Sozialbeiträge: Obwohl sich die Experten grundsätzlich einig sind, dass die aktuell angesetzten Zuschläge für diese Komponente der Bildungsausgaben viel zu niedrig sind, fließen sie weiterhin in die (inter)ationale Berichterstattung zu den Bildungsausgaben ein. Ergebnis ist, dass die Ausgaben für Bildung in Deutschland um einem zweistelligen Milliardenbetrag unterzeichnet werden.

Ziel dieses Beitrags ist es, die derzeitige methodische Vorgehensweise zur Ermittlung der errechneten Beihilfen und Sozialversicherungsbeiträge für die aktiven Beamten darzulegen und kritisch einzuordnen, um im Anschluss ein mögliches alternatives Rechenmodell vorzustellen, das an realistischeren Annahmen ansetzt. Die modifizierten Bildungsausgaben werden im Anschluss in die Datengrundlagen der internationalen Bildungsberichterstattung eingespeist und die daraus resultierende Positionsveränderung Deutschlands wird im Staatenvergleich dokumentiert.

Methodische Ansätze zur Ermittlung der Versorgungsaufwendungen

Die Bildungsausgaben werden als Summe von Einzelkomponenten ermittelt. Ein Großteil der Datengrundlagen ist unproblematisch, da er sich auf Ist-

* Der Autor vertritt ausschließlich seine persönliche Meinung.

¹ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld 2008, S. 30.

² Vgl. K. Reiche: Bildungspolitik der Bundesregierung ist erfolgreich, Pressemitteilung vom 12.6.2008, http://katharina-reiche.de/de/Themen/Bildung_Forschung/Pressemitteilungen_Bildung_Forschung, Zugriff am 17.7.2008.

³ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, a.a.O., S. 35.

Jürgen Wixforth, 33, ist Referent bei der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) in Berlin.

Zahlen der amtlichen Statistik bezieht. Problematisch ist allerdings die Komponente zu den Versorgungsaufwendungen der im Bildungsbereich aktiven Beamten, die nur über Schätzungen zu ermitteln ist. Zum Zwecke der internationalen Vergleichbarkeit hat die OECD Definitionen und Empfehlungen in einem Handbuch herausgegeben, das sich auch mit der Bemessung der Versorgungsausgaben im Bildungsbereich auseinandersetzt. Die OECD gibt dazu folgende Empfehlungen:⁴ Eine vollständige Erfassung der Versorgungsausgaben ist notwendig. Sofern die Versorgungsausgaben im jeweiligen Staat nicht vollständig erfasst werden, sind die fehlenden Beträge in ihrem Ausmaß zu schätzen und hinzuzufügen. Die Höhe der Versorgungsausgaben ist so zu bemessen, dass die Aufwendungen der künftigen Versorgungsausgaben für das derzeitige Aktivpersonal vollständig abgebildet werden. Nicht herangezogen werden sollen die derzeitigen ausgezahlten Pensionsverpflichtungen, die jedoch als Grundlage für Abschätzungen dienen können.

In der Bundesrepublik ist für die Ermittlung der Höhe der Bildungsausgaben eine Berücksichtigung der künftigen Pensionsansprüche für Beamte erforderlich, da Lehrer und Professoren zum Großteil verbeamtetes Personal darstellen. Sozialbeiträge werden bislang lediglich für Angestellte (an die Sozialversicherungssysteme) abgeführt. Entsprechende Systeme für Neuverbeamtungen sind derzeit nur vereinzelt vorhanden und quantitativ noch so unbedeutend, dass sie für Berechnungen nicht herangezogen werden können. Ohne Zuschläge zu den Gehältern für das aktuell tätige verbeamtete Bildungspersonal käme es zu einer Untererfassung der öffentlich finanzierten Ressourcen. Nach den genannten methodischen Empfehlungen der OECD sind solche Lücken in der Statistik zu schließen. Ein aktuell angewandtes Verfahren des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung der Versorgungsleistungen für die nationale und internationale Berichterstattung soll diesem Tatbestand Rechnung tragen, indem fiktive Sozialbeiträge für Beamte unterstellt werden. Hierfür hat sich der Begriff des kausalitätsbezogenen Ansatzes⁵ eingebürgert. Alternativ sind Hochrechnungen auf der Grundlage der tatsächlichen Versorgungsleistungen für verbeamtetes Personal denkbar, die auch als liquiditätsbezogene Ansätze⁶ bezeichnet wer-

den. Beide Verfahren werden im Folgenden genauer vorgestellt.

