

Ulbricht, Lena

Research Report

Das Konjunkturpaket II: Bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür

WZBrief Bildung, No. 06

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Ulbricht, Lena (2009) : Das Konjunkturpaket II: Bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür, WZBrief Bildung, No. 06, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009031128>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60031>

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.

WZBrief Bildung

06 | Februar 2009

Das Konjunkturpaket II: bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür

Lena Ulbricht

Der Einsatz des Milliardensegens ist nicht geregelt – dass die Mittel den bedürftigsten Einrichtungen zukommen, darf bezweifelt werden.

Die Ziele des Bildungsgipfels, etwa die Zahl der Schulabbrecher bis 2015 zu halbieren, wären nur durch langfristige Investitionen zu erreichen.

Mündet das Konjunkturpaket II in eine Schuldenbremse, sind nötige Investitionen von morgen, wie Hochschulpakt und Exzellenzinitiative, in Gefahr.

Das Konjunkturpaket II: bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür

Lena Ulbricht

Der Staat springt ein. Und zwar dort, wo es am Nötigsten ist und wo zusätzliche positive Effekte zu erwarten sind, die über die direkten Ausgaben hinausreichen. Das ist die Logik, der das jüngst durch Bundestag und Bundesrat verabschiedete Konjunkturpaket II¹ folgen soll. Unmittelbare Konjunkturreffekte erwartet man von Investitionen, die Aufträge für kleine und mittelständische Unternehmen nach sich ziehen. Volle Auftragsbücher sollen zu mehr Beschäftigung und im Idealfall zu einem positiven Konsumklima führen. Das Konjunkturpaket soll aber auch der Bildung nutzen. Folgerichtig sind von den 10 Mrd. Euro Investitionsmitteln des Konjunkturpakets, die an die Länder und Kommunen gehen, 8,7 Mrd. Euro überwiegend für Investitionen in die Infrastruktur von Bildungseinrichtungen vorgesehen.

Über den Sinn dieser Ausgaben wird gestritten: Bringen „Investitionen in Beton“ das Bildungswesen tatsächlich weiter? Wer sind Gewinner und Verlierer des Geldsegens? Welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen könnte das Konjunkturpaket haben – kurz- und längerfristig? Es gibt zwar nur wenige Vorgaben hinsichtlich der Verteilung der Mittel, aber das bundesdeutsche Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen weist darauf hin, wohin die Mittel fließen werden und wer davon profitiert.

1. Bildung bekommt Geld ...

Wo und wie das Geld eingesetzt wird, ist gesetzlich nur rudimentär geregelt und muss erst noch ausgehandelt werden. Der Bund steuert 6,5 Mrd. Euro und die Länder zusammen 2,2 Mrd. Euro bei. Den Ländern obliegt die Verteilung der Mittel. Das Gesetz benennt als wichtigsten Förderbereich die *Bildungsinfrastruktur*, zu der frühkindliche Betreuung, Schulen, Hochschulen, kommunale oder gemeinnützige Weiterbildungseinrichtungen sowie Forschung zählen.² In diesen Bereich sollen 65 Prozent der Investitionsmittel fließen – mit einem besonderen Schwerpunkt Gebäudesanierung zur Steigerung der Energieeffizienz in Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen. Von den Investitionen kann erwartet werden, dass sie die Lehr- und Lernbedingungen in den geförderten Einrichtungen verbessern. Nicht alle Bildungseinrichtungen werden jedoch Stücke vom Investitionskuchen abbekommen, was an der Verteilung der Mittelzuweisung liegt. Während das Land die Finanzierung von Hochschulen und Forschung übernimmt, fallen frühkindliche Betreuung, Schulen und Weiterbildungseinrichtungen in die Zuständigkeit der Kommunen. Die Kommunen sollen 70 Prozent der Mittel von den Ländern zugewiesen bekommen, während die Länder die restlichen 30 Prozent selber ausgeben können. Dies sieht zumindest eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vor. Da der Großteil des Geldes an die Kommunen geht, werden überwiegend Kindertagesstätten und Schulen davon profitieren. Im Sinne einer investiven Strategie, die möglichst früh im Bildungsverlauf ansetzt, um dem Scheitern von Bildungslaufbahnen vorzubeugen, ist dies begrüßenswert.

