

## **Zur Diskussion über die Erweiterung des Investitionsbegriffs**

1) Hintergrund der Diskussion.....	1
2) Wann ist eine Erweiterung des Investitionsbegriffs sachlich sinnvoll?.....	2
3) Auswirkungen einer Erweiterung des Investitionsbegriffs auf Bildungsbegriff und Aufgabenbestimmung des Staates .....	3
4) Der reduzierte Bildungsbegriff und seine aktuelle Umsetzung .....	5
5) Abschließende Bewertung .....	7

### **1) Hintergrund der Diskussion**

Unzureichende Steuereinnahmen beschränken den Handlungsspielraum der Bundesländer. Der Investitionsbegriff ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung für die Verfassungskonformität von Länderhaushalten (Verschuldungsobergrenze) und für die Verwendung von Bundeszuweisungen an die Länder, vor allem im Rahmen des Solidarpaktes II.

Etwa ein Siebtel der Haushalte der Bundesländer Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen SoBEZ (ca. 10 Mrd. € jährlich) im Rahmen des Solidarpaktes II finanziert. Ab 2009 wird ihr Anteil schrittweise deutlich abnehmen.

Diese Ergänzungszuweisungen sind zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft bestimmt. Auf Länderebene dürfen sie nur für Investitionen und nicht für Konsumausgaben verwendet werden.

Laut einer Studie des Finanzwissenschaftlers Helmut Seitz werden diese Mittel mit Ausnahme Sachsens nicht regelkonform, sondern zu großen Teilen für laufende Verpflichtungen (etwa Personalkosten und Schuldendienst) verwendet.<sup>1</sup>

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Mittelverwendung aus dem Solidarpakt forderten die Ministerpräsidenten von Thüringen, Althaus, Sachsen-Anhalt, Böhmer (beide CDU) und Berlin, Wowereit (SPD), kürzlich die Erweiterung des Investitionsbegriffs im Finanzausgleichsgesetz. Auch Personalausgaben in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung sollten unter den Investitionsbegriff fallen.

Auf einem Treffen der ostdeutschen Finanzminister mit dem Bundesfinanzminister im Juni 2006 wurde dieser Vorschlag verworfen.

## **2) Wann ist eine Erweiterung des Investitionsbegriffs sachlich sinnvoll?**

### **Haushaltsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Investitionsbegriff<sup>a</sup>**

Aus § 10 Haushaltsgrundsätzegesetz ergibt sich, dass Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinne als Zugang zum Sachvermögen des Staates zu verstehen sind.

Nach der Verschuldungsregel in Art. 115 GG darf die Kreditaufnahme die veranschlagten Investitionen in der Regel nicht übersteigen. Zweck ist, die Handlungsfähigkeit des Staates durch den Schutz seines Vermögens sicherzustellen. Das Vermögen bleibt erhalten, wenn die Neuverschuldung durch entsprechende Vermögenszugänge ausgeglichen wird. Die Beschränkung des Investitionsbegriffs auf die Sachvermögensbildung soll sicherstellen, dass die Vermögenswerte real für Staatstätigkeit zur Verfügung stehen.

Die vorgeschlagene Erweiterung des Investitionsbegriffs müsste also damit begründet werden, dass Bildungsausgaben unmittelbar eine Steigerung des Staatsvermögens darstellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat einer Ausweitung des Investitionsbegriffs des Art. 115 GG über die bisherige Staatspraxis hinaus eine Absage erteilt.<sup>2</sup> Dies allerdings mit der fragwürdigen Feststellung, sie würde Sinn und Zweck der Vorschrift, nämlich die Begrenzung der Staatsverschuldung, zuwiderlaufen. Es bedeutet allerdings, dass eine Erweiterung des Investitionsbegriffs nur mit verfassungsändernder Mehrheit in Bundestag und Bundesrat möglich wäre.

### **Wirtschaftswissenschaftlicher Investitionsbegriff**

Nach allgemeiner Auffassung kann der verfassungsrechtliche Investitionsbegriff nicht aus wirtschaftswissenschaftlichen Definitionen abgeleitet werden.<sup>3</sup> Für die politische Diskussion ist es jedoch von Bedeutung, ob Bildungsausgaben im ökonomischen Sinne als Investitionen

---

<sup>a</sup> Haushaltsrechtliche Investitionsbestimmungen sind an die Regelung in Art. 115 GG gebunden. Insofern kann der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff nicht über den verfassungsrechtlichen Investitionsbegriff hinausgehen. Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (2004): Gutachten zum Begriff der Investitionen im Finanzverfassungs- und Haushaltsrecht, S. 15.

verstanden werden oder nicht. Zu unterscheiden sind der volkswirtschaftliche und der betriebswirtschaftliche Investitionsbegriff.

