

Jaich, Roman

Working Paper

Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems

Arbeitspapier, No. 165

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Jaich, Roman (2008) : Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Arbeitspapier, No. 165, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116621>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Arbeitspapier **165**

165

Roman Jaich
**Gesellschaftliche Kosten
eines zukunftsfähigen
Bildungssystems**

Arbeitspapier 165

Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems

Roman Jaich

Dr. Roman Jaich, geboren 1960, Studium an der Universität Kassel im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften mit volkswirtschaftlicher Ausrichtung. Im Anschluss wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Kassel im Fachgebiet Wirtschaftsrecht von Prof. Bernhard Nagel. Mitarbeit an verschiedenen Forschungsprojekten, z.B. Zur „Konstituierung Europäischer Betriebsräte“ und zur „Finanzierung von Bildung in Deutschland“. Arbeitsschwerpunkte: Ökonomische Analyse des Rechts, Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Mitbestimmungsforschung und Bildungsökonomie. Promotion zum Thema „Globalisierung und Partizipation“. Danach Mitarbeiter in der Geschäftsstelle der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“.

Derzeit arbeitet Roman Jaich als wissenschaftlicher Mitarbeiter im European Institut for Globalisation Research (e4globe), Berlin.

Veröffentlichungen zu Bildungsfinanzierung (2006), zur beruflichen Bildung (2007) sowie zu Fragen der wissenschaftlichen Weiterbildung an Hochschulen (2007).

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-175
Fax: (02 11) 77 78-4175
E-Mail: Karsten-Schneider@boeckler.de

Redaktion: Dr. Karsten Schneider, Referatsleiter der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11165
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, September 2008
€ 15,00

Zusammenfassung

Dass das Bildungswesen in Deutschland im internationalen Vergleich gerade einmal als höchstens mittelmäßig beschrieben werden kann, darüber besteht überraschenderweise ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Akteure aus allen gesellschaftlichen Gruppen – den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, sowie Politiker aller Parteien – betonen bei jeder sich bietender Gelegenheit die große Bedeutung, die das Bildungswesen für die Gesellschaft und deren wirtschaftliche Entwicklung, aber auch für das Individuum hat und dass das deutsche Bildungssystem reformiert werden müsse.

In einem auffälligen Missverhältnis hierzu stehen jedoch die Aktivitäten zur Reform des Bildungssystems. Hier gibt es nur wenig Bereitschaft, den Worten Taten folgen zu lassen. Dies betrifft sowohl die Bereitschaft zu strukturellen Reformen als auch die Bereitschaft, mehr Ressourcen in den Bildungssektor fließen zu lassen.

Mit dem Instrumentarium der ökonomischen Theorie wird gefragt, welcher Ressourcen- oder Investitionsbedarf notwendig ist, um eine qualitative Verbesserung des Bildungssystems zu erreichen. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um die Anwendung des Minimum-Prinzips, d.h. ein gegebenes Ziel mit möglichst wenigen Ressourcen zu realisieren. Das Gutachten versteht sich als Versuch, auf die finanziellen Größenordnungen hinzuweisen, mit denen eine Reform des Bildungsbereiches konfrontiert sein wird.

In der gegenwärtigen Diskussion werden das Recht auf Bildung und der Zugang des Einzelnen auf Teilhabe in zunehmendem Ausmaß an eine Effizienzargumentation geknüpft. Dies bedeutet, dass die Forderung nach höheren öffentlichen Bildungsausgaben ökonomisch gerechtfertigt werden muss. Daraus folgt nicht, dass Bildung in stärkerem Umfang marktmäßig angeboten werden muss, denn die ökonomische Theorie weist nach, dass die Marktallokation nur unter bestimmten Bedingungen zu einem gesellschaftlich wünschenswerten Ergebnis führt. Eine effizienzorientierte Betrachtung von Bildung bedeutet daher nicht, zwischen Marktsteuerung oder staatlicher Organisation zu entscheiden, sondern danach zu fragen, wie viele Ressourcen der Bildungsbereich bedarf, um zu einem gesellschaftlich wünschenswertem Ergebnis zu führen. Hier gibt es ausreichend Hinweise, dass die bestehende öffentliche Finanzierung von Bildung nicht zu einem „optimalen“ Ergebnis führt. Für die Bildungsbereiche im Einzelnen bedeutet dies:

- Defizite in der Betreuungssituation im Bereich der Kindertagesstätten bestehen vor allem in den alten Bundesländern. Zu nennen sind hier die Betreuung von Kindern bis drei Jahren, sowie die Ganztagsbetreuung der drei- bis sechsjährigen Kinder.

