

Das Bildungsfinanzgeflecht

Eine Vermessung der Geldflüsse im Bildungs- und Betreuungssystem

@ Hanna Merki, Dr. Florian Schuster-Johnson

hanna.merki@dezernatzukunft.org

📅 26.02.2026

Executive Summary

Deutschland investiert zu wenig in Bildung – diese Diagnose ist seit Jahren bekannt. Dennoch sinkt die Bildungsqualität und die Investitionsbedarfe steigen. Dieses Papier zeigt: Die Ursachen liegen weniger in mangelnder Einsicht, sondern in den zersplitterten Finanzstrukturen selbst.

Wir analysieren die Finanzströme im Bildungs- und Betreuungssystem im Detail. Dadurch wird sichtbar: Ausgaben für Personal und Qualität werden überwiegend von Ländern und Kommunen getragen, während sich der Bund vor allem punktuell und meist befristet beteiligt – etwa über Umsatzsteueranteile oder Sondervermögen. Bei den Investitionen ist die Lastenverteilung noch klarer: Sie liegen zu großen Teilen auf kommunaler Ebene, also genau dort, wo die fiskalischen Spielräume aktuell am stärksten eingeschränkt sind.

Unser zentraler Befund ist entsprechend: Die Unterfinanzierung ist hausgemacht und resultiert aus einem komplexen Bildungsfinanzgeflecht. Zudem fallen die größten Finanzbedarfe in die Verantwortung der Kommunen. Durch Rekorddefizite und Haushaltsnotlagen können diese sie nicht stemmen. Für unsere künftige Arbeit skizzieren wir daher erste Ideen für einen gesamtstaatlichen Finanzierungsmechanismus, der vor allem den Bund stärker in die Verantwortung nimmt.

#BILDUNG

#BUNDESHAUSHALT

#LÄNDERFINANZEN

1. Mit Bildung zum neuen Wirtschaftsmodell	3
2. Bildungsfinanzgeflecht: Wer zahlt was?	5
Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
Finanzierungsstruktur der Kindertagesbetreuung	6
Finanzierungsstruktur der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen	8
3. Wohin fließt das Geld – und wo fehlt es?	10
Aktuelle Finanzströme in der Bildungsfinanzierung	12
Zusätzliche Finanzbedarfe für Bildung und Betreuung	13
4. Unterfinanzierung ist hausgemacht	17
5. Annex	19
Berechnung der Bildungsausgaben	19
Berechnung der Finanzbedarfe	20
6. Literaturverzeichnis	24

1. Mit Bildung zum neuen Wirtschaftsmodell

Deutschland gibt zu wenig für Bildung aus. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Spätestens seit dem Pisa-Schock im Jahr 2001 ist allgemein bekannt, dass Deutschland sein Bildungssystem vernachlässigt. Für Politiker:innen aller Parteien gehört das zum rhetorischen Standardrepertoire. Eltern beklagen tagtäglich den schlechten Zustand der Schulen oder fehlende Kita-Plätze. Im jüngsten IQB-Bildungstrend verfehlte mehr als ein Drittel der Neuntklässler:innen die Mindeststandards für die Mittlere Reife – ein neuer Negativrekord (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen 2025). Die Wissenschaft wird seit Jahren nicht müde zu betonen, welches wirtschaftliche Potenzial Deutschland heben könnte, würden diese Bildungsmissstände endlich behoben.

Das gilt umso mehr in der anhaltenden Wirtschaftskrise. Das deutsche Wirtschaftsmodell steht zunehmend unter Druck (Paleschke 2026). Die starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft trifft auf den amerikanischen Rückzug aus dem globalen Handelssystem und chinesische Wettbewerber, die der deutschen Industrie überall auf der Welt Marktanteile abnehmen und technologisch in Teilen enteilt sind. Zu Hause türmt sich ein jahrzehntelanger Investitionsstau, die Arbeitsproduktivität lässt Dynamik vermissen und der demografische Wandel sorgt zunehmend für Engpässe im Arbeitsmarkt. Während sich die öffentliche Debatte um „Lifestyle-Teilzeit“ und Bürokratieabbau dreht, gerät eines aus dem Blick: Bei all diesen Problemen sind gute Bildung und Betreuung der Schlüssel.

Die ökonomischen und gesellschaftlichen Renditen von Bildungsinvestitionen wurden immer wieder nachgewiesen. Das ifo Institut zeigt in einer aktuellen Studie, dass das Bruttoinlandsprodukt in den nächsten Jahrzehnten um 21 Billionen Euro steigen könnte, wenn sich die Basiskompetenzen von Schüler:innen verbessern (Werkmeister & Wößmann 2025). Besonders relevant ist das für sozial benachteiligte Kinder, bei deren Bildungschancen Deutschland im internationalen Vergleich immer wieder besonders schlecht abschneidet (Geis-Thö-

ne & Plünnecke 2024). Mehr schlaue Köpfe haben mehr gute Ideen, gründen mehr erfolgreiche Unternehmen und schaffen mehr gut bezahlte Arbeitsplätze.

Zudem helfen Investitionen in die Betreuungsinfrastruktur, Potenziale im Arbeitsmarkt von Eltern zu heben. Die Teilzeitquote von Frauen liegt noch immer bei 49 Prozent (Statistisches Bundesamt 2025). Mehr als 40 Prozent arbeiten in Teilzeit, weil sie die unbezahlte Care-Arbeit in der Kinderbetreuung leisten (Rengers & Körner 2026). Der größte Hebel zur Steigerung des Erwerbspotenzials liegt deshalb in einer flächendeckenden und verlässlichen Betreuungsinfrastruktur für Kinder. Krebs (2025) schätzt, dass mehr Betreuungs- und Pflegekapazitäten bis 2030 das Arbeitspotenzial um 600.000 Vollzeitäquivalente und das jährliche BIP um 1,4 Prozent steigern könnten. Zwar ist der Ausbau der Kinderbetreuung in den vergangenen Jahren vorangekommen, dennoch fehlen insbesondere in Westdeutschland weiterhin ca. 287.000 Kitaplätze für Kinder unter drei Jahren (Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2025) und aktuelle Personalschlüssel sind unzureichend (Baierl u. a. 2026).

Bildung ist so nicht nur der Schlüssel zu einem erfolgreichen Wirtschaftsmodell, sondern auch zu nachhaltigen Staatsfinanzen. Bildungsausgaben erhöhen kurzfristig das Arbeitspotenzial und verbessern langfristig die Produktivität, was sich in mehr gut bezahlten Arbeitsplätzen niederschlägt. Mit ihnen steigen Steuereinnahmen sowie Sozialversicherungsabgaben und sinken Transferbedarfe. Mittelfristig finanzieren sich Bildungsausgaben deshalb selbst (Krebs 2025). Doch eben diese Ungleichzeitigkeit – Kosten heute, wirtschaftliche und fiskalische Erträge in der Zukunft – führt dazu, dass Bildung in der Finanzpolitik, welche häufig von kurzfristigen Perspektiven geprägt ist, zu oft hintenansteht.

Im Ergebnis bleibt das deutsche Bildungssystem unterfinanziert. Auch das neue Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) ändert daran wenig, stellt es doch effektiv kei-

ne zusätzlichen Mittel für Bildung bereit.¹ Genau hier setzen wir an. Wir versuchen zu klären, warum höhere Bildungsausgaben trotz klarer Evidenz und politischer Bekenntnisse nicht gelingen.

In diesem Papier untersuchen wir deswegen die Geldflüsse hinter dem deutschen Bildungs- und Betreuungssystem. Wir vermessen dabei erstmals die zersplitterte Finanzstruktur, das Bildungsfinanzgeflecht: Wer entscheidet, wer zahlt und wer die wachsenden Lasten trägt, ist in einem hochkomplexen System geregelt, bei dem Entscheidungen und Finanzverantwortung häufig auseinanderfallen. In den Finanz-

strömen sehen wir, dass die Zusatzbedarfe überproportional auf die Kommunen entfallen, die diese aufgrund ihrer aktuellen Haushaltslage nicht stemmen können. Sporadische Querfinanzierungen durch Bund und Länder füllen diese Lücken nicht ausreichend. Sie zu schließen, ist essenziell für erfolgreiche Bildungswege, vor allem in der frühkindlichen Bildung, wo die volkswirtschaftlichen Renditen am höchsten sind. Wenn beste Bildung mehr sein soll als ein Versprechen, müssen die Finanzstrukturen dazu passen: klar, verlässlich und dauerhaft. Es braucht eine gesamtstaatliche Finanzierung, die die Lasten nicht dort ablegt, wo das Geld ohnehin am knappsten ist.

¹ Zwar finanziert das Sondervermögen den Digitalpakt II; dieser war allerdings zuvor schon beschlossen. Die geplanten 940 Millionen Euro für Kinderbetreuung ersetzen vor allem entgangene Steuereinnahmen der Länder aus dem Steuersenkungspro-

gramm – zusätzliche Gelder sind es nicht. Seit der Bereinigungssitzung im Herbst 2025 müssen diese Gelder nun auch mit den Hochschulen geteilt werden.

2. Bildungsfinanzgeflecht: Wer zahlt was?

Um die Finanzstrukturen der Bildungsfinanzierung zu verstehen, muss man die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten im öffentlichen Bildungssystem nachvollziehen. Verfassungsrechtlich ist zwischen der Entscheidungskompetenz, der Ausführungskompetenz und der Finanzierungskompetenz zu unterscheiden (Glinka u. a. 2019). Diese Kompetenzen sind in der frühkindlichen und schulischen Bildung unterschiedlich verteilt. Nicht selten klappt zwischen der rechtlichen Kompetenz und der Finanzierungsverantwortung eine signifikante Lücke – die in der Regel mit hohen finanziellen Belastungen für die Kommunen einhergeht. Das Ergebnis ist eine zersplitterte Finanzierungsstruktur – das Bildungsfinanzgeflecht. In diesem Kapitel zerlegen wir sie in ihre Einzelteile und erläutern, welche staatliche Ebene welche Aufgaben finanziert.

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Bildungspolitik zählt zu den Kernkompetenzen der Länder. Bildungsausgaben stellen in allen Länderhaushalten den größten Ausgabenblock dar. Innerhalb dieser Kompetenzordnung übertragen die Länder zentrale Aufgaben auf die Kommunen. Sie verantworten insbesondere die Finanzierung und Bereitstellung der Bildungsinfrastruktur, also den Kita- und Schulbau, tragen aber ebenso einen wesentlichen Teil der Personal- und Betriebsausgaben in der frühkindlichen Bildung.

Historisch wurde die Kompetenzverantwortung der Länder durch die Föderalismusreform 2006 bestärkt. Dem Bund wurden die Möglichkeiten zur Mitfinanzierung und Kooperation im Schulbereich deutlich eingeschränkt – das sogenannte Kooperationsverbot. Schon damals

gab es dagegen weitreichende Proteste von Bildungsexpert:innen (GEW 2015). 2019 wurden das Kooperationsverbot mit der Einführung des Digitalpakts I² leicht gelockert und investive Finanzhilfen des Bundes an die Länder ermöglicht (Art. 104b und c GG).³ Diesen Spielraum füllte der Bund vor allem durch neue, zeitlich begrenzte Sondervermögen für den Kita- und den Ganztagsausbau, die die Länder und Kommunen bei Bildungsinvestitionen unterstützen sollten.

Neben den Finanzhilfen ist die grundgesetzlich geregelte Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (Art. 106 GG) im Kontext der Bildungsfinanzierung relevant. Damit kann der Bund den Ländern zusätzliche Einnahmen ermöglichen, indem deren Anteil an der Umsatzsteuer erhöht wird. Dies ist die Basis für das Kita-Qualitätsgesetz, bei dem der Bund Umsatzsteueranteile an die Länder abgibt, um Länder und Kommunen bei den Betriebskosten der Kitafinanzierung zu unterstützen. Auch beim Ausbau der Ganztagsbetreuung und dem Startchancenprogramm unterstützt der Bund mit der Abgabe von Umsatzsteueranteilen⁴.