Aktuelles Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Bildungsausgaben

Im Rahmen der Bildungsstatistik wird seitens des Statistischen Bundesamtes für die Zusetzung von fiktiven Vorsorgeaufwendungen ein so genanntes kausalitätsorientiertes Verfahren angewandt. Analog zu den Rentenversicherungsbeiträgen der Angestellten wird dabei eine fiktive Beitragsleistung aus der Gehaltssumme der im Bildungsbereich aktiven Beamten ermittelt, indem diese mit einem Zuschlagssatz von zurzeit 26,5% multipliziert wird. Grundlage des fiktiven Zuschlags ist der Beitragssatz zur Rentenversicherung (aktuell 19,5%), ergänzt um einen Zuschlag von 7 Prozentpunkten für den Erwerb von Ansprüchen aus der Zusatzversorgung der Angestellten sowie für sonstige Sozialleistungen. Darin enthalten sind auch die fiktiven Beihilfeaufwendungen. Das kausalitätsorientierte Verfahren zur Berechnung fiktiver Vorsorgeaufwendungen setzt also an den derzeit im aktiven Dienst befindlichen Beamten an, wie es von der OECD gefordert ist. Auch ist ein Zuschlagsmodell auf die gezahlten Beamtenbezüge ein sinnvolles Schätzverfahren für unterstellte Sozialbeiträge und wird als Beispiel von der OECD explizit genannt.⁷ Als Ergebnis dieser Berechnungen werden im nationalen und internationalen Bildungsbudget unterstellte Sozialbeiträge in Höhe von etwa 7,5 Mrd. Euro für die aktiven Beamten ausgewiesen.⁸

Im Jahr 2005 betragen die tatsächlichen Versorgungsleistungen einschließlich der Beihilfen für beamtetes Personal im Bildungsbereich nach einer Sonderauswertung der Rechnungsstatistik für den öffentlichen Gesamthaushalt bereits 11,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Die fiktiven Pensionsrückstellungen in Höhe von 7,5 Mrd. Euro würden folglich nicht einmal ausreichen, um die aktuell pensionierten Lehrkräfte zu versorgen. Ziel nach der OECD-Methode ist es jedoch, nicht die derzeitigen, sondern die zukünftigen Pensionsbelastungen der aktuell tätigen Kräfte im Bildungsbereich abzubilden. Die Zahl der Versorgungsempfänger im Bildungsbereich wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, was auch der Versorgungsbericht der Bundesregierung bestätigt:

„Der überproportionale Ausgabenanstieg bei den Ländern bis 2025 ist auf die starke Zunahme der Zahl der Versorgungsempfänger aus dem Schuldienst zu-

⁴ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications, Paris 2004, S. 65 ff.

⁵ Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005. Die aktuelle Entwicklung, Bonn 2006, S. 30.

⁶ Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, a.a.O., S. 30.

⁷ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, a.a.O., S. 66.

⁸ Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, a.a.O., S. 30.

Tabelle 1
Ausgaben für Versorgung und Beihilfen
im Bildungsbereich im Jahr 2005

(in Mio. Euro)

	Länder	Gemeinden
Schuldienst	9 999	252
darunter: Beihilfen	978	-
Hochschuldienst	1 070	-
darunter: Beihilfen	54	-
Summe	11 321	

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung der Jahresrechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden 2008.

rückzuführen. So steigt die Zahl der Versorgungsempfänger aus dem Schuldienst bis 2025 um fast 120% [...].⁹

Die Konsequenz aus dieser Entwicklung wäre, dass auch die dafür berechneten Rückstellungen höher sein müssten als die aktuellen Ausgaben des Jahres 2005.¹⁰ Während also die Schätzungen von einem starken, ja sogar dramatischen Anstieg der Versorgungsausgaben im Bildungsbereich ausgehen, unterstellt die Statistik deren Rückgang. Wenn ein Schätzverfahren derart offensichtlich die Wirklichkeit verfehlt, ist es für die Verwendung in amtlichen Berichten wenig geeignet.