Notwendig ist eine Verbesserung der Qualität der Arbeit in Kindertageseinrichtungen. Hierzu gehört erstens die Erhöhung der Quote der AkademikerInnen die in diesem Bereich beschäftigt sind, zweitens die Erhöhung der Anzahl der freigestellten Leitungskräfte sowie drittens die Erhöhung der Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten.

Schließlich ist eine Verbesserung des Personalschlüssels anzustreben, da dieser in Deutschland immer noch unter dem Niveau der EU-Empfehlungen liegt.

Die Beteiligung der Eltern an der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen führt dazu, dass auch bei einer Gebührenstaffelung Eltern mit niedrigem Einkommen Kindertageseinrichtungen für ihre Kinder weniger nutzen. Daher sind diese von der öffentlichen Hand zu übernehmen.

- Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen wird als zentrales Erfordernis der Ausbau von Ganztags-schulplätzen gesehen.

Zudem ergibt sich ein Finanzierungsbedarf für die Weiterbildung der Beschäftigten. Im Sinne einer öffentlichen Verantwortung für den Schulbereich sind zudem die bisherigen privaten Ausgaben für Unterrichtshilfen und Unterrichtsmaterialien von der öffentlichen Hand zu übernehmen.

Nicht berücksichtigt werden finanzielle Auswirkungen, die in Richtung einer inneren Organisationsentwicklung sowie einer pädagogischen Entwicklung gehen. Hierzu gehören z.B. individuelle Förderung, schüler-nahe Unterstützung durch Schulpsychologen und Sonder- und Sozialpädagogen, da hierzu Konzepte noch nicht so weit entwickelt sind, sie berechenbar zu machen.

■ Im Bereich der beruflichen Ausbildung ist das zentrale Problem die unzureichende Versorgung mit Ausbildungsplätzen. Um ausreichend Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen, sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. Einerseits die Umstellung von der individuellen Finanzierung auf eine kollektive Finanzierung durch die Unternehmen indem ein Ausbildungsfonds eingeführt wird. Andererseits die Ausweitung von schulischen Ausbildungsplätzen durch die öffentliche Hand. Da zu einer Fondsfinanzierung noch kein quantifizierbares Modell vorliegt, wird in diesem Gutachten ausschließlich der finanzielle Mehrbedarf bei Ausweitung von vollzeitschulischen Ausbildungsgängen ermittelt.

■ Im Hochschulbereich ist das zentrale Problem die Unterfinanzierung, das zu einer Überlastung nahezu aller Hochschulen geführt hat und sich aufgrund der zu erwartenden steigenden Studierendenzahlen weiter verschärfen wird. Auch wenn dieser Anstieg demografiebedingt wieder abnehmen wird, muss der Ausbau der Hochschulen vorangetrieben werden, wenn das Ziel ist, die Studierendenquote langfristig deutlich anzuheben. Das die dafür notwendigen Mittel durch Studiengebühren erhoben werden können, muss bezweifelt werden, zudem werden sich Studiengebühren negativ auf die Studienbeteiligung auswirken.

Zudem muss eine Verbesserung des BAföG vorgenommen werden, denn dies erscheint als der geeignete Weg, lange Studienzeiten und die in Deutschland relativ hohe Zahl der Studienabbrecher zu reduzieren.

■ Im internationalen Vergleich ist die Weiterbildungsbeteiligung gering. Hinzu kommt, dass die Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildungsmaßnahmen ungleich verteilt sind, so dass nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen teilnehmen. Für die betriebliche Weiterbildung sind Weiterbildungsfonds das geeignete Mittel, mehr Ressourcen für Weiterbildung zu mobilisieren.

Der in den letzten Jahren vorgenommene Rückbau der Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwerbslose muss rückgängig gemacht werden. Dies ist auch bei einem sich derzeit entspannenden Arbeitsmarkt sinnvoll. Die beinahe täglich erscheinenden Meldungen über einen Fachkräftemangel lassen es ratsam erscheinen, intensiv in die Qualifikation der Erwerbslosen zu „investieren“.

Notwendig ist zudem der Aufbau einer flächendeckenden Beratungsstruktur.

Unbestritten ist, dass frühe Investition in den Bildungssektor sich besonders auszahlen. Dies sollte aber nicht zu dem voreiligen Schluss führen, dass Mittel innerhalb des Bildungssektors in die frühe Bildung umgeschichtet werden können. Denn zu berücksichtigen ist, dass bei einer solchen Entscheidung alle diejenigen negativ betroffen wären, die zwar noch innerhalb des Bildungssystems sind – und das ist bei einer Betrachtung des Lernens über den gesamten Lebensverlauf die gesamte Bevölkerung –, aber ihre frühe Bildungsphase bereits abgeschlossen haben. Die Reform eines defizitären Bildungssystems muss also alle Bildungsbereiche gleichberechtigt in den Blick nehmen.