Zusätzlich zu Sondervermögen und Umsatzsteueranteilen unterhält der Bund eigene Bildungsprogramme. Beispielsweise ist hier die Qualifizierungsoffensive zu nennen, die Programme wie die Sprach-Kitas oder die Förderung der betrieblichen Kinderbetreuung unterstützt. Zudem gibt es auch für die schulische Bildung Bundesprogramme, etwa die Qualitätsoffensive Lehrerbildung, die 2023 auslaufen ist, oder die digitale Bildungsplattform. Hierbei handelt es sich meist jedoch um kleinere, einmalige Programme.

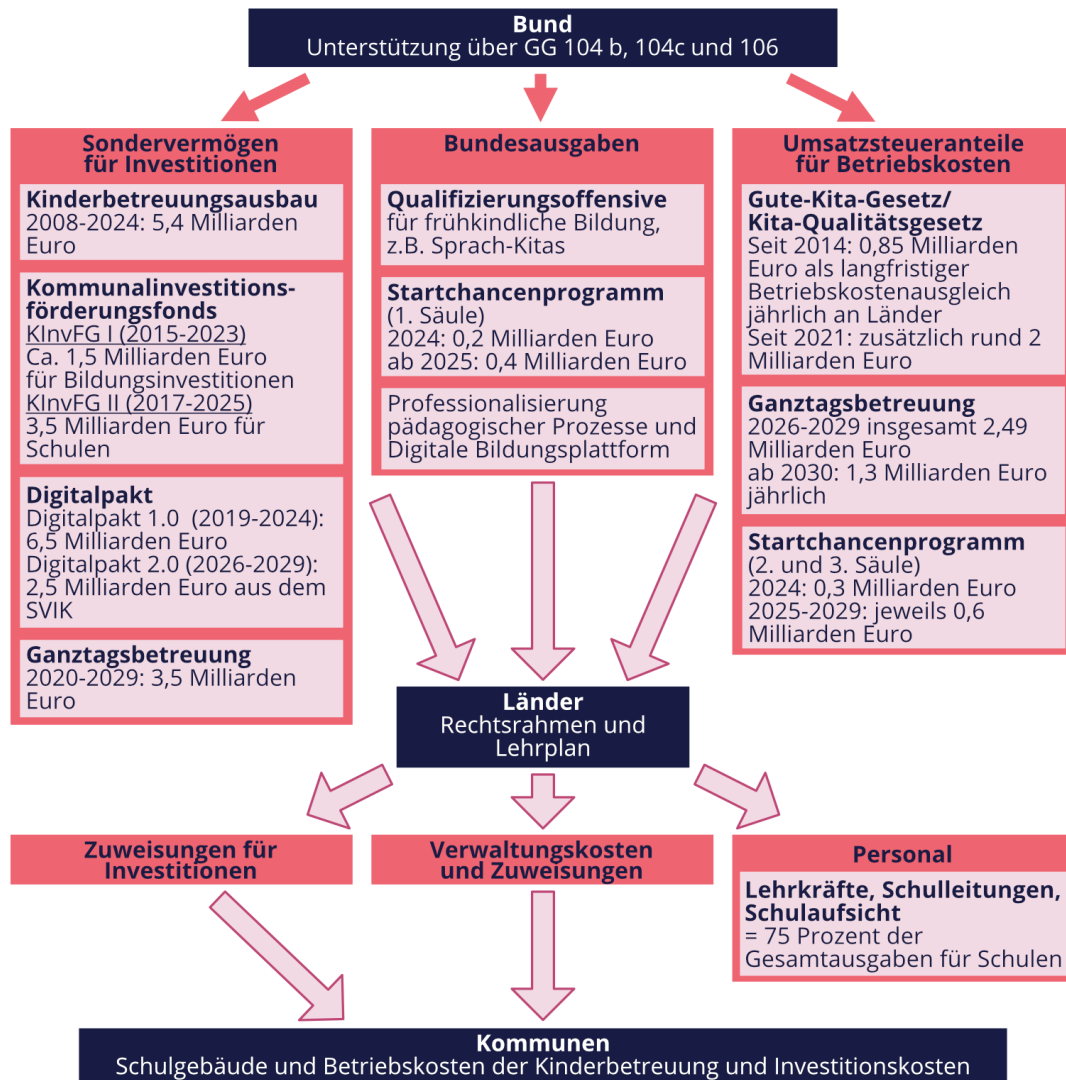
² Der Digitalpakt I war ein Durchbruch bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Doch auch hier gab es viel Kritik: Da der Digitalpakt auf investive Maßnahmen beschränkt war, beklagten viele Schulen, dass es nicht genügend personelle Kapazitäten gebe, die neuen Endgeräte einzurichten. Die TIMSS Studie 2023 zeigte, dass Deutschland durch den Digitalpakt I zwar auf Platz 1 beim Zuwachs an verfügbaren Tablets und Laptops steht, aber viele Lehrkräfte beklagen sich, dass diese Geräte nur eingeschränkt genutzt werden, da es wenige passgenauen Angebote zur Umsetzung gibt (Schwippert u. a. 2023). Neue

Entwicklungen wie das Programm QuaMath für mathematische Fähigkeiten sollen dies ändern.

³ Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz I erlaubte auch schon Finanzhilfen vom Bund, aber diese durften nur von besonders finanzschwachen Kommunen empfangen werden und nicht an alle Kommunen verteilt werden.

⁴ Diese Umsatzsteueranteile werden nominal festgesetzt und verändern sich nicht mit dem Steueraufkommen.

Finanzflüsse für schulische Bildung und Kinderbetreuung



Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 1: Überblick der Finanzflüsse für schulische Bildung und die Kinderbetreuung; **Quelle:** eigene Darstellung

Finanzierungsstruktur der Kindertagesbetreuung

Die Kinderbetreuung stellt rechtlich gesehen einen Sonderfall dar: Denn während Bildungspolitik Ländersache ist, fällt die frühkindliche Betreuung auch unter die öffentliche Fürsorge, die einer konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern unterliegt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) (**BMBFSFJ 2024**). Der Bund setzt über das Achte Sozialgesetzbuch (SGB VIII) bundesweite Rechtsansprüche auf frühkindliche Bildung. Seit 1996 gilt das Recht auf einen Kita-Platz für Kinder ab drei Jahren und seit 2013 gilt

der Rechtsanspruch für Kinder ab einem Jahr. Trotz dieses Rechtsanspruchs fehlten 2025 rund 300.000 U3-Plätze (**Geis-Thöne 2025**).

Kompliziert wird es bei der Umsetzung und Finanzierung dieser Rechtsgrundlagen: Die konkrete Ausgestaltung der Kinderbetreuung bezüglich Personalschlüssel, Finanzierungsstruktur etc. obliegt den Ländern (§§ 22 ff. SGB VIII; Art. 83, 104a Abs. 1 GG). Die operative Verantwortung liegt hingegen überwiegend bei den Kommunen. Dadurch müssen die Kommunen auch den Großteil der laufenden Kosten tragen. Die Länder beteiligen sich über Zu-

zuschüsse und Zuweisungen in unterschiedlichem Umfang, den sie selbst festlegen. Obwohl der Bund für die Rechtsgrundlage des bundesweiten Rechts auf Kinderbetreuung verantwortlich ist, beteiligt er sich nur geringfügig an den tatsächlichen Kosten für die frühkindliche Bildung.

Die Finanzierungsstruktur der Kinderbetreuung variiert erheblich zwischen den Bundesländern, da die Aufteilung zwischen Ländern und Kommunen landesrechtlich geregelt wird. Während das Land in Baden-Württemberg 2024 rund 28 Prozent der öffentlichen Kita-Finanzierung übernahm, lag der Anteil in Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen (NRW) bei etwa 55 Prozent (Brugger u. a. 2025). In Mecklenburg-Vorpommern ist dieser Anstieg insbesondere auf die Einführung einer flächendeckenden Beitragsfreiheit seit 2020 zurückzuführen (Regierungsportal M-V 2025).

Die Ausgestaltung der Elternbeiträge beeinflusst die Finanzierungsarchitektur maßgeblich. Vollständige Beitragsfreiheit besteht bislang nur in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin. In anderen Ländern gelten abgestufte Modelle, etwa Beitragsfreiheit ab dem dritten Lebensjahr oder im letzten Kita-Jahr. Gleichzeitig zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede bei den Elternbeiträgen. In einzelnen Kommunen, etwa Bergisch-Gladbach oder Mülheim an der Ruhr, können die Beiträge für Unterzweijährige über 1.000 Euro monatlich betragen (Geis-Thöne 2024).

Diese Unterschiede wirken sich unmittelbar auf die Einnamemstruktur der Träger und die Verteilung der Finanzierungslasten zwischen öffentlichen und privaten Haushalten aus. Im Gegensatz zur schulischen Bildung, in der private Schulen einen eher kleinen Anteil der Schullandschaft einnehmen, ist das Bild bei der Kinderbetreuung zersplitterter. Ein Drittel der Kita-Träger ist in öffentlicher Hand, der Großteil aber sind gemeinnützige, private und konfessionelle Träger (Ländermonitor 2025). Es gibt im Wesentlichen drei verschiedene Modelle der Finanzierung dieser Träger:

1. Zuschüsse pro Kind: Das Land gewährt den Kommunen bzw. manchmal direkt den Trägern Zuweisungen und Zuschüsse pro Kind für die Betriebskosten, z. B. in Bayern und Hessen. Bei diesen Zuschüssen werden oft der Umfang der Betreuung und spezifische Merkmale – Sprachdefizite, Alter, Inklusionsanforderungen – der Kinder berücksichtigt.
2. Kita-Gutscheine: Dies ist eine ähnliche Finanzierungsstruktur wie die Zuschüsse pro Kind. Eltern können Kita-Gutscheine für ihre Kinder beantragen und diese an den Träger weitergeben. Dieser bekommt dafür dann die Zuschüsse der Kommune.
3. Direkte Betriebskostenunterstützung: Eine andere Option ist die anteilige Finanzierung der Betriebskosten der Einrichtungen. Dies geschieht beispielsweise in NRW und Baden-Württemberg.

Der Bund beteiligt sich vor allem über zwei Kanäle an den Ausgaben (siehe Abbildung 1). Einerseits hat der Bund von 2008 bis 2024 mit einem Sondervermögen, das immer wieder aufgestockt wurde, insgesamt 5,4 Milliarden Euro in den Ausbau der Kinderbetreuung investiert. Andererseits erhalten die Länder seit 2014 dauerhaft 845 Millionen Euro mehr vom Umsatzsteueraufkommen für den Betrieb der Kinderbetreuungseinrichtungen. Dabei handelt es sich nicht um eine klassische Finanzzuweisung, sondern um eine strukturelle Verschiebung der Umsatzsteueranteile zulasten des Bundes (Art. 106 Abs. 3 GG).

Seit 2021 unterstützt der Bund zudem die Länder verstärkt über das Gute-Kita-Gesetz bzw. Kita-Qualitätsgesetz mit jährlich rund 2 Milliarden Euro. Auch diese finanzielle Unterstützung des Bundes erfolgt über eine Anpassung der Umsatzsteueranteile. Im Unterschied zur dauerhaften Einnahmeververschiebung der 845 Millionen Euro sind diese Mittel jedoch zeitlich befristet, da sie im Rahmen einer spezifischen Programmfinanzierung gewährt werden. Da die institutionellen Rahmenbedingungen der

Kindertagesbetreuung – Personalschlüssel, sprachliche Förderung und Inklusion – in Deutschland stark fragmentiert sind, versucht der Bund mit dem Kita-Qualitätsgesetz einheitlichere Standards zu schaffen ([BMBFSFJ 2025a](#)). Im Frühjahr dieses Jahres soll mit dem Qualitätsentwicklungsgesetz, das im Koalitionsvertrag angekündigt wurde, zudem eine mögliche Unterstützung von Sprach-Kitas und Startchancen-Kitas beraten werden ([Deutscher Bundestag 2026](#)).

Finanzierungsstruktur der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen

In der schulischen Bildung⁵ liegt die Entscheidungskompetenz nahezu vollständig bei den Ländern, die über Schulgesetze, Lehrpläne und Personalrecht bestimmen. Die Ausführungskompetenz ist aufgeteilt: Während Länder für die Lehrkräfte und den Lehrplan verantwortlich sind, tragen Kommunen als Schulträger die Verantwortlichkeit für sachliche Infrastruktur wie die Schulgebäude, aber auch die Schulsozialarbeit. Entsprechend ist auch die Finanzierung fragmentiert: Personalausgaben für Lehrkräfte – der größte Anteil der Ausgaben – werden von den Ländern getragen, Investitionen und laufende Sachkosten hingegen von den Kommunen. Der Bund ist verfassungsrechtlich auf punktuelle, investive Finanzhilfen nach Artikel 104c GG beschränkt und verfügt über keine dauerhafte Steuerungs- oder Finanzierungskompetenz. Dadurch gab es in den letzten Jahren immer wieder verschiedene Sondervermögen vom Bund, die über den Königsteiner Schlüssel an die Länder und dann an die Kommunen weitergereicht wurden (siehe Box 1).