**Volkswirtschaftlich** sind Investitionen die Verwendung von Gütern zur Erhaltung, Erweiterung oder Verbesserung des Produktionsapparates.<sup>4</sup> In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zählen daher Ausgaben der privaten Haushalte mit Ausnahme des Wohnungsbaus nicht als Investitionen. Fasst man Bildungsausgaben unter den volkswirtschaftlichen Investitionsbegriff, so wären sie als Erhaltung, Erweiterung oder Verbesserung des Produktionsapparates zu verstehen.

Der **betriebswirtschaftliche Investitionsbegriff** ist uneinheitlicher. Investitionen werden hier allgemein verstanden als Anlage finanzieller Mittel in Objekten materieller oder immaterieller Art, die im Hinblick auf die Zielsetzung des Investors längerfristig von Nutzen zu sein versprechen.<sup>5</sup> Auch Ausgaben im Bereich Personal und Sozialinvestitionen werden teilweise als Investitionen gefasst. Dies bietet zunächst Anknüpfungspunkte für die Erweiterung des Investitionsbegriffs. Verbunden mit dem betriebswirtschaftlichen Investitionsbegriff ist jedoch die Zielvorstellung der Gewinnmaximierung. Auch dies würde eine Modifikation des Bildungsbegriffs bedeuten, wie sie im Begriff des Humankapitals bereits vorgenommen wurde. Der Begriff Humankapital wurde mit dem Hinweis eingeführt, dass die Unterscheidung in Kapitalisten und Arbeitnehmer keinen Sinn macht, weil auch die Arbeitnehmer über Kapital – Humankapital – verfügen, das sie zu verwerten trachten.<sup>6</sup>

### **3) Auswirkungen einer Erweiterung des Investitionsbegriffs auf Bildungsbegriff und Aufgabenbestimmung des Staates**

Der Neoliberalismus strebt eine Zurückdrängung des Staates zugunsten des Marktes an. Damit läuft er einer staatsphilosophischen Traditionslinie zuwider, die den Staat, zumindest potentiell, als die Wirklichkeit der sittlichen Idee im Sinne Hegels versteht. Adolph Wagner wies dem Staat neben einem Rechts- und Machtzweck auch einen Kultur- und Wohlfahrtszweck zu und formulierte das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit. Auch im Neothomismus der katholischen Soziallehre des 19. Jahrhunderts wird die Gesellschaftlichkeit des Menschen hervorgehoben und Subsidiarität dahingehend verstanden, dass der Staat berufen ist, dort einzugreifen, wo dies zur Vervollkommnung der Tugend der Menschen geboten ist.

Die Neoklassik dagegen definiert die legitime Staatssphäre negativ als den Bereich, in dem der Markt versagt. Der Begriff des öffentlichen Gutes wird so eng gefasst, dass nicht mehr viel darunter fällt (nur Güter, die den Kriterien Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit

entsprechen<sup>b</sup>). In dieser Systematik gibt es auch den Begriff des meritorischen Gutes. Hierunter ist beispielsweise eine allgemeine Pockenimpfung zu verstehen. Dies sind Fälle, in denen eine kollektive Lösung der individuellen Lösung überlegen ist, in denen die Individuen jedoch meist der Vermittlung des Staates bedürfen, um sie zu erreichen. Der Rechtfertigung von Staatstätigkeit über meritorische Güter setzen neoliberale Theoretiker jedoch das Argument entgegen, dass es neben Marktversagen auch immer die Gefahr von Staatsversagen gebe.

Im Neoliberalismus bleiben für den Staat also nur die Funktion einer Gewalt, die Rechtssicherheit garantiert (Rechts- und Machtzweck im Sinne Wagners) und einer wirtschaftlichen Unternehmung, die Güter bereitstellt, wenn Marktversagen droht. Der Kultur- und Wohlfahrtszweck entfällt.