Für die Unterzeichnung der unterstellten Versorgungsausgaben können folgende Ursachen benannt werden:

- Der verwendete Ansatz ist weitgehend nicht dynamisch ausgestaltet, da insbesondere die zugrunde gelegten Zuschlagssätze historisch festgesetzt sind und bislang kaum fortgeschrieben werden. Anpassungen können sich damit nur über den Anstieg der Gehaltssumme ergeben, die jedoch im Gegensatz zu den Versorgungsleistungen keiner nennenswerten Dynamik unterliegt.
- Unberücksichtigt bleiben die Rentenversicherungsleistungen des Bundes an der allgemeinen Rentenversicherung. Diese Staatszuschüsse betragen etwa 28% der Ausgaben der Rentenversicherung.¹¹
- Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Arten der Altersversorgung, wobei einem durch-

⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005, S. 155.

¹⁰ Vgl. H.-P. Klös, A. Plünnecke: Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: eine bildungsökonomische Einordnung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln 2006, S. 19.

¹¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2008, Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin 2008, S. 21.

schnittlichen Pensionär höhere Geldleistungen zur Verfügung stehen als einem Rentner. Der Bund der Steuerzahler¹² hat ermittelt, dass der Vorsprung eines Beamten unter ansonsten gleichen Bedingungen (Gehalt von monatlich 2500 Euro, 40 Dienst- bzw. Versicherungsjahre in Westdeutschland) gegenüber dem Rentner 800 Euro brutto (+76%) und 540 Euro netto (+57%) beträgt. Die wesentliche Ursache dafür ist, dass sich die Pension eines Beamten nicht, wie beim Rentner, aus einem in der gesamten Arbeitszeit errechneten Durchschnittseinkommen bemisst, sondern aus seinem letzten Grundgehalt. Dieser Sachverhalt wird im aktuellen, kausalitätsorientierten Ansatz nicht berücksichtigt.

Die insgesamt kritische Einschätzung des aktuellen Berechnungsverfahrens gibt Anlass zur Vorstellung eines alternativen Modells. Dies wird sich an der Zahl der und den Zahlungen an Versorgungsempfänger orientieren, um daraus die künftigen Versorgungsbelastungen zu errechnen.

Vorschlag für ein liquiditätsbezogenes Modell

Das Modell stellt eine Möglichkeit dar, die unterstellten Sozialbeiträge belastbarer abzuschätzen. Es setzt dazu an den aktuellen Zahlungen für Versorgungsempfänger im Bereich der Schulen und Hochschulen (Funktionen 118 und 138) gemäß der Jahresrechnungsstatistik an. Die bereinigten Ausgaben bei diesen funktionalen Positionen enthalten auch die Beihilfen an Versorgungsempfänger und deren Hinterbliebene. Mit dieser Vorgehensweise werden die tatsächlichen Zahlungen als Ausgangspunkt für die weiteren Berechnungen genommen (liquiditätsbezogenes Modell). Die Möglichkeit eines solchen Ansatzes wird von der OECD explizit erwähnt: „Note that the amount currently been paid in pensions [...] may form the basis for estimates.“¹³

Die Jahresrechnung weist im Jahr 2005 Versorgungs- und Beihilfeausgaben im Schul- und Hochschulbereich der Länder in Höhe von fast 11,1 Mrd. Euro auf. Hinzu kommen die Ausgaben der kommunalen Ebene im Schulbereich von etwa 250 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1). Diese Werte sind jedoch unterzeichnet. Hintergrund ist, dass die erst seit dem Jahr 2000 vorgesehene unmittelbare Erfassung der Versorgungsausgaben bei den einzelnen Aufgabenbereichen in den Ländern finanzstatistisch nur zögerlich umgesetzt

¹² Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Personalausgaben des Bundes weiter abbauen! Auf Rationalisierungs- und Einsparkurs bleiben, die Bemühungen sogar verstärken, o.O. 2008, S. 190.

¹³ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, a.a.O., S. 66.

wurde. Dies bestätigt eine Analyse der Pro-Kopf-Werte der Versorgungs- und Beihilfeleistungen im Bildungsbereich der einzelnen Länder. Dabei muss zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern differenziert werden: Während die Pensionszahlungen für Lehrer und Professoren im Osten eine (noch) unbedeutende Größe darstellen,¹⁴ sind die Ausgabenbelastungen in den westdeutschen Ländern durch den großzügigen Ausbau des öffentlichen Dienstes in den 1960er und 1970er Jahren erheblich. Angesichts einer im Vergleich der Länder ähnlichen Schüler-Lehrer-Relation ist entsprechend auch für die Ostländer mit hohen Ausgaben zu rechnen.