Kurz- bis Mittelfristig ist daher eine Doppelstrategie erforderlich, d.h. hohe Bildungsinvestitionen in der Jugendphase und im Erwachsenenalter. Konkret bedeutet dies:

	Laufende jährliche Ausgaben	Investitionen in bauliche Maßnahmen	Laufende und investive Mehrausgaben
Kindertagesstätten	8,9 Mrd. €	27 Mrd. € verteilt über 5 Jahre á 5,4 Mrd. €	14,3 Mrd. €
Allgemeinbildende Schulen	4,95 Mrd. €		4,95 Mrd. €
Berufsausbildung	0,67 Mrd. €		0,67 Mrd. €
Hochschule	6,55 Mrd. €	2,26 Mrd. €	8,81 Mrd. €
Weiterbildung	8,72 Mrd. €		8,72 Mrd. €
Finanzieller Mehrbedarf insgesamt			37,45 Mrd. €

Fast 40 Mrd. € zusätzlich für den Bildungsbereich, dies scheint angesichts der immer wieder geäußerten Ansicht von Sparzwängen illusorisch. Dass dies aber durchaus möglich ist, haben andere Studien bereits belegt.

Ein plausibles Konzept, das an dieser Stelle vorgestellt wird, ist die „Solidarische Einfachsteuer“ (SES), die von einer Gruppe von Wissenschaftlern entwickelt wurde. Weist nach, dass eine Steuerreform zu Mehreinnahmen der öffentlichen Hand in Höhe von ca. 40 Mrd. € führen kann.

Neben einer Reform der Aufbringungsseite ist auch von Bedeutung, auf welcher Ebene staatlichen Handelns Verantwortung und Finanzierung des Bildungssystems erfolgen sollte. Sowohl hinsichtlich der Entscheidung über die Ausgestaltung als auch der Finanzierung des Bildungssystems sind in Deutschland aufgrund seiner föderalen Struktur alle staatlichen Ebenen – der Bund, die Länder und Kommunen – im unterschiedlichen Umfang beteiligt: Im Zuge der Föderalismusreform I wurden die Rahmengesetzgebungskompetenz für den Hochschulbereich abgeschafft, ein sogenanntes Kooperationsverbot für die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen durch den Bund eingeführt, die Finanzierung von Modellversuchen im Bereich der Bildung durch den Bund aufgegeben und im „Gegenzug“ nur eine unzureichende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse eingeführt. Der Fortfall der Instrumente der Bildungsplanung, der gemeinsam getragenen Institutionen, der weitgehende Verzicht auf abgestimmtes Handeln zwischen Bund und Ländern, der Wegfall von Bund-Länder-Modellversuchen, die geplante ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes – alles Folgen der Föderalismusreform I – haben der Bildung in Deutschland nicht geholfen, sondern massiv geschadet.

Die Föderalismusreform II sollte daher dafür genutzt werden, eine Sicherung von Bildung und Wissenschaft als Zukunftsinvestitionen festzuschreiben und die Kompetenzen von Bund und Ländern neu zu gestalten. Dieses ist sicherlich kein leichtes Unterfangen, denn hierbei ist ein Trade-off zu lösen: Einerseits hat eine dezentrale Organisation und Verwaltung Vorteile, wie die Nähe zu den Sachproblemen oder die Möglichkeit regionenspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. Andererseits weist auch die zentrale Verwaltung und Steuerung Vorteile auf, hier ist insbesondere hervorzuheben die Möglichkeit einheitliche Standards zu schaffen und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Für diesen Trade-off adäquate Lösungen zu finden ist sicherlich eine der dringlichsten Forschungsaufgaben, die für eine zukunftsfähige Finanzierung des Bildungssystems geleistet werden muss.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	11
2 Warum bedarf es einer anderen Bildungsfinanzierung	13
3 Die Bildungsbereiche im Einzelnen	17
3.1 Der Elementarbereich	17
3.1.1 Bedeutung des Elementarbereichs für den Bildungsverlauf	17
3.1.2 Derzeitige Situation im Elementarbereich	18
3.1.3 Kosten einer Reform des Bereiches Kindertagesstätten	19
3.1.3.1 Konsequenter Ausbau der Betreuung für unter 3-jährige.	19
3.1.3.2 Konsequenter Ausbau der Ganztagsbetreuung	22
3.1.3.3 Verbesserung der Qualität, insbesondere Verbesserung der Situation der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen	24
3.1.3.4 Verbesserung des Personalschlüssels	27
3.1.3.5 Abschaffung der Elternbeiträge und öffentliche Finanzierung der Einrichtungen	28
3.1.3.6 Notwendige investive Ausgaben	30
3.1.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit	31
3.2 Allgemeinbildende Schulen	32
3.2.1 Derzeitige Situation im Schulbereich	32
3.2.2 Kosten einer Reform des Bereiches Allgemeinbildende Schulen	33
3.2.2.1 Ausbau von Ganztagsplätzen	33
3.2.2.2 Weiterbildung für das pädagogische Personal an den Schulen	38
3.2.2.3 Verbesserung der Qualität durch ein günstigeres Lehrer-Schüler-Verhältnis	38
3.2.2.4 Gemeinsamer Unterricht bis zum Abschluss der Sekundarstufe I	40
3.2.2.5 Beiträge der Eltern	41
3.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit	41
3.3 Der Bereich Berufliche Bildung	42
3.3.1 Derzeitige Situation in der Beruflichen Bildung	42
3.3.3 Kosten einer Reform des Bereiches Berufsausbildung	45
3.3.3.1 Reformalternativen	45
3.3.3.2 Finanzierung der Berufsausbildung durch Fonds	46
3.3.3.3 Ausbau des schulischen Berufsbildungssystems	47
3.3.3.4 Einheitliches Modell der Förderung des Lebensunterhalts von jungen Menschen in der Ausbildung	48
3.3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit	48
3.4 Der Bereich Hochschulen	49
3.4.1 Derzeitige Situation im Hochschulbereich	49
3.4.1.1 Grundstruktur	49
3.4.1.2 Selektiver Hochschulgang	50
3.4.3 Kosten einer Reform des Bereiches Hochschulen	51
3.4.3.1 Problem Unterfinanzierung	51
3.4.3.2 Mehrbedarf bei Erhöhung der Studierendenquote	53
3.4.3.3 Studiengebühren	54
3.4.3.4 Reform des BAföG	56
3.4.3.5 Investitionsbedarf	57
3.4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit	59