Die entscheidende Forderung bleibt die Ausweitung der gesamten Staatstätigkeit. Verzichtet man darauf, so kann aus der Feststellung, dass Bildungsausgaben für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtig sind auch folgen, dass in anderen Bereichen umso drastischer gekürzt werden muss. Dieser fatalen Logik der Unterscheidung von produktiven und nicht-produktiven, von zukunftsorientierten und vergangenheitsorientierten Ausgabenbereichen folgt beispielsweise der Finanzwissenschaftler Helmut Seitz:

Die (...) Umlenkung von Mitteln in den Bildungsbereich können die (...) Länder (...) bewältigen, in dem die Ausgabenüberhänge in den nicht produktiven Bereichen der laufenden Rechnung drastisch reduziert werden und diese Mittel der Haushaltskonsolidierung sowie der Stärkung der Humankapitalbildung zugeführt werden.<sup>7</sup>

Mit einer solchen rein ökonomischen Verteidigung öffentlicher Bildungsausgaben wird gleichzeitig einer inhaltlichen Reduzierung des öffentlichen Bildungsauftrages das Wort geredet. Er beschränkt sich dann auf die Bereitstellung von Input-Gütern für den Produktionsprozess. Diese Reduzierung ist im Begriff des Humankapitals vollendet, der sich geschmeidig in den betriebswirtschaftlichen Investitionsbegriff einfügt.

Versteht man Bildung dagegen in einem weiteren Sinne, als Kultur, also als Mittel der Daseinsbewältigung und Reflektion über Daseinsbewältigung, dann kann Bildung nicht als Vermögensbildung des Staates, als Erweiterung des Produktionsapparates oder als

---

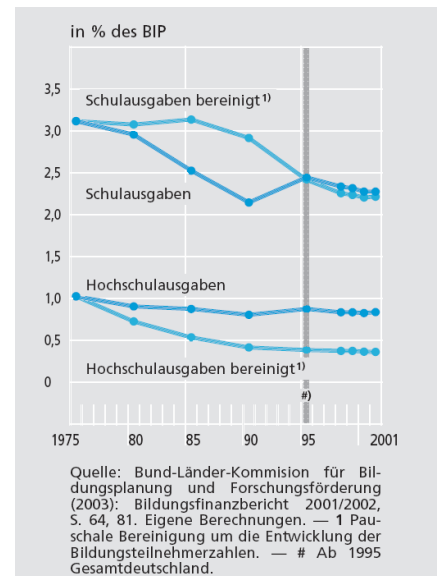
<sup>b</sup> Beispiel Luft: Niemand wird in seiner Atmung beeinträchtigt, wenn andere auch atmen (Nichtrivalität), niemand kann daran gehindert werden, zu atmen (Nichtausschließbarkeit).

ertragsorientierte Anlage verstanden werden. Diese Erkenntnis ist von Aktualität, da das Bildungssystem gerade in diesem reduzierten Sinne umgebaut wird.

#### 4) Der reduzierte Bildungsbegriff und seine aktuelle Umsetzung

Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Sozialprodukt geht seit Mitte der siebziger Jahre deutlich zurück und soll weiter sinken. (Siehe Abbildung 1) Dies bleibt nicht ohne Folgen für das Bildungsniveau und bereitet Unternehmensvertretern zunehmend Sorgen. Gleichzeitig drängt vagabundierendes Finanzkapital auf Anlagemöglichkeiten im Bildungssektor. Aus diesen beiden Gründen findet derzeit eine gravierende Umgestaltung des Bildungssystems in Deutschland statt.<sup>8</sup>

#### Abbildung 1: Ausgaben für Schulen und Hochschulen<sup>9</sup>



Bildung wird dabei zunehmend auf einen Inputfaktor für den Produktionsprozess reduziert.

Das Bildungssystem selbst wird als ökonomischer Produktionsprozess verstanden, der durch ein Input-Output-Schema erschöpfend darzustellen ist. Die Zielvorgabe der Umgestaltung ist es, die Input-Output-Relationen in einem strikt ökonomischen Sinne zu optimieren.

Zur Effizienzsteigerung kommen Methoden betriebswirtschaftlicher Steuerung zum Einsatz. Um Bildungsergebnisse diesen Methoden unterwerfen zu können, müssen die Leistungen von Schülerinnen und Schülern, Studierenden, Lehrenden und Institutionen auf normierte Kennziffern reduziert werden. Damit verbunden ist eine Einschränkung von pädagogischer Autonomie und demokratischer Mitgestaltung der Lernenden. Gleichzeitig findet eine einseitige Orientierung auf Prüfungen und abprüfbare Fertigkeiten statt.