Realistische Werte bei der Analyse der einwohnerbezogenen Ausgaben unter den elf Ländern der alten Bundesrepublik (einschließlich Berlin) zeigen sich lediglich für die Versorgungsausgaben im Bereich der Schulen. Für die Versorgung im Bereich der Hochschulen sowie für die Beihilfen im Bereich der Schulen und Hochschulen sind die Pro-Kopf-Ausgaben zum Teil so niedrig, dass für einzelne Länder pauschale Aufschläge zu den Werten der Jahresrechnung 2005 vorgenommen werden müssen:

- Die Pro-Kopf-Ausgaben der Versorgungsbezüge im Bereich der Hochschulen weisen in zwei Westländern keine Beträge auf, in zwei weiteren Ländern liegen die Beträge lediglich im einstelligen Bereich. Werden für diese vier Länder Richtwerte von 15 Euro je Einwohner angesetzt, ergeben sich Mehraufwendungen von etwa 430 Mio. Euro.
- Die Beihilfen für Versorgungsempfänger im ehemaligen Schuldienst weisen in fünf der elf Westländer keine Beträge auf. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwendungen belaufen sich in den restlichen Westländern auf etwa 20 Euro, sodass eine weitere Untererfassung in Höhe von fast 430 Mio. Euro vorliegt.
- Bei den Beihilfen für ehemalige Hochschulbedienstete sind sogar in sieben der elf Westländer keine Beträge veranschlagt. Die daraus resultierende Untererfassung beläuft sich bei einem Richtwert für Beihilfen an Hochschulen in Höhe von 2 Euro je Einwohner auf nahezu 100 Mio. Euro.

Alternatives Berechnungsverfahren

Für die folgenden Berechnungen werden die modifizierten Rechnungsergebnisse aus Tabelle 2 als Grundlage verwendet. Diese Berechnungsbasis ist statistisch nach unten abgesichert, da die verwendeten Richtwerte vorsichtig gewählt sind.

¹⁴ Vgl. F. Schwahn: Entwicklungen im öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem, in: *Wirtschaft und Statistik*, 4/2007, S. 396.

Tabelle 2
Revidierte Ausgaben für Versorgung und Beihilfen
im Bildungsbereich im Jahr 2005

(in Mio. Euro)		
	Länder	Gemeinden
Schuldienst	10 426	252
darunter: Beihilfen	1 406	-
Hochschuldienst	1 597	-
darunter: Beihilfen	152	-
Summe	12 275	

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung der Jahresrechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden 2008; eigene Berechnungen.

Im nächsten Schritt wird die ermittelte Summe durch die Zahl der derzeitigen Versorgungsempfänger dividiert, um die Ausgaben je Empfänger zu bestimmen. Die Zahl der Versorgungsempfänger der Länder und Gemeinden kann – jeweils für den Schul- und Hochschuldienst – aus der Tabelle 3 abgelesen werden. Während die Zahl der Versorgungsempfänger im Schuldienst der Länder direkt aus der Statistik entnommen werden kann,¹⁵ sind für die weiteren Angaben Berechnungen notwendig.

Bei einem Ausgabevolumen für Versorgung und Beihilfen in Höhe von fast 12,3 Mrd. Euro und etwa 315 000 Empfängern belaufen sich die errechneten Versorgungsbezüge je Empfänger auf etwa 38 900 Euro jährlich. Hierbei handelt es sich um einen realistischen Wert, wie die Angaben aus der Versorgungsempfängerstatistik für das Jahr 2005 zeigen.¹⁶ Danach ergeben sich im Durchschnitt jährliche Versorgungsbezüge für Lehrer und deren Hinterbliebene von etwa 30 100 Euro. Bezieht man die in dieser Summe nicht berücksichtigten höheren Versorgungsbezüge der Professoren, Sonderzahlungen und Beihilfeausgaben ein, so erscheint der errechnete Wert plausibel.