Als Teil der von den Ländern getragenen Personalkosten sind zunehmend steigende Pensi-

onslasten relevant, die haushaltstechnisch den Personalausgaben zugeordnet werden. Diese unterscheiden sich deutlich zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern. Während in Westdeutschland die meisten Lehrkräfte verbeamtet sind, war dies in ostdeutschen Bundesländern lange nicht der Fall. In Baden-Württemberg beispielsweise plant das Kultusministerium 2026 mit fünf Milliarden Euro für Pensionskosten, während 6,7 Milliarden Euro für derzeit tätige Lehrkräfte eingeplant sind. Für unsere weitere Analyse haben wir diese Pensionslasten nicht berücksichtigt und von den Personalausgaben abgezogen, da es sich hierbei um keine aktiven Ausgaben für eine bessere Bildung handelt.⁶

Die Kommunen wiederum sind, wie oben erwähnt, für die Schulträger zuständig. Sie übernehmen wesentliche Aufgaben wie die Bewirtschaftung und Renovierung der Schulgebäude sowie die Schulsozialarbeit, die eine zentrale Funktion im Schulalltag erfüllt und etwa im Rahmen der dritten Säule des Startchancenprogramms gezielt adressiert wird ([BMBFSFJ 2026a](#)).

Ab dem Schuljahr 2026/2027 gilt der Rechtsanspruch auf Ganzttag für Erstklässler:innen und wird danach stufenweise auf die ganze Grundschulzeit ausgeweitet. Bei der Ganztagsbetreuung ist die Zuständigkeit für die laufenden Betriebskosten je nach Bundesland sehr unterschiedlich geregelt.⁷ In Nordrhein-Westfalen haben daher im Dezember 2025 mehrere Kommunen gemeinsam gegen das Land geklagt ([Teigeler 2025](#)). Die Kommunen fordern eine stärkere Unterstützung bei den zusätzlichen Kosten, die aufgrund des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung auf die Kommunen zukommen. Sie beziehen sich dabei auf das Konnexitätsprinzip – „wer bestellt, bezahlt“.

⁵ In der Analyse liegt der Schwerpunkt auf allgemeinbildenden Schulen. In den Länderhaushalten werden Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen jedoch überwiegend gemeinsam veranschlagt, da zentrale Ausgabenkategorien – etwa Unterrichtsverwaltung und sonstige schulische Aufgaben – nicht schulformspezifisch abgegrenzt werden. Auch investive Programme und Sondervermögen (u. a. KInvFG, Digitalpakt) betreffen beide Schulformen. Berufliche Schulen werden daher nicht separat ausgewiesen, sind jedoch in den dargestellten Fi-

nanzstrukturen enthalten.

⁶ Mehr Informationen zu der Methodik finden sich im Anhang.

⁷ In der Ganztagsbetreuung zeigt sich zudem die enge Zusammenarbeit zwischen schulischer Betreuung und Jugendhilfe. In unserer Analyse fokussieren wir uns auf die Finanzierung von schulischer Bildung, aber vor allem in Bezug auf die Ganztagsbetreuung spielt auch die Jugendhilfe eine zentrale Rolle.

Box 1: Überblick über die Sondervermögen für allgemeinbildende und berufliche Schulen

Kommunalinvestitionsförderungsfonds I und II

KInvFG I (2015 bis 2023)

Der KInvFG I umfasste 3,5 Milliarden Euro für die Förderung von allgemeinen Investitionen finanzschwacher Kommunen. Ein Teil davon geht in Bildungsinvestitionen: Investitionen in Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, energetische Sanierungen von Einrichtungen der Schulinfrastruktur, energetische Sanierungen kommunaler oder gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung sowie Modernisierungen von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten. Die Förderquote betrug 90 Prozent bei einem kommunalen Eigenanteil von zehn Prozent.

KInvFG II (2017 bis 2025)

Der KInvFG II umfasste 3,5 Milliarden Euro für Investitionen in Schulinfrastruktur und war eine Reaktion auf den anhaltend hohen Sanierungsbedarf.

Digitalpakt I & II

Digitalpakt I (2018-2025)

Der Digitalpakt I umfasste 6,5 Milliarden Euro für Investitionen des Bundes in die digitale Ausstattung an Schulen. Der Förderanteil betrug 90 Prozent bei einem Eigenanteil der Länder von zehn Prozent.

Digitalpakt II (2026-2030)

Der Digitalpakt II umfasst 2,25 Milliarden Euro, ergänzt um 250 Millionen Euro für das Programm „Digitales Lehren und Lernen“ aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz. Der Förderanteil beträgt 50 Prozent bei einem Eigenanteil der Länder von 50 Prozent, bei dem schon eingeplante Gelder angerechnet werden dürfen.

Sondervermögen „Ausbau der Ganztagsbetreuung“ (2023-2029)

Das Sondervermögen „Ausbau der Ganztagsbetreuung“ umfasst 3,5 Milliarden Euro für Infrastrukturinvestitionen. Der Förderanteil beträgt bis zu 70 Prozent bei einem Eigenanteil der Länder von 30 Prozent.

Zusätzlich wurden die Umsatzsteueranteile erhöht: 2026 mit 135 Millionen Euro, 2026–2029 insgesamt um 2,5 Milliarden Euro, ab 2030 mit jährlichen 1,3 Milliarden Euro.

Startchancenprogramm (2024-2034)

Das Startchancenprogramm fokussiert sich auf die Förderung von 4000 Schulen in herausfordernder Lage. Dafür werden über 10 Jahre 10 Milliarden Euro Bundesgelder eingesetzt. Diese Mittel sollen durch weitere 10 Milliarden Euro von den Ländern ergänzt werden. Aktuell planen jedoch viele Länder bisher keine zusätzlichen Mittel ein. Das Programm teilt sich auf drei Säulen auf:

1. Säule: 400 Millionen Euro jährlich für Investitionen in Ausstattung und Infrastruktur
2. und 3. Säule: 300 Millionen Euro in 2024, 600 Millionen Euro jährlich in 2025 bis 2029 für die Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie mehr Personal zur Stärkung multiprofessioneller Teams (u.a. Sozialarbeiter:innen und Sozialpädagog:innen)

Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022“

Um die Folgen der Corona-Pandemie abzufedern, startete der Bund ein kurzfristiges Programm von zwei Milliarden für den Abbau von Lernrückständen, frühkindlicher Bildung und Freizeitangeboten.

430 Millionen Euro wurden 2021 und 860 Millionen Euro in 2022 über die Umsatzsteuer vom Bund an die Länder abgetreten, die restliche Summe wurde direkt vom Bund in zivilgesellschaftliche und öffentliche Programme investiert.

3. Wohin fließt das Geld – und wo fehlt es?

Im vorherigen Kapitel erklären wir, aus welchen Quellen und von welchen staatlichen Ebenen das Geld für das Bildungs- und Betreuungssystem kommt. Es wird deutlich: Die Finanzierungsstruktur ist zersplittert; wir nennen sie das Bildungsfinanzgeflecht. Im Folgenden analysieren wir die konkreten Finanzströme: Wohin fließt dieses Geld genau und an welchen Stellen fehlt es? Um die Finanzströme in Bezug auf Schulen und Kinderbetreuung besser nachzuvollziehen, unterscheiden wir im Folgenden zwischen Betriebskosten (OPEX) und Infrastrukturinvestitionen (CAPEX).⁸ OPEX-Ausgaben umfassen alle laufenden Ausgaben wie Personalausgaben, Verwaltungskosten sowie Zuweisungen und Zuschüsse für diese Zwecke. Weil Bildung sehr personalintensiv ist, entfällt der größte Teil der Ausgaben auf OPEX-Ausgaben. CAPEX-Ausgaben beschreiben sachliche Investitionskosten.

Diese Unterscheidung ist wichtig, weil die Finanzierungsstruktur über Bund, Länder und Kommunen für OPEX- und CAPEX-Ausgaben unterschiedlich aufgebaut ist. Der Bund darf

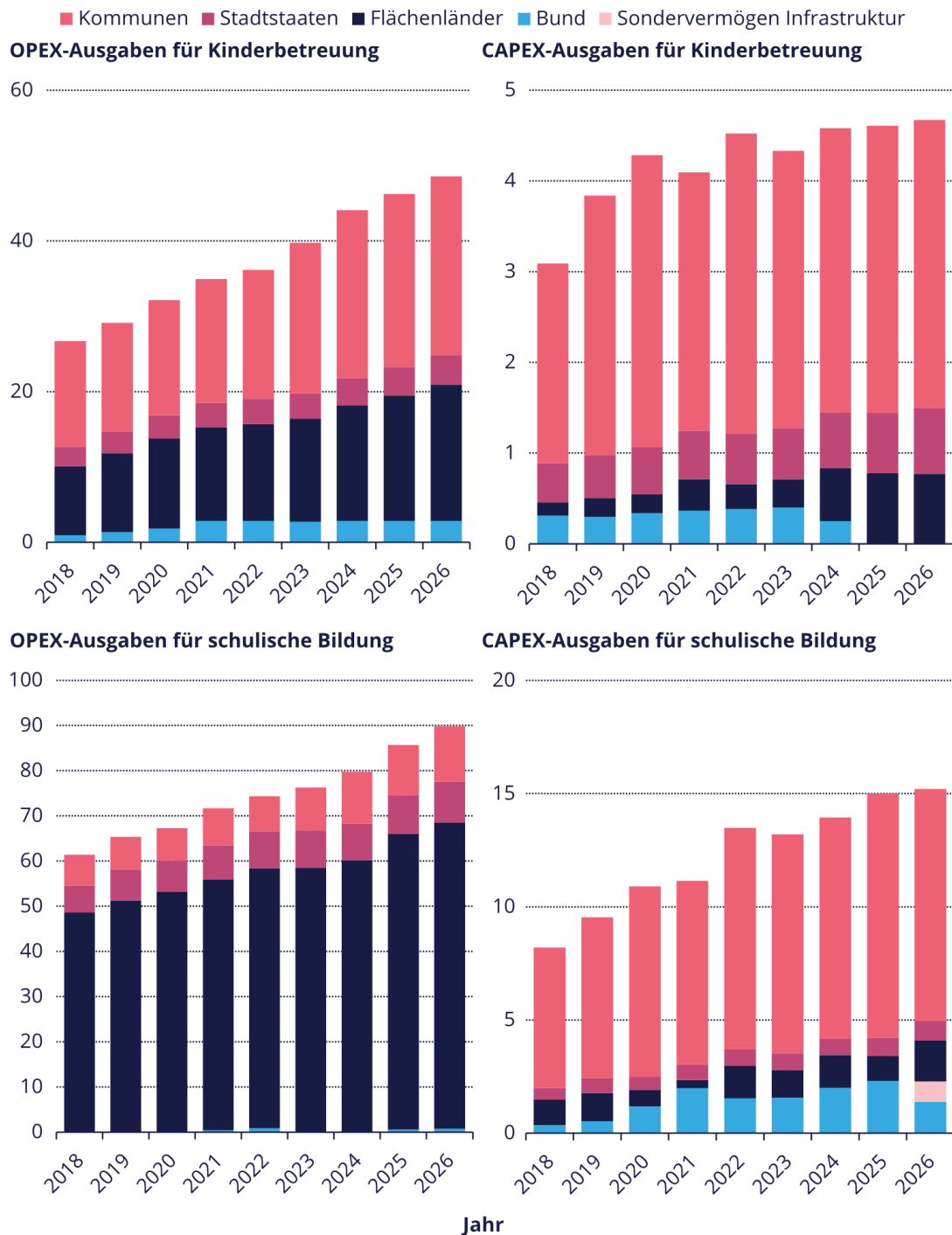
etwa durch seine Sondervermögen nur investive CAPEX-Ausgaben tätigen. Umsatzsteueranteile dagegen dürfen auch für OPEX-Ausgaben verwendet werden. Im ökonomischen Sinne sind dennoch beide als produktive Ausgaben zu verstehen: Ohne Lehrer:innen und Erzieher:innen stiften neue Schul- oder Kita-Gebäude keinen gesellschaftlichen und auch keinen wirtschaftlichen Nutzen.