In der Logik betriebswirtschaftlicher Effizienzsteigerung liegt die gesteigerte Selektivität des Bildungssystems. Sie läuft allerdings völlig der Aufgabe zuwider, durch aktiven Ausgleich von Benachteiligungen Chancengleichheit herzustellen. Notengebung dringt wieder verstärkt in den Grundschulbereich ein, mit der Trennung des Studiums in Bachelor- und Masterstudiengänge wird eine weitere Auslesemöglichkeit geschaffen. Das dreigliedrige Schulsystem wird trotz seiner starken Auslesewirkung beibehalten, die Gesamtschule weiter zurückgedrängt. Projekte der psychologischen Betreuung, der Gewaltprävention und Konfliktbearbeitung und der Sprachförderung werden vielfach zurückgefahren. Öffentliche Bildungsangebote für Arbeitnehmerinnen, Erwerbslose in den Bereichen Volkshochschulen,

Fort- und Weiterbildung und Qualifizierung werden reduziert und zunehmend gebührenpflichtig.

Entsprechend heißt es in einer Studie zur wachstumsorientierten Neuausrichtung des Solidarpaktes II:

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz: Hierunter fallen unter anderem Maßnahmen zur Weiterbildung von Arbeitslosen sowie Hilfen zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Insoweit ist eine Interpretation als humankapitalfördernde Maßnahme denkbar. Allerdings zeigen Evaluationsuntersuchungen häufig nur geringe Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente an; vielmehr handelt es sich hierbei im Regelfall um Instrumente der Sozialpolitik, die keine unmittelbare Wachstumsrelevanz aufweisen. Sie sollten daher aus der Rechnung gänzlich ausgeschlossen bleiben.<sup>10</sup>

Maßnahmen der Effizienzsteigerung betreffen auch die Arbeitsbedingungen der Lehrenden. Planungsunsicherheiten werden über befristete Arbeitsverhältnisse an die Beschäftigten abgewälzt, Arbeitszeiten verlängert, die Arbeitslast über ungünstigere Betreuungsverhältnisse erhöht. Kürzungen bei der Alterssicherung ergeben sich aus der betriebswirtschaftlichen Logik von selbst. Die Abwertung von Arbeitsverhältnissen geht mit einer Entqualifizierung einher, die im Einsatz von 1-Euro-Kräften ihren bisherigen Höhepunkt findet.

Die Ökonomisierung hat zunehmend Einfluss auf die Lehrinhalte. Dies beginnt bei der selektiven Förderung von Studiengängen, an denen die Unternehmen Interesse haben, und setzt sich bei der Lehrplangestaltung fort. Die wachsende Bedeutung von Drittmitteln prägt auch den Inhalt der Forschung und des Publikationswesens. Die umfassendere Bedeutung von Bildung für die individuelle Selbstentfaltung in einem demokratischen Gemeinwesen rückt völlig in den Hintergrund.

Die Standardisierung von Bildung, die Stärkung der Prüfungs- und Auslesemechanismen, die Einschränkung von Gestaltungsfreiräumen bei Erhöhung der Arbeitsbelastung der Lehrenden und die Ökonomisierung der Studieninhalte führt zurück zu einer Steinzeitpädagogik, die vor allem in den sechziger und siebziger Jahren mühsam überwunden wurde. In dieser Logik sind die Menschen sich vermarktendes Humankapital und nicht selbstbewusste Subjekte, die ihre Gesellschaft verstehen und gemeinsam gestalten. Im Gutachten zum Konzept wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde, heißt es:

Bildung als *individuelle* Humankapitalinvestition erbringt bei einer Entlohnung nach dem Grenzprodukt der Arbeit Erträge zwischen 5 und 15% im Jahr. (...) Humankapitalinvestitionen können betrachtet werden als rentabilitätsorientiertes Analogon zu den normalen Sachkapitalinvestitionen privater Unternehmen (...).“<sup>11</sup>

Modularisierung, *public private partnerships*, *sale-and-lease-back*-Verträge für Immobilien und weitere Privatisierungsschritte schließlich bereiten die Umwandlung des Bildungssystems in ein Feld unmittelbarer Kapitalverwertung vor.