Im letzten Schritt werden die derzeitigen Pro-Kopf-Versorgungsausgaben auf das Aktivpersonal im Bildungsbereich bezogen, um die zu erwartenden Ausgaben für die künftigen Versorgungsempfänger zu ermitteln. Der Zeitpunkt des Erreichens des Pensionsstatus, d.h. die Altersstruktur des aktiven Lehrpersonals, spielt dabei keine Rolle. Nach den Anforderungen der OECD werden die in einem Haushaltsjahr anfallenden Rückstellungen für alle derzeit aktiv Beschäftigten hochgerechnet. Da hierbei ein Durchschnittswert an-

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14/Reihe 6.1, Wiesbaden 2005.

¹⁶ Vgl. Ebenda.

Tabelle 3
Zahl der Versorgungsempfänger von Ländern und Gemeinden im Bildungsbereich 2005

	Länder	Gemeinden
Schuldienst	273 940	5 990
Hochschuldienst	35 350	-
Summe		315 280

Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung der Tabelle A 1 6 aus dem 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung mit den Daten der Erhebung vom 1.1.2005, Wiesbaden 2008; Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14/Reihe 6, Wiesbaden 2007; Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14/Reihe 6.1, Wiesbaden 2005; eigene Berechnungen.

gesetzt wird, ist es unerheblich, ob ein Lehrer in fünf oder 25 Jahren pensioniert wird.

Da die künftigen Versorgungsleistungen auf der Grundlage des derzeitigen Niveaus der Pensionen und Beihilfen hochgerechnet werden, sind noch zwei strukturelle Tendenzen zu erwähnen, die im liquiditätsbezogenen Ansatz zu konservativ-zurückhaltenden Schätzungen führen, sodass sie damit quantitativ nach unten abgesichert sind:

- Die künftigen Versorgungszahlungen sind von der Anzahl der Beamten, aber auch von der Höhe der (End-)Vergütung abhängig. Die Entgelte in den Vergütungsgruppen sind in den letzten Jahren in der Tendenz angehoben worden, sodass auch die künftigen Versorgungsausgaben eher höher ausfallen werden als die derzeit gezahlten. Auch Dietz¹⁷ kommt zu dem Ergebnis, dass bei den öffentlich Bediensteten in der Vergangenheit eine „kräftige Verschiebung zugunsten des höheren und in besonderem Maße des gehobenen Dienstes“ stattfand. Der Versorgungsbericht der Bundesregierung bestätigt, dass der überproportionale Anstieg der Zahl der Beamtinnen und Beamten in den Laufbahnen des höheren und gehobenen Dienstes in den Ländern wesentlich auf das Personal im Bildungsbereich zurückgeführt werden kann.¹⁸
- Die demografischen Veränderungen in der Gesellschaft werden dazu beitragen, dass künftige Versorgungsempfänger im Durchschnitt länger leben werden als die heutige Generation der Pensionäre. So ist die verbleibende durchschnittliche Lebenserwartung bei Personen im Alter von 65 Jahren von 1980/82 bis 2004/06 bei Männern um 3,8 auf nunmehr 19,9 Jahre

¹⁷ Vgl. O. Dietz: Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Entwicklung und Struktur, in: Wirtschaft und Statistik, 3/2004, S. 334.

¹⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern, a.a.O., S. 146.

Tabelle 4
Aktives Personal der Länder und Gemeinden im Bildungsbereich 2005

	Beschäftigte		Vollzeitäquivalente (VZÄ) ¹	
	Länder	Gemeinden	Länder	Gemeinden
Schuldienst	616 103	10 050	558 217	9 178
Hochschuldienst	35 633	-	34 900	-
Summe	661 786		602 295	

¹ VZÄ = Vollzeitbeschäftigte + 0,8 * Teilzeitbeschäftigte + 0,5 * Altersteilzeitbeschäftigte.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur, Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11/Reihe 1, Wiesbaden 2007; Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14/Reihe 6, Wiesbaden 2007; eigene Berechnungen.

und bei Frauen um 3,5 auf 20,3 Jahre angestiegen.¹⁹

Ein Heraufsetzen des Pensionseintrittsalters um etwa dreieinhalb Jahre wird nicht einmal diskutiert, sodass auch künftige Beamtengenerationen eine längere Nacherwerbsbiografie aufweisen und damit auch längere Zeit die Pensions- und Beihilfesysteme in Anspruch nehmen werden.