In unserer Darstellung werden sämtliche Ausgaben nur einmal erfasst. Mittel, die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergeleitet werden, weisen wir daher ausschließlich als Bundesausgaben aus, um Doppelzählungen zu vermeiden. Neben den aktuellen Ausgaben analysiert dieses Kapitel auch die Finanzbedarfe im OPEX- und CAPEX-Bereich für Kitas und Schulen. Dadurch wird die Betrachtung erweitert: Nicht nur die bestehende Ausgabenstruktur, sondern auch die strukturellen Bedarfe werden sichtbar.

⁸ OpEx ist die Abkürzung für Operational Expenditure und CapEx für Capital Expenditure.

OPEX- und CAPEX-Ausgaben der frühkindlichen und schulischen Bildung

Milliarden Euro



Es ist wichtig, die unterschiedlichen Skalierungen zu betrachten: Insgesamt nehmen die OPEX-Ausgaben einen Großteil der Kosten ein. Bei den CAPEX-Ausgaben variiert die Beteiligung der Flächenländer und des Bundes, da diese Finanzierung oft punktuell durch Sondervermögen erfolgt.

Lesbeispiel: Bei der Kinderbetreuung sind die OPEX-Ausgaben in den letzten Jahren stark angestiegen. Während der Anteil des Bundes seit 2021 bei 2,8 Milliarden Euro jährlich stagniert, haben sich die Ausgaben von Ländern und Kommunen nahezu verdoppelt.

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 2: OPEX- und CAPEX-Ausgaben der frühkindlichen und schulischen Bildung **Quellen:** Eigene Berechnungen nach Daten des Bildungsfinanzberichts (Brugger u. a. 2025), der Länderhaushalte und des KfW-Kommunalpanels (Raffier u. a. 2025)

Aktuelle Finanzströme in der Bildungsfinanzierung

OPEX-Ausgaben in der Kinderbetreuung

Die öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung sind in den letzten Jahren durch den Rechtsanspruch und Ausbau erheblich gestiegen. Insgesamt gaben die öffentlichen Haushalte 2015 23,9 Milliarden Euro für die Kinderbetreuung aus, 2025 waren es mit 50,9 Milliarden Euro mehr als doppelt so viel ([Brugger u. a. 2025](#)). Einen Großteil davon tragen die Kommunen. Die Ausgaben für Einrichtungen der Jugendarbeit – die faktisch vor allem Kinderbetreuung umfassen – wuchsen von 7,5 (1992) auf 17 Prozent (2024) der Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte ([Kauder 2025](#)). Auch der Arbeitsmarkt im Bereich der frühkindlichen Bildung weist eine rasante Entwicklung auf: Während 2002 noch knapp unter 400.000 Personen in der Kinderbetreuung gearbeitet haben, war es 2024 bereits fast eine Million ([Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2025](#)).

Den Großteil der laufenden OPEX-Ausgaben tragen Länder und Kommunen (siehe Abbildung 2). Insgesamt finanzieren die Kommunen rund 49 Prozent der Gesamtausgaben, die Flächenländer 37 Prozent, die Stadtstaaten⁹ acht Prozent und der Bund rund sechs Prozent. Während die Ausgaben der Länder sich seit 2018 fast verdoppelt haben, sind die Ausgaben der Kommunen um rund 70 Prozent gestiegen.

Die Bundesgelder auf der anderen Seite haben sich seit 2021 nicht verändert. Der Bund tritt einerseits dauerhaft Umsatzsteueranteile in

Höhe von 845 Millionen Euro an die Länder ab. Andererseits verteilt er im Rahmen des Kita-Qualitätsgesetzes weitere Anteile im Gegenwert von jährlich knapp zwei Milliarden Euro um. Bei den kurzfristigen Bundesprogrammen sind die Ausgaben in den letzten Jahren sogar deutlich gesunken. Während 2022 noch fast 340 Millionen Euro in die Qualifizierungsöffensive der Kinderbetreuung flossen, die unter anderem die Sprach-Kitas finanzierten, sind 2025 und 2026 nur noch 24 Millionen Euro in diesem Titel eingeplant.

CAPEX-Ausgaben in der Kinderbetreuung

Wie Abbildung 2 zeigt, werden die Investitionskosten in der Kinderbetreuung größtenteils von den Kommunen getragen.¹⁰ Zudem beteiligt sich der Bund mit dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsusbau“. Dieses wurde 2008 mit 2,2 Milliarden Euro gestartet und im Laufe der Jahre um weitere 3,2 Milliarden Euro erhöht, sodass der Bund zwischen 2008 bis 2024 insgesamt 5,4 Milliarden Euro in den Ausbau der Kinderbetreuung investierte. Das Sondervermögen ist 2024 ausgelaufen und es gibt aktuell keine Diskussion über eine mögliche Verlängerung. Im Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz sind aktuell 940 Millionen jährlich für Kinderbetreuung und Hochschulen eingeplant. Wie diese Mittel genau verteilt werden und wie viel bei den Kommunen und der Kinderbetreuung ankommt, ist aktuell noch unklar. Anders als bei den OPEX-Ausgaben sind die Zuweisungen der Länder für CAPEX-Ausgaben insgesamt marginal.¹¹ Die Hauptlast der Kita-Infrastrukturinvestitionen liegt folglich bei den Kommunen.

⁹ In unser Analyse fassen wir die drei Stadtstaaten separat zusammen, da hier die Unterscheidung zwischen Land und Kommunen nicht möglich ist. Wir halten uns hierbei an die Struktur des Bildungsfinanzberichts ([Brugger u. a. 2025](#)).

¹⁰ Bei den CAPEX-Ausgaben der Kommunen orientieren wir uns an den Investitionsangaben des KfW Kommunalpanels ([Raffer u. a. 2025](#)).

¹¹ Sondervermögen des Bundes werden haushaltstechnisch über die Landeshaushalte abgewickelt. In den Länderhaushalten erscheinen diese Mittel daher zunächst als höhere Zuweisungen für Investitionsausgaben. Finanzierungsseitig stammen die Mittel jedoch vollständig vom Bund. Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden sie in der Analyse als Bundesausgaben erfasst. Entsprechend werden die weitergeleiteten Bundesmittel von den ausgewiesenen Länderausgaben abgezogen.

OPEX-Ausgaben der schulischen Bildung

Bei den laufenden Betriebskosten der Schulen tragen die Länder den größten Anteil, da sie für die Personalausgaben verantwortlich sind. Da der Bund sich nur über Artikel 104c GG an investiven Ausgaben beteiligen darf, gibt es für Betriebsausgaben keine Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Eine Ausnahme ist das Startchancenprogramm, welches sich des Umsatzsteuermechanismus bedient und jährlich 600 Millionen Euro bereitstellt. Diese Unterstützung der Länder zielt auf die Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie auf die personelle Stärkung multiprofessioneller Teams ab (BMBFSFJ 2026a).

In ähnlicher Weise entlastet der Bund die Länder bei den Betriebskosten des Ganztags. Dafür werden im Jahr 2026 weitere 135 Millionen Euro an Umsatzsteueranteilen umverteilt. Diese Unterstützung wird über die Jahre angehoben und soll bis 2029 insgesamt rund 2,5 Milliarden Euro betragen. Danach wird der Umsatzsteueranteil der Länder um 1,3 Milliarden Euro erhöht (Deutscher Bundestag 2023). Mit dem Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“ wurden 2021 und 2022 zusätzlich 1,3 Milliarden Euro über die Umsatzsteuer an die Länder abgetreten (Brugger u. a. 2021). Die Kommunen sind bei den laufenden Ausgaben vor allem für die Instandhaltung der Gebäude und die Schulsozialarbeit zuständig. Diese umfassen ungefähr vierzehn Prozent der gesamten OPEX-Ausgaben.

CAPEX-Ausgaben der Schulen

Wie Abbildung 2 zeigt, werden, genauso wie im Kita-Bereich, die Investitionskosten im Schulbereich vor allem von den Kommunen getragen. Die Kommunen zahlen 70 bis 75 Prozent der gesamten Investitionsausgaben für Schulen. Der Bund hat in den letzten Jahren mehrere Sondervermögen bereitgestellt, wie in Box 1

dargestellt. Die Länder verteilen diese Mittel weiter an die Kommunen und stocken sie teilweise auf. Seit 2026 kommen nun noch Gelder aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz hinzu. Deren genaue Verteilung in den Bundesländern ist allerdings teilweise noch unklar. Bayern plant bereits im Jahr 2026 900 Millionen Euro für Bauinvestitionen in Schulen und Kitas ein (Bayerische Staatsregierung 2025). Bei anderen Bundesländern ist der genaue Mitteleinsatz für 2026 noch nicht entschieden.

Zusätzliche Finanzbedarfe für Bildung und Betreuung

Die dargestellten Finanzströme im Bildungs- und Betreuungssystem reichen derzeit nicht aus, um das heutige Niveau an Bildungsqualität zu halten, geschweige denn höhere Bildungsstandards zu erreichen. Wir schätzen im nächsten Schritt deshalb ab, welche zusätzlichen Finanzbedarfe bestehen und an welchen staatlichen Stellen sie in der heutigen Finanzierungsstruktur anfallen. Dabei aktualisieren und ergänzen wir unsere Schätzungen aus dem Jahr 2024 und orientieren uns weiterhin an Mindeststandards (Heilmann u. a. 2024). Die folgenden Berechnungen sind daher bewusst konservativ angelegt und stellen einen absoluten unteren Rand der tatsächlichen Finanzbedarfe dar.

Wir schätzen OPEX-Mehrbedarfe in Höhe von mindestens 8,3 Milliarden Euro¹² für den quantitativen Ausbau von Kitaplätzen und den qualitativen Ausbau der Betreuungsqualität. Der Großteil des Finanzbedarfs fällt bei den Verbesserungen der Qualitätsanforderungen an: 5,2 Milliarden Euro jährlich sind zusätzlich notwendig, um u.a. einen verbesserten Fachkräfte-Kind-Schlüssel zu etablieren, das Kita-Personal besser zu qualifizieren, sprachliche Bildung verstärkt zu fördern und die Leitungs- und Verwaltungsausgaben zu stärken (BMBFSFJ 2024).

¹² Dabei beziehen wir uns auf Daten der Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ vom BMBFSFJ (2024), den Fachkräftebarometer (2025)

und Studien des IW Köln (2025). Weitere Informationen zur Berechnung der Finanzbedarfe sind im Annex zu finden.

Wir orientieren uns bei den Qualitätsanforderungen an den konkreten Handlungsfeldern der Bundesregierung. Nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung erfüllen aktuell lediglich 17 Prozent der Einrichtungen die angestrebte Personalausstattungsquote (Baierl u. a. 2026).¹³ Gerade Kitas mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Kinder sind überdurchschnittlich häufig von Personalmangel und Mehrfachbelastungen betroffen – mit der Folge, dass Sprachdefizite und andere Benachteiligungen bereits vor dem Schuleintritt entstehen (Esenhorst u. a. 2025). Programme wie die Sprach-Kitas, die hier gezielt ansetzen, wurden jedoch aus föderalen und finanziellen Gründen nicht verstetigt (Deutscher Bundestag 2022). Frühkindliche Bildung hat allerdings sowohl für langfristige volkswirtschaftliche Entwicklungen als auch für individuelle Bildungswege und Chancengerechtigkeit die größten Auswirkungen (Heckman 2011). Der Fokus sollte daher nicht nur auf Betreuung, sondern auf einer besseren Qualität der frühkindlichen Bildung liegen.

Bei den CAPEX-Bedarfen orientieren wir uns an den Zahlen des KfW-Kommunalpanels, die einen Investitionsrückstand von 11,2 Milliarden Euro in der Kinderbetreuung betiteln (Raffer u. a. 2025). Um diesen Investitionsrückstand in zehn Jahren zu beseitigen, sind jährlich zusätzliche CAPEX-Ausgaben von 1,1 Milliarden Euro nötig. Zudem werden 1,5 Milliarden Euro pro Jahr bis 2030 benötigt, um den Ausbau für weitere 197.000 Kitaplätze¹⁴ zu bewältigen (Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2025).