## 5) Abschließende Bewertung

Der Anlass für die Diskussion um den Investitionsbegriff ist haushaltstechnischer Art. Eine Begriffserweiterung würde den Spielraum der Bundesländer bezüglich der Verwendung von Sonderzuweisungen und der Verschuldungsgrenze erhöhen, ohne jedoch die Unterfinanzierung lindern zu können. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Situation und den gegebenen Mehrheitsverhältnissen hat eine solche Initiative keine Aussicht auf Erfolg. Sachlich ist mit einer Erweiterung des Investitionsbegriffs eine Reduzierung des Bildungsbegriffs verbunden, die politisch abzulehnen ist. Dies umso mehr, als der entsprechende Umbau des Bildungssystems in vollem Gange ist. Eine Alternative ist, die Struktur- und Finanzprobleme gerade auch im Bildungsbereich direkt anzugehen:

Die Bundesrepublik liegt mit einem 5,3% der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt weit hinter dem OECD-Durchschnitt von 6,1%<sup>12</sup>. Eine Steigerung der öffentlichen Bildungsausgaben auf das Niveau von Frankreich (5,7 % des BIP) würde eine Steigerung der jährlichen Ausgaben um zusätzlich 30 Mrd- Euro bedeuten. Dies lässt sich verfassungsgemäß realisieren, wenn die Möglichkeiten des Art. 115 GG und entsprechender Regelungen in Länderverfassungen ausgeschöpft würden, die bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestehen. Förder- und Verwendungskriterien für Zuweisungen an die Länder sollten so umdefiniert werden, dass auch bestimmte konsumtive Ausgaben, beispielsweise im Bildungsbereich, durch sie abgedeckt werden können. Letztlich entscheidend ist aber die Umsetzung unserer steuerpolitischen Vorschläge, um die Bundesländer mit ausreichenden Steuereinnahmen zu versehen.

Zusätzlich bedarf es einer Wiedereinführung der Finanzhilfen und von Fördermöglichkeiten im Rahmen der Hochschul-GAs. Im Rahmen eines sozial-ökologischen Zukunftsprogramms der Bundestagsfraktion DIE LINKE. muss es also darum gehen die Forderung nach der Erhöhung der Bildungsausgaben mit qualitativen Zielstellungen für einen Umbau des

Bildungssystems zu verbinden, die der Ökonomisierung von Bildungszielen und der zunehmenden privaten Organisation des Bildungswesens entgegenstehen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Seitz, Helmut (2006a): SoBEZ-Verwendungsrechnung für 2005 ([http://www.tu-dresden.de/www/lemp/inhaber/publications/Seitz\(Mai2006\)\\_SoBEZVerwendungsrechnung2005.pdf](http://www.tu-dresden.de/www/lemp/inhaber/publications/Seitz(Mai2006)_SoBEZVerwendungsrechnung2005.pdf), Abruf 1.8.2006)

<sup>2</sup> BVerfGE 79, 311, 337

<sup>3</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (2004): Gutachten zum Begriff der Investitionen im Finanzverfassungs- und Haushaltsrecht, S. 11.

<sup>4</sup> Vgl. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft : (HdWW) ; zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften / hrsg. von Willi Albers ... - Ungekürzte Studienausg. - Göttingen [u.a.] : Vandenhoeck & Ruprecht, S. 247. Dieser Aspekt wird auch in der Diskussion über den materiellen Gehalt des Investitionsbegriffs des Art. 115 GG hervorgehoben. Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (2004): Gutachten zum Begriff der Investitionen im Finanzverfassungs- und Haushaltsrecht, S. 6.

<sup>5</sup> Vgl. HdWW, S. 255.

<sup>6</sup> Vgl. Friedman, Milton (1962): Capitalism and Freedom

<sup>7</sup> Seitz, Helmut (2006): Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen

<sup>8</sup> Vgl. GEW Hessen (2005): Große Herausforderungen erfordern eine starke GEWerschaft. Beschluss der Landesdelegiertenversammlung vom 26.11.2006

<sup>9</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2003

<sup>10</sup> Ragnitz, Joachim (2006): Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II – Ein Vorschlag für einen reformierten Verwendungsnachweis für die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 FAG, S. 16

<sup>11</sup> Thöne, Michael (2004): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“). Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitativen Erfassung. Forschungsauftrag 12/02 des Bundesministeriums der Finanzen, FiFo-Berichte Nr. 2, März 2005, S. 49

<sup>12</sup> Nach Memorandum 2006, S. 157