In Tabelle 4 werden die Personalbestände des derzeitig verbeamteten Personals im Bildungsbereich dargestellt.²⁰ Die Verwendung der Beschäftigtenzahlen ist jedoch nur für die Beihilfezahlungen relevant, da diese unabhängig von der Vergütungshöhe und dem Arbeitszeitkontingent anfallen. Für die Versorgungsbezüge ist auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten maßgeblich, da deren geringere Bezahlung sich auf die Versorgungsbezüge auswirkt. Daher werden zusätzlich zu den Kopffzahlen die Vollzeitäquivalente des Aktivpersonals im Bildungsbereich berechnet. Die Vollzeitäquivalente stellen eine hypothetische Beschäftigtenzahl unter Bereinigung des Beschäftigungsumfangs dar.

Zur Berechnung der künftigen Aufwendungen wird der Beihilfeanteil der Ist-Ausgaben (knapp 13%) mit den Beschäftigtenzahlen hochgerechnet, für die Versorgungsaufwendungen werden die errechneten Vollzeitäquivalente herangezogen. Demnach betragen nach dem liquiditätsbezogenen Modell die Versorgungsausgaben im Bildungsbereich 23,7 Mrd. Euro und sind damit um über 16 Mrd. Euro höher als in den Annahmen des Statistischen Bundesamtes. Dies sind etwa 0,6% des nationalen Bruttoinlandsprodukts, eine Größenordnung, die auch schon in anderen Studien

¹⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Periodensterbetafeln für Deutschland, Allgemeine und abgekürzte Sterbetafeln, Wiesbaden 2008.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2005, Fachserie 14/Reihe 6, Wiesbaden 2007.

Tabelle 5
Künftige Pensionslasten nach dem
liquiditätsbezogenen Modell

	Versorgung	Beihilfen
Aktuelle Ausgaben (in Mio. Euro)	10 781	1 557
Summe der aktuellen Ausgaben (in Mio. Euro)	12 275	
Anzahl der aktuellen Versorgungsempfänger	315 280	
Bezüge je Empfänger (in Euro)	33 995	4 940
Summe der Bezüge je Empfänger (in Euro)	38 935	
Künftige Empfänger (VZÄ bzw. Beschäftigte)	602 295	661 786
Künftige Ausgaben (in Mio. Euro)	20 475	3 269
Summe der künftigen Ausgaben (in Mio. Euro)	23 744	

Quelle: Eigene Berechnungen.

ermittelt wurde.²¹ In Tabelle 5 werden die wesentlichen Parameter des alternativen Rechenmodells zusammengefasst.

Bildungsausgaben Deutschlands im internationalen Vergleich

Für die internationale Bildungsberichterstattung werden derzeit die Angaben des Statistischen Bundesamtes mit unplausibel niedrigen Ansätzen für Pensionen verwendet. Dies führt dazu, dass Deutschland in der OECD-Bildungsfinanzstatistik lediglich eine Position im Mittelfeld einnimmt.²² Die jährlichen Ausgaben der Bundesrepublik pro Schüler und Student betragen demnach im Jahr 2004 – für 2005 sind noch keine Daten von der OECD veröffentlicht – 7802 US-\$ (vgl. Abbildung).

Unter den Annahmen einer korrigierten Erfassung der Pensionslasten ergibt sich ein deutlich besseres Bild. Dazu wurde die errechnete Untererfassung der Versorgungsleistungen im Bildungsbereich in Höhe von über 16 Mrd. Euro in einem ersten Schritt um 5% nach unten korrigiert. Dies ist erforderlich, da die OECD-Angaben lediglich für das Jahr 2004 vorliegen und die Zuwachsraten der Versorgungsausgaben im Bildungsbereich der Länder in der Vergangenheit jahresdurchschnittlich in etwa in dieser Größenordnung lagen.²³ Auf Basis der Berechnungen für 2005 beträgt die Untererfassung der Pensionslasten im Jahr 2004 somit