In der schulischen Bildung zeigen sich durch die schlechten Ergebnisse des IQB-Bildungstrends und der PISA-Ergebnisse erhebliche Qualitätsdefizite. Die aktuelle Debatte um bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf Basis von Mindeststandards und datengestützter Qualitätsentwicklung ist dafür wichtig.¹⁵ Konkrete Finanzbedarfe bestehen vor allem bezüglich des Ausbaus der Ganztagsbetreuung für die Grundschule und dem noch anhaltenden Lehrkräftemangel. Um die Bedarfe von der Ganztagsbetreuung flächendeckend zu bedienen¹⁶, sind laufende Zusatzkosten von etwa 2,1 Milliarden Euro jährlich zu erwarten (BMBFSFJ 2025c). Der Bund stellt hierfür von 2026 bis 2030 insgesamt 2,5 Milliarden Euro sowie ab 2030 jährlich 1,3 Milliarden Euro bereit. Der Lehrkräftemangel war in den letzten Jahren immer wieder Thema. Vorausberechnungen weisen zwar im Primarbereich perspektivisch auf mögliche Entlastungseffekte infolge sinkender Geburtenzahlen hin (Klemm & Zorn 2024; KMK 2025). Ein potenziell zusätzlich verfügbares Lehrkräfteangebot würde jedoch keinen Überbedarf im engeren Sinne darstellen, sondern könnte gezielt zur Qualitätsverbesserung eingesetzt werden. Für eine konservative Bedarfsabschätzung stützen wir uns auf die aktuellste Bedarfsplanung der Kultusministerkonferenz und gehen von 1,5 Milliarden Euro zusätzlichen Kosten aus (KMK 2025). Weitere Mehrbedarfe, insbesondere für multiprofessionelle Teams und Schulsozialarbeit, sind empirisch gut belegt, jedoch mangels konsistenter Personalstatistiken nicht belastbar quantifizierbar.

¹³ In der Personalausstattungsquote sind neben dem Personalschlüssel und einer Ausfallquote von 20 % auch zusätzliche Personalkapazitäten für Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache und Kinder mit Eingliederungshilfen eingeplant.

¹⁴ Aufgrund des aktuellen Geburtenrückgangs, der vor allem die U3-Kitaplätze stark beeinflusst, gehen wir von einem konservativeren Bedarf von 197.000 fehlenden Kitaplätzen aus, die für das Jahr 2030 prognostiziert sind (Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2025).

¹⁵ Nach den schlechten Ergebnissen des letzten IQB-Bildungstrends haben sich die Länder mit dem Bund auf einen Prozess geeinigt, um Zielvereinbarungen zu Mindeststandards und datengestützter Qualitätsentwicklung zu vereinbaren. Generell wollen Länder und Bund stärker kooperieren, was auch im Koalitionsvertrag schon betont wurde. Bisher klammern diese Ge-

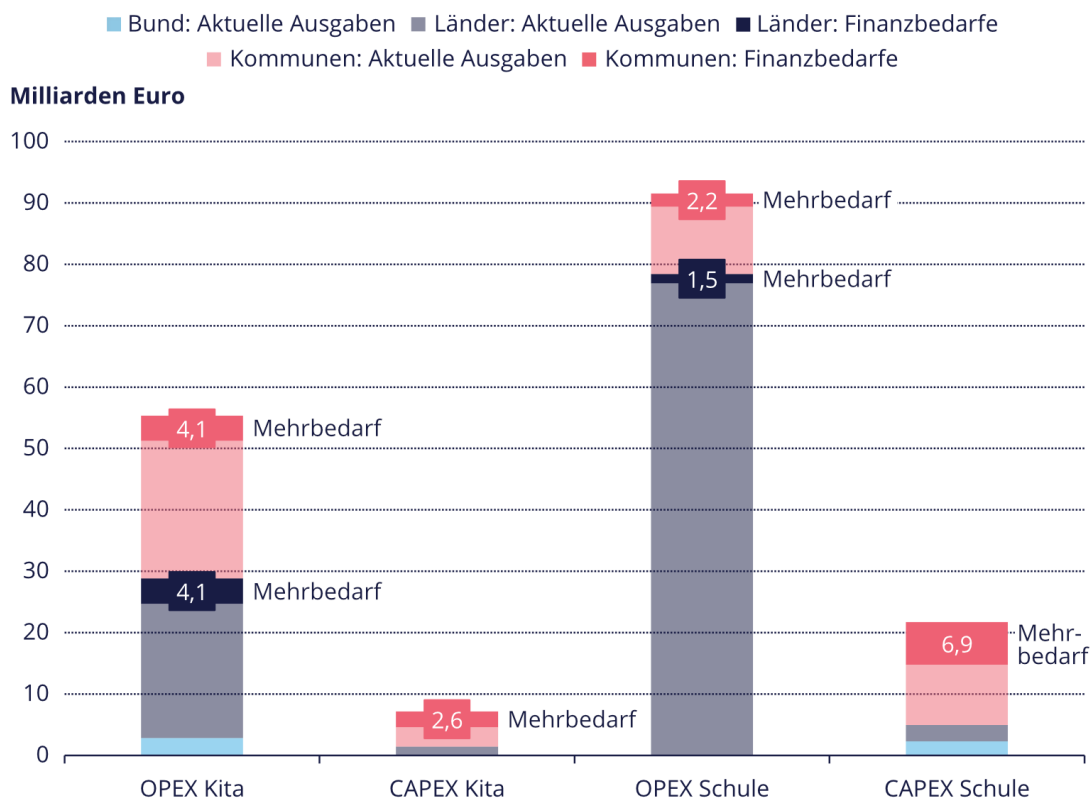
sprache allerdings Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen aus (Wiarda 2026a). Dennoch sind konkrete Mindeststandards in der Bildung, die inzwischen von Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Berlin und Bremen aufgestellt wurden, ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung (Wiarda 2026b). Wie sich die weiteren länder- und bundesweiten Bemühungen entwickeln, wird sich bei der nächsten Bildungsministerkonferenz am 26. März 2026 zeigen.

¹⁶ Die Bedarfsplanung richtet sich dabei nach den aktuellen Bedarfen aus Elternsicht. In Bayern liegt diese aktuell bei nur 43 Prozent, während sie in Hamburg bei 99 Prozent liegt (BMBFSFJ 2025b). Für einen vollständigen Ausbau des Ganztags sind weitere Mittel nötig. Daher dient unsere Berechnung nur als Mindestbedarf.

Seit Jahren klagen die Kommunen über hohe Investitionsrückstände, in den letzten Jahren hat sich dieser Bedarf weiter verstärkt. 2024 erreicht der Investitionsrückstand ein Rekordhoch mit 216 Milliarden Euro, davon entfallen 31,4 Prozent auf Schulen (67,8 Mrd. Euro) (Raffer u. a. 2025). Zum Abbau bis 2035 sind zusätzliche Investitionen von rund 6,9 Mrd. Euro jährlich erforderlich. Der Investitionsdruck re-

sultiert aus Sanierungs- und Modernisierungsbedarfen sowie aus neuen Aufgaben, insbesondere beim Ganztagsausbau. Weiterhin sind langfristige Investitionen in die Digitalisierung im Schulalltag zu beachten. Die Finanzierung des Digitalpakts II durch das SVIK ist nun gesichert; die langfristige finanzielle Verantwortung von Wartung, Administration, etc. nach 2030 ist allerdings noch offen.

Aktuelle Ausgaben und jährliche Mehrbedarfe in der frühkindlichen und schulischen Bildung



Die Abbildung stellt die für 2026 geplanten OPEX- und CAPEX-Ausgaben in Kinderbetreuung und Schule dar. Zusätzlich zeigt sie, wie hoch die jährlich benötigten Ausgaben wären, um Investitionsrückstände abzubauen und bereits beschlossene Qualitätsstandards zu erfüllen. Die farbigen Segmente markieren den zusätzlichen Mehrbedarf – getrennt nach kommunaler und Länderebene. Aufgrund von Rundungen kommt es zu kleineren Abweichungen. Zur Vereinfachung werden Flächenländer und Stadtstaaten gemeinsam ausgewiesen.

Lesebeispiel: Für die laufenden Betriebskosten (OPEX) der Kinderbetreuung sind 2026 insgesamt rund 49 Milliarden Euro eingeplant. Der Bund trägt nur einen kleinen Anteil; den Großteil finanzieren Kommunen und Länder. Um den Bedarf zu decken, kämen jedoch zusätzlich rund 8 Milliarden Euro pro Jahr hinzu – davon jeweils etwa 4,1 Milliarden Euro auf kommunaler und auf Länderebene. Insgesamt lägen die erforderlichen Ausgaben damit bei rund 57 Milliarden Euro.

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 3: Aktuelle Ausgaben und jährliche Mehrbedarfe in der frühkindlichen und schulischen Bildung; **Quellen:** eigene Berechnungen nach Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2025, BMBFSFJ 2024, Brugger et al. 2025, Heilmann et al. 2024, Raffer et al. 2025, BMBFSFJ 2025b, KMK 2025.

In Abbildung 3 sehen wir die Kombination aus den aktuellen geplanten Bildungsausgaben für 2026 und den zusätzlichen jährlichen Mehrbedarfen, die nötig wären, um Qualitätsstandards zu erreichen und Investitionsrückstände zu beseitigen. Die Zahlen in der Abbildung erklären, wie viel wir jährlich mehr für Bildung ausgeben sollten. Insgesamt lässt sich erkennen, dass viele der Finanzbedarfe auf kommunaler Ebene anfallen.

Kommunen sind generell für einen Großteil der öffentlichen Investitionen verantwortlich (Witte 2025). Dies sieht man auch bei den Bildungsinvestitionen. Für CAPEX-Ausgaben sind zu 70 Prozent die Kommunen verantwortlich. Durch die angespannte Haushaltslage der Kommunen¹⁷ sind sowohl bei der frühkindlichen als auch der schulischen Bildung große Finanzbedarfe aktuell nicht gedeckt. Dieser enorme Investitionsrückstand der öffentlichen Investitionen im frühkindlichen und schulischen Bereich ist Ausdruck struktureller und problematischer Finanzierungsdynamiken: Zum einen wird der investive Handlungsspielraum der Kommunen strukturell von deren laufenden Ausgaben – insbesondere für Personal, soziale Leistungen und gesetzlich gebundene Aufgaben – beein-

flusst und beschränkt. Steigen diese Ausgabe-posten, wie aktuell der Fall, reduzieren sich als Folge die fiskalischen Möglichkeiten für Investitionen (Raffer u. a. 2025). Hinzu kommt zusätzlicher Investitionsdruck durch neue politische Aufgaben für die Kommunen, die ohne ausreichend finanzielle Zuweisungen einhergehen, wie etwa im Zusammenhang mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung.

In der frühkindlichen Bildung sehen wir einen der höchsten Finanzbedarfe, um die Qualität sicherzustellen. Um Qualitätsstandards zu etablieren, braucht es einheitliche bundesweite Vorgaben. Die Auswirkungen der frühkindlichen Bildung auf den weiteren Bildungsweg sind erheblich und ebnen den Weg, um Chancengerechtigkeit, beispielsweise bei der sprachlichen Förderung, auszuleben. Insgesamt mehr als acht Milliarden Euro pro Jahr müssten mehr ausgegeben werden, um das Personal für zusätzliche Plätze zu finanzieren und vor allem den Qualitätsstandard in der Kinderbetreuung zu verbessern. Wir teilen diese Finanzbedarfe auf die kommunale und die Länderebene auf, da die Länder die Kommunen bei den OPEX-Ausgaben für die Kinderbetreuung unterstützen.

¹⁷ 2024 erreichten die Kommunen in den Kernhaushalten ein Rekorddefizit in Höhe von 24,3 Milliarden Euro (Raffer u. a. 2025).

4. Unterfinanzierung ist hausgemacht

In diesem Papier sind wir einer zentralen Frage nachgegangen: Warum gelingt es in Deutschland trotz breiter Evidenz, politischer Bekenntnisse und wiederholter Programme nicht, Bildung dauerhaft bedarfsgerecht zu finanzieren? Die Antwort liegt nicht in mangelnder Einsicht oder fehlenden Konzepten, sondern in den Finanzstrukturen selbst.