Kritiker bemängeln jedoch, dass „Investitionen in Beton“ weniger wichtig sind als „Investitionen in Köpfe“.³ Man kann aber argumentieren, dass die heutigen Investitionen zukünftig Einsparungen bringen und somit finanzielle Spielräume für andere Ausgaben schaffen. Investitionen in die Energieeffizienz sind zum Beispiel an vielen Schulen und Hochschulen überfällig – eingesparte Heizkosten können wiederum für Lehre (und Forschung) verwendet werden. Dies gilt aber für den Fall, dass die Mittel in den kommenden Jahren nicht um eben diese Einsparungen gekürzt werden und dass die Umwidmung von Sachmitteln in Personalmittel nicht an haushalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen scheitert.

Die Schnelligkeit, mit der das Geld für Investitionen in Bildungsinfrastruktur bereitgestellt wird, kontrastiert mit den schleppenden Reformen in anderen Bereichen – man denke nur an die Verbesserung der Aus- und Fortbildung von Lehrern. Das liegt einerseits daran, dass Bildungsförderung, auch im frühkindlichen Bereich, mittlerweile aus seinem politischen Schattendasein herausgetreten ist. Andererseits haben Infrastrukturinvestitionen den Vorteil, dass sie gut handhabbar sind: Die Struktur des Bildungswesens bleibt unangetastet, alle Bundesländer und Kommunen können davon profitieren, und der Nutzen wird schnell sichtbar werden – in renovierten Klassenzimmern, Turnhallen und neu ausgestatteten Computerräumen. Aus diesem Grund hat das Konjunkturpaket II schnell Bundestag und Bundesrat passiert und keine größeren Widerstände durch die Fraktionen oder Bundesländer überwinden müssen. Das durch die Finanzkrise und die anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen entstandene Gelegenheitsfenster wurde genutzt.

2. ... aber was nutzt das Geld der Bildung?

Bei genauer Betrachtung nützt das Konjunkturpaket II dem Bildungssystem jedoch wenig: Erstens ist die Investitionssumme zu niedrig. Der Investitionsbedarf für die Sanierung von Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen wird auf insgesamt 100 Mrd. Euro geschätzt. Doch dem Bund sind seit der Föderalismusreform weitgehend die Hände gebunden: Er muss seine Finanzhilfen für Investitionen gemäß Art. 104b GG auf Bereiche beschränken, in denen er selber Gesetzgebungsbefugnisse besitzt. Das schließt Zuwendungen für die frühkindliche und schulische Bildung weitgehend aus.⁴

Zweitens ist nicht gesichert, dass die Mittel den bedürftigsten Einrichtungen zugute kommen. Die gesetzliche Regelung lässt offen, nach welchem Prinzip das Geld unter Bildungseinrichtungen, zwischen Verwendungszwecken und den Kommunen verteilt werden soll: gleichmäßig oder aufgrund einer Auswahl nach bestimmten Kriterien? An Kommunen und Einrichtungen mit dem stärksten Entwicklungspotenzial oder an diejenigen mit dem größten Bedarf? Das ZuInvG fordert die Länder dazu auf, sicherzustellen, „dass auch finanzschwache Kommunen Zugang zu den Finanzhilfen erhalten“.⁵ Sanktionen bei Missachtung dieser Aufforderung sind aber nicht vorgesehen. Und da die Kommunen einen Eigenanteil zu kommunalen Investitionen beitragen müssen, kann Finanzschwäche schnell zum Nachteil werden.

Es ist zum Beispiel nicht auszuschließen, dass gut ausgestattete Schulen aus wohlhabenden Stadtteilen sich am schnellsten und effektivsten um Förderung bemühen und besonders bedürftige Einrichtungen leer ausgehen, wenn sie weniger gut organisiert sind und keine fertigen Pläne in der Schublade haben. Es erstaunt auch nicht, dass noch vor der Verabschiedung des Gesetzes zum Teil öffentlich ausgetragene Verteilungskämpfe zwischen Ländern und Kommunen begonnen haben. Die Debatten in Baden-Württemberg und Brandenburg zeigen, dass die Kommunen ihren 70-Prozent-Anteil öffentlich einfordern müssen. Auch Interessenvertretungen schalten sich in die Debatte ein, wie die Hochschulrektorenkonferenz mit der Forderung, dass mindestens ein Drittel der Mittel an die Hochschulen fließen soll.