15,4 Mrd. Euro. Dieser Wert wird durch die Anzahl der Schüler und Studenten in Deutschland, also 16,8 Mio. Personen,²⁴ dividiert, sodass sich eine Untererfassung von derzeit 917 Euro je Schüler bzw. Student ergibt. Die Ausweisung der Finanzmittel in US-Dollar macht im nächsten Schritt eine Umrechnung zwischen den Währungen erforderlich. Für die Währungsumrechnung wurden die Kaufkraftparitäten (KKP) genutzt, die die Preisniveau-Unterschiede zwischen den Staaten aufheben. Der Umrechnungsfaktor zwischen Euro und US-Dollar nach KKP beträgt 1,1182.²⁵ Die Umrechnung des Betrages von 917 Euro ergibt 1026 US-\$, um die die bundesdeutschen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich zu niedrig ausgewiesen sind. Sie werden dem nationalen Durchschnittswert der Ausgaben pro Schüler und Student im Bildungsbereich hinzugerechnet. Die Positionsänderung der Bundesrepublik in der OECD-Bildungsfinanzstatistik durch die Revision der Untererfassung der Versorgungsleistungen ist ebenfalls in der Abbildung ersichtlich.

In den derzeitigen Statistiken der OECD zum Bildungsbudget pro Bildungsteilnehmer rangiert Deutschland auf Platz 13. Allein die vollständige Erfassung der Sozialbeiträge für die Altersversorgung der Lehrer und Professoren hätte einen Rangfolgenaufstieg auf Platz 7 zur Folge. Anders ausgedrückt: Während Deutschland aktuell Pro-Kopf-Aufwendungen finanziert, die um 10% über dem Durchschnitt liegen, würde die überdurchschnittliche Finanzierung nach den Prämissen des liquiditätsorientierten Modells auf 25% ansteigen. Damit läge Deutschland in der Rangfolge direkt hinter Schweden und noch vor den Niederlanden und Frankreich.

Schlussfolgerungen

Im Rahmen der Bildungsfinanzberichterstattung ist weiterhin eine input-orientierte Sichtweise vorherrschend, wobei der Erfolg daran gemessen wird, wie viel (öffentliche) Mittel in den Bildungsbereich fließen. Solange der Mitteleinsatz – und nicht der Output wie bei den PISA-Studien – auch politisch derart prominent behandelt wird, ist es umso wichtiger, dass die Zahlen belastbar sind. Die Ausführungen haben gezeigt, dass die öffentlichen Versorgungsausgaben für das beamtete Personal im Bildungsbereich in den derzeitigen statistischen Meldungen deutlich untererfasst werden. Dies liegt daran, dass der Zuschlagssatz für die Kalkulation fiktiver Sozialversicherungsbeiträge zu niedrig

²¹ Vgl. H.-P. Klös, A. Plünnecke, a.a.O., S. 20.

²² Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development: Education at a Glance 2007. Indicator B1: How much is spent per student?, <http://www.oecd.org>, Zugriff am 24.7.2008.

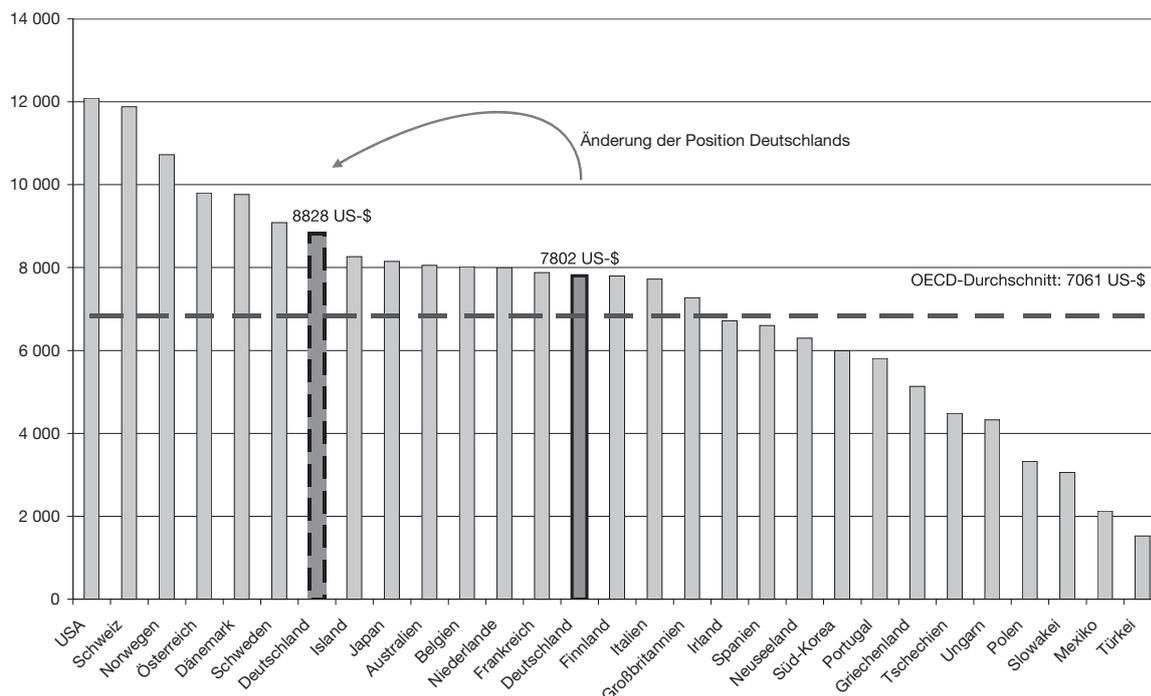
²³ Vgl. F. Schwahn, a.a.O., S. 398.