Die heutige, komplexe Finanzierungsstruktur – das Bildungsfinanzgeflecht – führt systematisch zur Unterfinanzierung des Bildungssystems. Während grundlegende Entscheidungen zur Ausgestaltung des Bildungssystems von Bund und Ländern getroffen werden, landen langfristige finanzielle Verpflichtungen regelmäßig bei den Kommunen. Vor allem bei der Kinderbetreuung und den Investitionsausgaben finanzieren Kommunen einen Großteil. Dafür steht ihnen derzeit keine strukturelle Gegenfinanzierung zur Verfügung; Bund und Länder springen lediglich kurzfristig und in unterschiedlichem Umfang ein. Diese Verschiebung von Aufgaben und Finanzierungslasten steht im Spannungsverhältnis zum Konnexitätsprinzip, wonach Aufgaben und Finanzierungsverantwortung zusammengehören („wer bestellt, bezahlt“). Diese Asymmetrie ist kein Randproblem, sondern prägt die alltägliche Umsetzung von Bildungsangeboten – von der Personalausstattung in Kitas bis zur Sanierung von Schulgebäuden.

Die großen Zusatzbedarfe für Kitas und Schulen lassen sich in der heutigen Finanzierungsstruktur nicht decken. Sie liegen zu rund 75 Prozent bei den Kommunen. Dabei ist deren haushaltspolitischer Druck bereits heute am größten. Zudem sind die existierenden Querfinanzierungsmodelle von Bund und Ländern sehr heterogen und kurzfristig ausgelegt. Soll gute Bildung nicht am deutschen Finanzföderalismus – oder besser: am Bildungsfinanzgeflecht – scheitern, sollten Bund und Länder eine strukturelle Finanzierungslösung für Schulen und Kitas entwickeln, die die Kommunen entlastet.

Der Bund kann sich dabei nicht aus der Verantwortung ziehen. Erstens ist er in der frühkindlichen Bildung verfassungsrechtlich weniger eingeschränkt als im schulischen Bereich. Kitas gehören zur öffentlichen Fürsorge, für die alle staatlichen Ebenen gemeinsame Verantwortung tragen. Allein hier fehlen mehr als acht Milliarden Euro jährlich für einen besseren Personalschlüssel und Qualitätsanforderungen. Die Finanzierung sollte eine gemeinsame Verantwortung aller öffentlichen Ebenen sein – damit der frühe Bildungsweg nicht an der schwierigen Haushaltslage der jeweiligen Kommune scheitert.

Zweitens entfallen zehn Milliarden Euro der jährlichen Zusatzbedarfe auf Schul- und Kita-Infrastruktur, für die ebenfalls die Kommunen die Hauptverantwortung tragen. Derzeit können sie dieser kaum nachkommen, auch weil sie zugleich mit steigenden Pflichtausgaben zu kämpfen haben. Der resultierende Investitionsstau ist Ausdruck dieser strukturellen Überforderung. In allen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur fehlt es an kommunalen Investitionen, doch der größte Rückstand besteht seit Jahren im Schulbau. Investive Ausgaben für die Bildungsinfrastruktur darf der Bund grundsätzlich über Finanzhilfen finanzieren, tut dies derzeit aber nicht dauerhaft und verlässlich.

Wenn beste Bildung kein leeres Versprechen bleiben soll, braucht es eine gesamtstaatliche Finanzierungsstruktur, die die Lasten nicht dort ablädt, wo der fiskalische Druck ohnehin am höchsten ist. Im Gegenteil sollte sich eine Finanzierungslösung für die ermittelten Zusatzbedarfe daran orientieren, wo der fiskalische Spielraum am größten ist. Zwar ist auch der Bund haushaltspolitisch begrenzt. Die Schuldenbremse erlaubt heute keine Vorfinanzierung von sich mittelfristig selbsttragenden Bildungsinvestitionen. Im Rahmen der Expertenkommission sollte sie in Richtung einer produktiven Ausgaben begünstigenden Schuldenregel weiterentwickelt werden.

Aber insbesondere im Vergleich mit den Kommunen verfügt der Bund über flexiblere verfassungsrechtliche Spielräume. An einer solchen Lösung werden wir weiterarbeiten und dabei auch analysieren, welchen zusätzlichen Beitrag die Länder erbringen können.

Die Verantwortung für gute Schulen und Kitas stets auf die andere Ebene zu schieben, ist keine Option. Daran krankt das heutige Finanzie-

rungssystem und es hat zu einer chronischen Unterfinanzierung geführt. Bildung ist der Schlüssel, um die deutsche Wirtschaft langfristig aus der Krise zu führen, innovativer und wachstumsstärker zu machen. Die Erträge einer neuen Bildungsoffensive teilen sich Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Wenn Bildung wirklich als gesamtgesellschaftliche Chance gesehen wird, sollte es so auch bei den Kosten sein.

5. Annex

Berechnung der Bildungsausgaben

Hinter unseren Berechnungen der Finanzflüsse von Bund, Ländern und Kommunen stecken verschiedene Datensätze. Die gesamte Analyse ist allerdings durch Datenlimitation begrenzt. Vor allem die Datenquellen für kommunale Haushalte sind begrenzt. Eine einheitliche Statistik wäre für eine weitere Analyse sehr hilfreich. Insgesamt beziehen sich die Daten dieses Papiers zurück auf vier Datenquellen:

1. Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamt: Hier werden die Bildungsausgaben zwischen Bund, Ländern & Kommunen aufgeschlüsselt. Zudem wird auch nach Bildungsart unterschieden. Wir fokussieren uns in diesem Papier auf die Ausgaben für die Kinderbetreuung und die Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen. Unsere Ergebnisse der Studie gleichen wir mit den Daten des Bildungsfinanzberichts ab und kommen auf sehr ähnliche Ergebnisse. Die Daten für die Stadtstaaten übernehmen wir aus dem Bildungsfinanzbericht, da hier die Unterscheidung zwischen Ländern und Kommunen wenig Sinn macht.
2. Haushaltspläne der Bundesländer: Um die Unterscheidung zwischen laufenden Betriebskosten (OPEX) und Investitionskosten (CAPEX) treffen zu können, beziehen wir uns auf Daten der Landeshaushalte. Der Haushaltsquerschnitt liefert einen kompakten Überblick über die Ausgabenstruktur der Funktionen 11/12 „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ und der Funktion 27 „Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII“. Mit Hilfe dieses Haushaltsquerschnitts können Ausgaben für Schulen und die Kinderbetreuung übergreifend von Einzelplänen festgestellt werden.
Die Funktion 27 ist allerdings nicht in allen Haushaltsquerschnitten

enthalten. In diesem Fall beruhen die Daten für die Kinderbetreuung auf der Addition der entsprechenden Titel im Landeshaushalt. Zum Vergleich wurde der Bildungsfinanzbericht herangezogen, um größere Abweichungen zu vermeiden.

Eine Limitation dieses Ansatzes ist, dass die Daten auf Länderebene auf den Haushaltsplänen basieren und nicht auf den Haushaltsrechnungen, da es keinen Haushaltsquerschnitt in den meisten Haushaltsrechnungen gibt. Hier kann es zu Abweichungen zwischen der Planung und den tatsächlichen Kosten kommen, die in unseren Daten nicht berücksichtigt sind. Die Länderdaten wurden allerdings mit den IST-Daten aus dem Bildungsfinanzbericht verglichen. Insgesamt kommt es zu keinen größeren Abweichungen.

Eine weitere Limitation dieses Ansatzes ist, dass Ausgaben, die nicht in den Funktionen 11/12 „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ und der Funktion 27 „Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII“ abgebildet sind, in dieser Berechnung nicht berücksichtigt werden. Beispielsweise in Baden-Württemberg gibt es manche Ausgaben für Sachkostenbeiträge an die kommunalen Ebene, die nur in der allgemeinen Finanzwirtschaft zu sehen sind, aber nicht in der Funktionsübersicht. Dadurch ergeben sich geringfügige Abweichungen. Auf aggregierter Länderebene entsprechen die Ergebnisse jedoch weitgehend den Angaben des Bildungsfinanzberichts, sodass diese Differenzen für die vorliegende Analyse nicht entscheidungsrelevant sind, da es für uns wichtig ist, die Dynamiken in der Bildungsfinanzierung darzustellen.

3. KfW-Kommunalpanel: Das KfW-Kommunalpanel fasst die Investition laut Haushaltsplan für Kommunen, separat nach Aufgabenbereich zusammen.

Diese Daten sind für eine erste Schätzung sehr hilfreich. Allerdings handelt es sich hierbei um eine aggregierte Analyse nach einer Befragung der Kämmerer. Aufgeschlüsselte Daten nach Bundesländerebene und Kommunen wären für die weitere Analyse hilfreich und sind aktuell in der Diskussion. Mit diesen Daten wäre eine detailliertere Analyse auf Länderebene möglich. Auf kommunaler Ebene haben wir zudem noch keine genauen Daten für 2026. Daher gehen wir in unseren Berechnungen von einem ähnlichen Wachstum aus, basierend auf den bisherigen Ausgaben der letzten Jahre.

4. Bundeshaushalt: Für die Bundesaussgaben beziehen wir uns auf die Haushaltsrechnungen der Bundesregierung. Ein Großteil der Bundesaussgaben für Bildung wird in Sondervermögen abgebildet. Die Abrechnung der Sondervermögen unterscheidet sich stark zwischen dem Bundeshaushaltsplan und der Haushaltsrechnung. Im Bundeshaushaltsplan erscheint nur die Zuführung der Bundesmittel in das Sondervermögen, nicht aber das tatsächliche Abfließen der Mittel aus den Sondervermögen an die Länder. Um herauszufinden, wann Bundesgelder die Länder tatsächlich in der Bildungsfinanzierung unterstützen, beziehen wir uns auf den tatsächlichen Mittelabfluss der Sondervermögen. Daher weichen unsere Zahlen von den Zahlen des Bildungsfinanzberichts ab, da hier nur die Zuführungen in das Sondervermögen berücksichtigt werden. Für die Umsatzsteueranteile beziehen wir uns auf die Regelungen im Finanzausgleichsgesetz zwischen Bund und Ländern und den Bundesgesetzen.

Die Bildungsfinanzierung ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich gestaltet. Neben den Länder- und Kommunalfinanzen, spielen dabei auch Fördermittel, Förderbanken und private

Unternehmen eine große Rolle. Landesbanken nehmen bei Investitionen eine relevante Rolle ein. So hat Thüringen beispielsweise eine Förderung kommunaler Investitionen angestoßen, indem Kredite für investive Ausgaben vom Land unterstützt werden, in dem der Schuldendienst aus dem Landeshaushalt finanziert wird. Auch die NRW-Bank hat mit dem Programm „Gute-Schule 2020“ von 2017 bis 2020 Investitionen in Schulsanierungen finanziell unterstützt. Sofern die Ausgaben für diese Programme im Haushaltsquerschnitt enthalten sind, sind sie auch in unseren Berechnungen enthalten. Aufgrund der Vielzahl an Programmen und der Komplexität der Förderstrukturen auf föderaler Ebene, kann es aber zu kleineren Abweichungen kommen. Auf aggregierter Ebene beeinflusst dies allerdings nicht die allgemeine Finanzstruktur.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Methodik sind die Pensionsansprüche und die Ausgaben für Beihilfen und unterstellte Sozialbeiträge für verbeamtete Lehrkräfte bei der Ermittlung der Personalausgaben. Wir ziehen die Ausgaben für Versorgungsbezüge und Beihilfen der Versorgungsbeziehenden in der schulischen Bildung (Funktion 118) von den laufenden Personalausgaben ab, da wir uns nur auf die aktiven Ausgaben in der Bildungspolitik fokussieren. Die Beihilfen und unterstellten Sozialbeiträge für derzeit lehrende Lehrkräfte sind in unseren Zahlen Teil der Personalausgaben.