Die Schwerpunktsetzung auf Infrastrukturinvestitionen hat eine Kehrseite: Sie steht

in unmittelbarer Konkurrenz zu Bildungsausgaben in anderen Bereichen, die nicht minder wichtig sind, wie Maßnahmen zur Erhöhung der Chancengleichheit im Bildungswesen und eine bessere Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals. Schlimmer noch: Bildungspolitische Forderungen, die noch vor kurzem weit oben auf der politischen Agenda zu stehen schienen, treten in den Hintergrund. Das gilt für die Ergebnisse des Bildungsgipfels vom Oktober 2008, auf dem vereinbart wurde, bis 2015 die Bildungsausgaben auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern und die Zahl der Schulabbrecher zu halbieren. Auf diese Ziele hinzuwirken erfordert jedoch Strukturreformen und kontinuierlich erhöhte Ausgaben.

Die Verteilungskämpfe werden sich in Zukunft noch verschärfen. Geld, für das heute enorm hohe Schulden aufgenommen werden, schmälert den Umfang von Investitionen schon morgen, wenn Zinszahlungen und Schuldentilgung anstehen. Durch das Konjunkturpaket wird die Neuverschuldung voraussichtlich eine Rekordhöhe von etwa 50 Mrd. Euro erreichen. Parallel dazu bemühen sich Bund und Länder, noch vor der Bundestagswahl eine Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern, die erhebliche Einschränkungen für zukünftige Investitionen bringen würde. Danach müsste die öffentliche Hand ab 2011 die Neuverschuldung stufenweise zurückfahren, die Länder könnten ab 2020 keine neuen Kredite aufnehmen, sofern keine wirtschaftliche Krise besteht. Fünf besonders finanzschwache Bundesländer sollen in dieser Phase Unterstützungsgelder erhalten. Der Bund müsste bis 2016 seine jährliche Neuverschuldung auf 0,35 Prozent der Wirtschaftsleistung drosseln. Bereits heute wird so die geplante Fortsetzung des Hochschulpakts, der Exzellenzinitiative und des Pakts für Forschung und Innovation von einigen politischen Akteuren in Bund und Ländern öffentlich infrage gestellt, und die Wissenschaftsorganisationen stellen sich zähneknirschend darauf ein, Prioritäten zwischen den Programmen setzen zu müssen. Die im Hochschulpakt vorgesehene Schaffung von 275 000 neuen Studienplätzen in der Zeit von 2011 bis 2015 kostet zum Beispiel 11 Mrd. Euro. Die SPD schätzt inzwischen aber, dass für den Hochschulpakt, die Fortschreibung der Exzellenzinitiative und den Pakt für Forschung und Innovation zusammen nur noch 7 Mrd. Euro zur Verfügung stehen werden. Neue Initiativen, wie beispielsweise ein geplantes Programm für die Verbesserung der Betreuung von Bachelor- und Masterstudierenden, dürfte mit großer Wahrscheinlichkeit auf der Strecke bleiben. Einsparungen im Hochschulbereich wären angesichts der seit 2006 wieder steigenden Studienanfängerzahlen und doppelter Absolventenkohorten an den Gymnasien für das einhellig getragene politische Ziel, die Studienanfängerquote auf 40 Prozent zu erhöhen und die Studienqualität zu verbessern, katastrophal.

3. Fazit: eine Politik der kleinen Schritte mit nicht intendierten Folgen

Das Konjunkturpaket wird in erster Linie eine schnelle Verbesserung der Infrastruktur in Kindertagesstätten und Schulen zur Folge haben. Der Gesetzgeber stellt jedoch nicht sicher, dass besonders benachteiligte Einrichtungen davon profitieren können. Zusätzlich verringert sich der künftige Handlungsspielraum für Bildungsausgaben. Das Konjunkturpaket II wird also zu Recht als kurzfristig kritisiert. Doch aus einem politikwissenschaftlichen Blickwinkel lässt es sich als Teil eines Steuerungsprinzips erklären, das keiner langfristig angelegten und umfassenden Planung, sondern einer Logik des *muddling through*⁶ folgt: Politische Steuerung erfolgt hier inkrementalistisch, das heißt in kleinen und überschaubaren Schritten, und ordnet sich dem Prinzip des geringsten möglichen Widerstands und der Zustimmung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner unter. Man legt kein Investitionsprogramm von 100 Mrd. Euro über einen Zeitraum von 10 oder 20 Jahren auf, sondern reagiert schnell und *ad hoc* auf die Finanzkrise. Inkrementalistische Steuerungsformen haben den Vorteil, dass politische Strategien erprobt werden können. Aber allzu oft führen sie dazu, dass kurzfristige Ziele nachhaltige Strategien verdrängen, ganz besonders, wenn Kosten in die Zukunft verlagert werden können. Trotz seines Volumens wird mit dem Konjunkturpaket II bildungspolitisch gesehen eine Politik der kleinen Schritte betrieben.