²⁴ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development: Students enrolled by age, <http://stats.oecd.org>, Zugriff am 24.7.2008.

²⁵ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2007, Wiesbaden 2007, S. 55.

Ausgaben im Bildungsbereich¹ 2004: vor und nach der Revision der Angaben zu den Versorgungsausgaben

(in US-\$)



¹ Jährliche Ausgaben pro Schüler und Student.

Quelle: Organisation for Economic Co-operation and Development: Education at a Glance 2007. Indicator B1: How much is spent per student?, <http://www.oecd.org>, Zugriff am 24.7.2008; Organisation for Economic Co-operation and Development: Students enrolled by age, <http://stats.oecd.org>, Zugriff am 24.7.2008; Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2007, Wiesbaden 2007, S. 55; eigene Berechnungen.

gewählt ist, da er sich an den Größenordnungen des Umlagesystems der Rentenversicherung orientiert. Pensionen und Renten sind aber strukturell so unterschiedlich, dass mit diesem Ansatz sogar die Versorgungsleistungen für aktuell pensionierte Personen im Bildungsbereich um ein Viertel unterschritten werden. Nach den Anforderungen der OECD sollen jedoch die Rückstellungen für die aktiv Tätigen und damit künftigen Pensionäre im Bildungswesen abgebildet werden, was zu deutlich über den Ist-Werten liegenden Ansätzen führen müsste, da die Zahl der Pensionäre in den nächsten Jahrzehnten drastisch ansteigen wird. Dieses Problem wird auch von den Experten erkannt: „Die Bildungs- und die Finanzseite in der BLK haben übereinstimmend in Anbetracht der gegebenen Datenlage ihre Zweifel an der Höhe der ausgewiesenen unterstellten Sozialbeiträge für aktive Beamte, wie sie vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der Zuschläge aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt werden.“²⁶

²⁶ Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, a.a.O., S. 31.

Es wurde ein mögliches alternatives Rechenmodell vorgestellt, das unter vorsichtigen Annahmen zu Versorgungsausgaben führt, die etwa 16 Mrd. Euro über den derzeitigen statistischen Meldungen liegen. Jedoch kommt es bislang zu erheblichen Widerständen, für die Bildungsfinanzstatistik realitätsnähere Daten zu melden. Diese könnten anhand des vorgestellten alternativen Modells ermittelt werden – es wäre aber auch eine Anpassung der Berechnung von fiktiven Vorsorgeaufwendungen nach dem Modell des Statistischen Bundesamtes denkbar. Dafür könnte das vorgestellte liquiditätsbezogene Modell einen Ergebnisrichtwert liefern. Die Relevanz der zügigen Einführung eines sachgerechteren Modells zur Ausweisung der Versorgungsausgaben in der Bildungsstatistik zeigt sich beispielhaft an der Positionierung Deutschlands in der OECD-Rangfolge, Deutschland würde bei der hier vorgestellten sachgerechteren Erfassung der Bildungsaufwendungen international eine deutlich bessere Position einnehmen.