Berechnung der Finanzbedarfe

Bei der Berechnung der Finanzbedarfe beziehen wir uns auf die Ergebnisse unterschiedlicher Studien. Finanzbedarfe in einem qualitativen Feld wie der Bildung zu schätzen, sind immer mit gewissen Unsicherheiten verbunden und es gibt verschiedene Herangehensweisen. Unser Ziel ist es einen Mindestbedarf zu schätzen. Damit wollen wir zeigen, wie viel Geld wir mindestens mehr in Bildung investieren müssten für ein gut finanziertes und qualitativ hochwertiges Bildungssystem. In der Bildungsfinanzierung gibt es neben den zusätzlichen Finanzbedarfen auch viele Ansätze, wie bestehende Ressourcen besser investiert werden sollten und wie die Zusammenar-

beit zwischen den Strukturen besser funktionieren sollte. Diese aktuellen Diskussionen dazu auf Bund- und Länderebene sind essenziell für eine bessere Bildungsqualität. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf konkrete finanzielle Mehrbedarfe in der Bildung. Dazu berechnen wir jährliche Finanzierungslücken – also Ausgaben, die derzeit nicht gedeckt sind, aber für eine angemessene Bildungsfinanzierung erforderlich wären. Ein derart schneller Ausgabenanstieg ist kurzfristig kaum realistisch. Die Berechnung macht jedoch sichtbar, welches Ausgabenniveau notwendig wäre, um die bestehenden Bedarfe zu decken. Unsere Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2026; in den Folgejahren wären sie inflationsbedingt fortzuschreiben.

Finanzbedarfe bei den OPEX-Ausgaben (Kita)

Für den quantitativen Ausbau gehen wir in unserer Rechnung aufgrund des aktuellen Geburtenrückgangs, der vor allem die U3-Kitaplätze stark beeinflusst, von einem konservativeren Bedarf von 197.000 fehlenden Kitaplätzen aus, die für das Jahr 2030 prognostiziert sind (Autor: [innengruppe Fachkräftebarometer 2025](#)). Dies würde zu einem zusätzlichen Personalbedarf von etwa 49.250 Vollzeitäquivalenten führen, was langfristige Kosten in Höhe von 3,11 Milliarden Euro jährlich impliziert. In unserer Berechnung gehen wir von der geringsten Gehaltsstufe von TVöD SuE S8a Stufe 1 aus und einem 20 % Arbeitgeberanteil und 20 % Sachkosten. Zusätzlich dazu berücksichtigen wir eine einmalige Jahressonderzahlung. Wir beziehen uns dabei auf die Berechnung der Studie der Finanzbedarfe von Heilmann u. a. ([2024](#)).

Um die qualitativen Handlungsziele der frühkindlichen Bildung klar zu benennen, hat die Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ vom BMBFSFJ zusammen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden konkrete Qualitätsstandards festgehalten ([BMBFSFJ 2024](#)).

Diese Qualitätsstandards wurden von dem Forschungsverbunds DJI/TU Dortmund quantifiziert und als zusätzlicher Personalbedarf und konkrete Kosten berechnet. In dem Bericht werden verschiedene Handlungsfelder für Qualitätsverbesserungen definiert. Daraufhin wird berechnet, welche jährlichen Mehrkosten aus diesen Qualitätsstandards folgen. Der Bericht definiert zwei Szenarien: ein Szenario mit höheren Mindeststandards und entsprechend höheren Kosten sowie ein Szenario mit etwas niedrigeren Standards und entsprechend geringeren Kosten. Wir beziehen uns dabei auf die geringere Kostenstruktur, um von einem Mindestbedarf auszugehen. Eine Ausnahme bildet das Qualitätsziel „Leistungs- und Verwaltungssockel“. Hier nehmen den höheren Finanzbedarf an, da eine bessere Ausstattung der Verwaltungsstrukturen die Leistungsqualität langfristig verbessert und wir diesen höheren Bedarf daher realistischer einschätzen.

In Summe zeigen die Berechnungen einen jährlichen Mehrbedarf von 5,2 bis 6,2 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1). Der größte Mehrbedarf liegt bei der Verbesserung des Personal-Kind-Schlüssels. Allein hierfür werden 2030 zusätzliche laufende Personalkosten von rund 2,5 Mrd. Euro jährlich veranschlagt. Diese zusätzlichen Personalkosten wären für eine gute Betreuungsinfrastruktur allerdings schon heute nötig, da genau diese Personal aktuell für einen ausreichenden Personalschlüssel fehlt. Daher gehen wir in unserer Berechnung eines jährlichen Mehrbedarfs schon heute von diesen Mehrbedarfen aus. Der neu erschienene Monitoringbericht zum KiQuTG 2025 berichtet von leichten Verbesserungen in den Qualitätsbereichen. Es sind aber keine größeren Abweichungen zu dem Bericht von 2024 zu erkennen, daher gehen wir weiterhin von diesen Berechnungen aus ([BMBFSFJ 2026b](#)). Da die zusätzlichen Kosten für 2025 berechnet sind (außer der verbesserte Personal-Kind-Schlüssel) passen wir dies inflationsbedingt an. So entstehen zusätzliche Mehrbedarfe von 5,21 Milliarden Euro, wenn wir die Qualitätsstandards 2026 erreichen wollen.

Qualitätsbereich	Zusätzlicher Personalbedarf (in VZÄ)	Zusätzliche Personalkosten (in Millionen Euro)
Verbesserter Personal-Kind-Schlüssel	28.800	2.484
Qualifikation Kita-Personal	41.507	354
Funktionsstelle Kita-Sozialarbeit	3.570	333
Praxisanleitung in der Ausbildung	2.100	203
Leitungs- und Verwaltungssockel	Leitung: 3640 Verwaltung: 8220	939
Qualifizierung Kindertagespflege	2.700	7
Funktionsstelle Sprache	3.560	346
Fachberatungsschlüssel Kita	1.400	162
Fachberatungsschlüssel Kindertagespflege	730	75
Fort- und Weiterbildung	2.360	212
Gesunde Verpflegung		21
Bedarfsplanung	278	29
Summe	98.865	5.165

Tabelle 1: Überblick der Finanzbedarfe für einen Qualitätsausbau in der frühkindlichen Bildung; **Quelle:** nach den Berechnungen des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund im Auftrag der Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ des BMBFSFJ

Finanzbedarfe bei den CAPEX-Ausgaben (Kita)

Bei den CAPEX-Bedarfen in der Kinderbetreuung beziehen wir uns zum einen auf den Investitionsrückstand des KfW-Kommunalpanels und berechnen einen Abbau des Rückstands innerhalb von 10 Jahren. Zusätzlich dazu gehen wir von einer jährlichen Inflation von 2 Prozent aus. Im Jahr 2024 liegt der Investitionsrückstand im Bereich Kinderbetreuung bei 11,16 Milliarden Euro (Raffer u. a. 2025). Zudem sind die regionalen Unterschiede erheblich (Borghorst & Brilon 2025). Um diesen Investitionsrückstand in 10 Jahren zu beseitigen, sind jährlich zusätzliche CAPEX-Ausgaben von 1,1 Milliarden Euro nötig.

Für den Finanzbedarf für den Ausbau zusätzlicher Kitaplätze gehen wir, wie oben erwähnt, von 197.000 fehlenden Kitaplätzen aus. Für den Ausbau der Kosten beziehen wir uns auf die Studie vom Dezernat Zukunft (2024) und dem DJI (2017). Daher gehen wir davon aus, dass die Hälfte dieser neuen Plätze durch Neubau geschaffen werden und die andere Hälfte von Erweiterungsbauten. Die Kosten pro Platz beim Neubau belaufen sich inflationsangepasst auf

48.450 Euro und für den Erweiterungsaufbau auf 24.225 Euro (Rauschenbach u. a. 2017; Heilmann u. a. 2024). Dies führt zu gesamten Kosten von 7,2 Milliarden Euro. Daraus schließen wir einen jährlichen Mehrbedarf von rund 1,5 Milliarden Euro jährlich bis 2030. Somit folgt ein Gesamtbedarf an CAPEX Investitionen von rund 2,6 Milliarden Euro jährlich.

Finanzbedarfe bei den OPEX-Ausgaben (Schule)

Die Diskussion um Finanzbedarfe im schulischen Bereich wird häufig durch internationale Vergleichszahlen bestimmt. Im OECD-Vergleich lagen die öffentlichen Bildungsausgaben Deutschlands 2022 bei 4,4 Prozent des BIP und damit deutlich unter den PISA-Spitzenreitern, die um die 6 Prozent des BIP für Bildung ausgeben (OECD 2025). Dänemark gilt oft als positives Beispiel in der Bildungspolitik, da die PISA-Ergebnisse deutlich über den OECD-Durchschnitt und über den Ergebnissen von Deutschland liegen (Statistisches Bundesamt 2022; Geis-Thöne & Plünnecke 2024). In Dänemark sind die Bildungsausgaben pro Kind in der Primarstufe mit 14.273 US-Dollar deutlich höher als in Deutschland mit 11.587 US-Dollar (Geis-

Thöne & Plünnecke 2024). Dies liegt vor allem an kleineren Klassen und einem besseren Lehrkräfte-Schüler:innen Verhältnis. Allerdings kritisieren viele Bildungsökonom:innen, dass die Aussagekraft dieser Kennzahlen begrenzt ist. Dies zeigt beispielsweise die Situation in Deutschland, wenn man die Bundesländer bei ihren Bildungsausgaben pro Schüler:in vergleicht. Berlin gibt mit 13.400 Euro pro Schüler:in zwar am meisten für schulische Bildung aus, schneidet aber trotzdem im IQB-Bildungstrend schlecht ab (Brugger u. a. 2023). Dies zeigt, dass es um mehr als die Ausgaben pro Schüler:in geht: Faktoren wie ein Sozialindex und weitere institutionelle Rahmenbedingungen müssen den Finanzbedarf konkreter spezifizieren.

Deshalb konzentrieren wir uns auf konkrete Finanzbedarfe im schulischen Bereich: Für den kompletten Ausbau der Ganztagsbetreuung werden allein für zusätzliches Fachpersonal je nach zugrunde gelegter Betreuungsrelation Mehrkosten von bis zu 2,1 Milliarden Euro pro Jahr erwartet (BMBFSFJ 2025b). Wir berufen uns dabei auf die Zahlen aus dem dritten Bericht der Bundesregierung zum Ausbau des Ganztags. Bei einem steigenden Bedarf fehlen laut dem Bericht 2026/2027 284.000 Plätze und 2029/2030 339.000 Plätze. Wichtig zu betonen ist, dass dieser Bericht sich auf die aktuellen Bedarfe der Eltern bezieht. In Bayern sind damit laut aktuellen Bedarfen nur 43 Prozent der Kinder in der Ganztagsbetreuung. Die Kosten für einen flächendeckenden Ausbau sind also noch deutlich höher. Deswegen beziehen wir uns in unserer Berechnung auf die Finanzbedarfe, die anfallen, wenn die Elternbedarfe leicht ansteigen. Für die Berechnung der Personalkosten beziehen wir uns wieder auf unsere Studie zu den Finanzbedarfen (Heilmann u. a. 2024). Wir stützen unsere Berechnungen auf das Fachkräftemodell mit der Gehaltsstufe TVöD SuE8a, Stufe 3 mit einem Gehalt von rund 51.100 € und gehen von einem Arbeitgeberanteil von 25 Prozent der Personalkosten und einer Sachkostenpauschale von 20 Prozent der Personalkosten aus.

Der Ausbau der Ganztagsbetreuung ist in Deutschland ein föderaler Fleckenteppich. Die Bundesländer setzen unterschiedliche Schwer-

punkte: Ganztagschule, Hortbetreuung in der Schule, Hortbetreuung in der Jugendhilfe oder Mittagsbetreuung bis 14 Uhr. Daher ist die Finanzierung auch sehr unterschiedlich je nach Bundesland und Betreuungsform organisiert. Hier sind also neben den schulischen Ausgaben, auch die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe (KJH) und andere Kooperationen mit Trägern der Kinder- und Jugendhilfe relevant (BMBFSFJ 2025b). Da die Betriebskosten der Ganztagsbetreuung vor allem von den Schulträgern und der Kinder- und Jugendhilfe getragen werden müssen, rechnen wir die zusätzlichen Kosten den Kommunen zu.