Der WZBrief *Bildung* erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und Forschern zu einem Thema aus dem Bereich Bildung.

Der WZBrief *Bildung* wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: wzbriefbildung@wzb.eu

Schlimmer noch: Indem die Bundesregierung im Konjunkturpaket II Infrastrukturinvestitionen und kommunale Einrichtungen zur ersten Priorität erklärt hat, wird man in Zukunft zwischen bereits geplanten Programmen wie dem Hochschulpakt und der Exzellenzinitiative Prioritäten setzen müssen – ohne dass dies im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket offen zur Disposition gestanden hätte. Deshalb ist das Konjunkturpaket II eine bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür. Doch die mit der Schuldenaufnahme verbundene Verlagerung von Verantwortung und Kosten in die Zukunft gehören zum politischen *blame avoidance*: Unterlassungen werden in der Öffentlichkeit gar nicht kommentiert oder zumindest weit weniger als politische Programme. Es verwundert daher nicht, dass massive Proteste gegen die Unterfinanzierung des Bildungswesens in Deutschland bislang ausgeblieben sind.

Zur Autorin

Lena Ulbricht ist seit September 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB im Präsidialbereich. Sie forscht zu Hochschul- und Wissenschaftspolitik.

Literatur zum Weiterlesen

Frieder Wolf (2007): Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 59, Heft 1/2007, S. 31-38.

Rita Nikolai (2007): Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 59, Heft 1/2007, S. 7-30.

Fußnoten

¹ Die gesetzliche Grundlage für das sogenannte Konjunkturpaket II bilden das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland und das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG).

² Der zweite Förderbereich ist die Infrastruktur, die u.a. Krankenhäuser, Städtebau und Informationstechnologie umfasst und auf den die restlichen 35 Prozent der Investitionsmittel entfallen sollen (§ 3 Abs. 2 ZulnvG).

³ Spiegel online: „Hochschulen brauchen Lehrer, nicht nur Beton“, Kommentar von Jörg Dräger, 14.02.2009, online unter <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,607320,00.html>; bildungsklick vom 10.02.2009: „Man müsste ein anderes Paket für die Bildung aufstellen“, Interview mit Prof. Dr. Fthenakis, online unter <http://bildungsklick.de/a/66085/man-muesste-ein-anderes-paket-fuer-die-bildung-aufstellen>; Tagesspiegel vom 2.02.2009: „Weniger Geld für Studenten und Forschung. Milliarden für Banken gehen zu Lasten der Unis“ von Uwe Schlicht; Frankfurter Allgemeine vom 28.01.2009: „Schulden für die Bildung“ von Lisa Becker.

⁴ Eine Ausnahme bilden die Bereiche Weiterbildung, Hochschulbau und Förderung von Wissenschaft und Forschung an Hochschulen. Hier kann der Bund noch durch Sonderförderprogramme gemäß Art. 91b GG tätig werden.

⁵ Art. 7 § 1 Abs. 3 ZulnvG.

⁶ Deutsche Übersetzung: „Sich-Durchwursteln“. Der Begriff stammt aus E. Charles Lindblom (1959): *The Science of Muddling-Through*, in: *Public Administration Review*, Vol. 19, 1959, S. 79-88, und Robert A. Dahl (2000): *On Democracy*, New Haven/London: Yale University Press.

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Herausgeberin
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.
Redaktion
Dr. Paul Stoop
Wiebke Peters

Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
www.wzb.eu
Telefon: +49 30 25 491-0
Telefax: +49 30 25 491-684