Bei dem Mehrbedarf an benötigten Lehrkräften beziehen wir uns auf die aktuellste Bedarfsplanung der Kultusministerkonferenz (KMK 2025). Diese prognostiziert für das Jahr 2025 einen Fehlbedarf von 12.970 Lehrkräften und für das Jahr 2026 einen Fehlbedarf von 6.152. Dies entspricht zusätzlichen jährlichen Ausgaben in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro. Für die Berechnung des Gehalts einer Lehrkraft gehen wir von einem Einstiegsgehalt von A13 aus und einem Versorgungszuschlag von 30 Prozent (Heilmann u. a. 2024). In den weiteren Jahren folgen prognostizierte Fehlbedarfe im Sekundarbereich und ein zusätzliches Überangebot von Lehrkräften im Primarbereich (Klemm & Zorn 2024).

Finanzbedarfe bei den CAPEX-Ausgaben (Schule)

Nach dem KfW Kommunalpanel beläuft sich der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen auf 67,84 Milliarden Euro im Schulbereich. In den letzten zwei Jahren ist der Investitionsrückstand im Schulbereich um rund 20 Prozent gestiegen, vor allem durch die zusätzlichen Aufgaben in der Ganztagsbetreuung. Um diesen Investitionsrückstand abzubauen, sind bis 2035 jährlich 6,9 Milliarden Euro nötig. Ein großes Thema der letzten Jahre bezüglich Investitionskosten für Bildungsfinanzierung ist die Digitalisierung an Schulen. Da die Finanzierung bis 2030 erstmal mit dem Digitalpakt abgedeckt ist, rechnen wir mit unserer konservativen Schätzung der Finanzbedarfe keinen zusätzlichen Bedarf an.

Literaturverzeichnis

- Autor:innengruppe Fachkräftebarometer (2025): "Fachkräftebarometer - Frühe Bildung 2025", Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF), <https://www.fachkraeftebarometer.de/>, [Zuletzt aufgerufen: 10.2.2026].
- Baierl, Dr. A. / Kapella, Dr. O. / Hornung, H. (2026): "Die Personalausstattungsquote in KiTas", Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/die-personalausstattungsquote-in-kitas>, [Zuletzt aufgerufen: 10.2.2026].
- Bayerische Staatsregierung (2025): "4,7 Milliarden mehr für Bayerns Kommunen in 2026", <https://www.bayern.de/fueracker-47-milliarden-euro-mehr-fuer-bayerns-kommunen-in-2026-finanzausgleich-steigt-um-846-mio-e-auf-1283-mrd-e-zusaetzlich-39-mrd-e-aus-sondervoegen-infrastruktur-in-2026-fokus/>, [Zuletzt aufgerufen: 13.2.2026].
- BMBFSFJ (2024): "Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in...", BMBFSFJ, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/gutes-aufwachsen-und-chancengerechtigkeit-fuer-alle-kinder-in-deutschland-247710>, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- BMBFSFJ (2025a): "Für gute Kinderbetreuung bundesweit: das KiTa-Qualitätsgesetz", BMBFSFJ, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/fuer-gute-kinderbetreuung-bundesweit-das-kita-qualitaetsgesetz-209046>, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- BMBFSFJ (2025b): "Dritter Bericht der Bundesregierung zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder nach § 24a SGB VIII", BMBFSFJ, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/dritter-bericht-der-bundesregierung-zum-ausbaustand-der-ganztägigen-bildungs-und-betreuungsangebote-fuer-grundschulkinder-nach-24a-sgb-viii-276954>, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- BMBFSFJ (2025c): "Dritter Bericht der Bundesregierung zum Ausbaustand der ganztägigen...", <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/dritter-bericht-der-bundesregierung-zum-ausbaustand-der-ganztägigen-bildungs-und-betreuungsangebote-fuer-grundschulkinder-nach-24a-sgb-viii-276954>, [Zuletzt aufgerufen: 19.2.2026].
- BMBFSFJ (2026a): "Startchancen-Programm", BMBFSFJ, <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/bildung/schule/startchancen-programm-274440>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- BMBFSFJ (2026b): "Monitoringbericht zum KiQuTG 2025", <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/monitoringbericht-zum-kiqu-tg-2025-280346>, [Zuletzt aufgerufen: 19.2.2026].
- Borghorst, Dr. M. / Brilon, Dr. S. (2025): "Kita-Ausbau in Deutschland: Investitionsrückstand rückläufig, große regionale Unterschiede", KfW, https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_864000.html, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- Brugger, P. / Blaeschke, Dr. F. / Brackmann, T. / Fußmann, M. / Leiste, M. (2021): "Bildungsfinanzbericht 2021", Statistisches Bundesamt,.
- Brugger, P. / Sandforth, S. / Brackmann, T. / Grzesista, A. / Leiste, M. (2023): "Bildungsfinanzbericht", Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/publikationen-innen-bildungsfinanzbericht.html>, [Zuletzt aufgerufen: 22.3.2024].
- Brugger, P. / Sandforth, S. / Gerber, U. / Fußmann, M. / Leiste, M. (2025): "Bildungsfinanzbericht 2025", Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/publikationen-innen-bildungsfinanzbericht.html>, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].

- Deutscher Bundestag (2022): "Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ läuft Ende 2022 aus", Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-916614>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Deutscher Bundestag (2023): "Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder", Deutscher Bundestag,.
- Deutscher Bundestag (2026): "Kita-Gesetz im zweiten Quartal 2026", Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1139606>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Espenhorst, N. / Meinhold, J. / Schabram, G. (2025): "Ungleichheit von Anfang an.", in: *Niels Espenhorst Juliane Meinhold Greta Schabram*, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., Collection, https://www.bildungsserver.de/fisaktuell.html?FIS_akt_Nr=53426, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Geis-Thöne, Dr. W. (2025): "Eine Betrachtung der Entwicklung von Bestand und Bedarf an Betreuungsplätzen", IW-Report, (63), <https://www.iwkoeln.de/studien/wido-geis-thoene-eine-betrachtung-der-entwicklung-von-bestand-und-bedarf-an-betreuungsplaetzen.html>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Geis-Thöne, G.-T. (2024): "Elternbeiträge für die Kitabetreuung im regionalen Vergleich", Geis-Thöne IW-Report, (13), <https://www.iwkoeln.de/studien/wido-geis-thoene-elternbeitraege-fuer-die-kitabetreuung-im-regionalen-vergleich.html>, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- Geis-Thöne, W. / Plünnecke, A. (2024): "Investitionen in Kinder wirkungsvoll gestalten", IW Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/wido-geis-thoene-axel-pluennecke-investitionen-in-kinder-wirkungsvoll-gestalten.html>, [Zuletzt aufgerufen: 10.2.2026].
- GEW (2015): "Chronologie der Föderalismusreform", GEW - Die Bildungsgewerkschaft, <https://www.gew.de/bildungssystem/foederalismus/chronologie-foederalismusreform>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Glinka, P. / Hesse, M. / Lenk, T. (2019): "Bildungsföderalismus in Deutschland", <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/3/beitrag/bildungsfoederalismus-in-deutschland.html>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Heckman, J. J. (2011): "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education", *American Educator*, 35 (1), S. 31.
- Heilmann, F. / Gerresheim, N. / Henze, L. / Huwe, V. / Kölschbach, A. / Krahé, M. / Mölling, C. / Schulte, S. / Schulz, S. / Schuster, F. / Sigl-Glöckner, P. / Steinwart, J. / Streitz, J. (2024): "Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft?", Dezernat Zukunft e.V., <https://dezernatzukunft.org/was-kostet-eine-sichere-lebenswerte-und-nachhaltige-zukunft/>, [Zuletzt aufgerufen: 12.9.2024].
- Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (2025): "IQB-Bildungstrend 2024 - IQB Homepage", <https://www.iqb.hu-berlin.de/de/schule/sekundarstufe-i/bildungstrend/2024/>, [Zuletzt aufgerufen: 16.2.2026].
- Kauder, B. (2025): "Die Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben in Deutschland – Eine Betrachtung über 30 Jahre", Institut der deutschen Wirtschaft (IW), <https://www.iwkoeln.de/studien/bjoern-kauder-die-zusammensetzung-der-kommunalen-ausgaben-in-deutschland-eine-betrachtung-ueber-30-jahre.html>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Klemm, Kl. / Zorn, D. (2024): "Weniger Geburten, mehr Lehrkräfte", Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/weniger-geburten-mehr-lehrkraefte>, [Zuletzt aufgerufen: 13.2.2026].
- KMK (2025): "Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot", Kultusministerkonferenz, <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/lehrkraefteeinstellungsbedarf-und-angebot.html>, [Zuletzt aufgerufen: 13.2.2026].
- Krebs, T. (2025): "Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Auswirkungen verbesserter Rahmenbedingungen zur Gleichstellung der Frauen", BMFSFJ,.

- Ländermonitor (2025): "KiTas nach Träger", <https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger-1>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- OECD (2025): "Key system-level indicators of education finance: Education at a Glance 2025", OECD, https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1c0d9c79-en/full-report/key-system-level-indicators-of-education-finance_178e2c40.html, [Zuletzt aufgerufen: 13.2.2026].
- Paleschke, M. (2026): "Comeback Deutschland? Industrie-Turnarounds und was wir von ihnen lernen können", Dezernat Zukunft, <https://dezernatzukunft.org/comeback-deutschland-industrie-turnarounds-und-was-wir-von-ihnen-lernen-koennen/>, [Zuletzt aufgerufen: 16.1.2026].
- Raffer, C. / Scheller, H. / Zahn, F. von (2025): "KfW-Kommunalpanel", KfW, <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- Rauschenbach, T. / Schilling, M. / Meiner-Teubner, C. (2017): "Plätze. Personal. Finanzen - Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland", Deutsches Jugendinstitut & Technische Universität Dortmund, https://www.researchgate.net/publication/370931392_Platze_Personal_Finanzen_Bedarfsorientierte_Vorausberechnungen_fur_die_Kindertages-und_Grundschulbetreuung_bis_2030_TEIL_2_GANZTAGIGE_ANGEBOTE_FUR_KINDER_IM_GRUNDSCHULALTER, [Zuletzt aufgerufen: 12.2.2026].
- Regierungsportal M-V (2025): "Elternbeitragsfreiheit", <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Kindertagesfoerderung/Elternbeitragsfreiheit/>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Rengers, M. / Körner, T. (2026): "Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünsche von Männern und Frauen . Anhaltspunkte zu Potenzialen für die Gleichstellung".
- Schwippert, K. / Kasper, D. / Eickelmann, B. (2023): "TIMSS 2023 - Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich", Waxmann, Statistisches Bundesamt (2022): "PISA-Studie 2022", Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/bevoelkerung-arbeit-soziales/bildung/PISA2022.html>, [Zuletzt aufgerufen: 13.2.2026].
- Statistisches Bundesamt (2025): "Fast jede zweite erwerbstätige Frau arbeitet in Teilzeit", https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25_175_13.html, [Zuletzt aufgerufen: 10.2.2026].
- Teigeler, M. B., Martina Koch und Martin (2025): "Rechtsanspruch auf Ganzttag: Städte klagen gegen das Land vor dem Verwaltungsgericht", <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/kommunen-klage-ganzttag-100.html>, [Zuletzt aufgerufen: 11.2.2026].
- Werkmeister, K. / Wößmann, L. (2025): "Volkswirtschaftliche Erträge besserer Bildung", Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/volkswirtschaftliche-ertraege-besserer-bildung>, [Zuletzt aufgerufen: 10.2.2026].
- Wiarda, J.-M. (2026a): "Aufbruchstimmung, aber leise", <https://www.jmwiarda.de/blog/2026/02/02/aufbruchstimmung-aber-leise>, [Zuletzt aufgerufen: 15.2.2026].
- Wiarda, J.-M. (2026b): "Wir wollen Streber werden", <https://www.jmwiarda.de/blog/2026/02/16/wir-wollen-streber-werden>, [Zuletzt aufgerufen: 16.2.2026].
- Witte, Dr. K. (2025): "Finanzreport - Kommunale Finanzen – Größtes Defizit in der Geschichte der Bundesrepublik", <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/juli/kommunale-finanzen-groesstes-defizit-in-der-geschichte-der-bundesrepublik>, [Zuletzt aufgerufen: 14.2.2026].

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Das Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte:

Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

 www.dezernatzukunft.org

 [@DezernatZ](https://twitter.com/DezernatZ)

Diese Arbeit wurde unterstützt von der Children's Investment Fund Foundation.

Impressum

Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé

Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé, Janek Steitz, Dr. Maximilian Paleschke

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlich Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Berlin
E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0



Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.