3.5	Der Bereich Weiterbildung	59
3.5.1	Derzeitige Situation in der Weiterbildung	59
3.5.2	Kosten einer Reform des Bereiches Weiterbildung	62
3.5.2.1	Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung	62
3.5.2.2	Finanzierungsbedarf für die individuelle berufliche Weiterbildung	64
3.5.2.3	Finanzierungsbedarf für die Weiterbildung von Erwerbslosen	66
3.5.2.4	Ausbau von (Weiter-)Bildungsberatung	68
3.5.3	Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit	69
4	Die Gesamtschau	73
5	Wie kann das alles finanziert werden	75
6	Literatur	79
	Über die Hans-Böckler-Stiftung	

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 15. März 2006 nach Ländern	19
Tabelle 2:	Die öffentlichen Ausgaben der Länder und die Pro-Kopf-Ausgaben für Kindertagesbetreuung in 2006	20
Tabelle 3:	Öffentliche Pro-Platz Ausgaben der Länder für Kindertageseinrichtungen für Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren am 15. März 2006 nach Ländern	21
Tabelle 4:	Zusätzlicher laufender Finanzierungsbedarf nach Ländern	22
Tabelle 5:	Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt nach täglichen Betreuungszeiten (15.03.2006)	23
Tabelle 6:	Reine Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Deutschland, Ost- und Westdeutschland 2006	23
Tabelle 7:	Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland: Kinder, Gewichtung, inanzierungsanteile und Pro-Platzkosten in 2006	24
Tabelle 8:	Pädagogisch tätige Personen in Kindertageseinrichtungen nach Berufsausbildungsabschlüssen und Alter der betreuten Kinder in Westdeutschland am 15. März 2006 (in %)	25
Tabelle 9:	EU-Empfehlung für einen Personalschlüssel	27
Tabelle 10:	Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen nach Art der Einrichtung am 15. März 2006 in Deutschland	28
Tabelle 11:	Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen nach Haushaltseinkommensquintilen im Jahre 1996	29
Tabelle 12:	Ausgaben ¹⁾ für öffentliche Schulen je Schüler/-in im Haushaltsjahr 2004 nach Schularten und Ländern (in Euro)	32
Tabelle 13:	Anzahl der am Ganztagsschulbetrieb teilnehmenden Schülerinnen und Schüler des Primarbereichs und der Sekundarstufe I nach Schularten sowie Veränderung zum Vorjahr in Prozent 2002 bis 2005	34
Tabelle 14:	Anteil der am Ganztagsschulbetrieb teilnehmenden Schülerinnen und Schüler des Primarbereichs und der Sekundarstufe I an allen Schülern der jeweiligen Schulart sowie Veränderung zum Vorjahr in Prozentpunkten 2002 bis 2005	34
Tabelle 15:	Fehlende Ganztagsschulplätze für eine Versorgungsquote von mindestens 50 % bezogen auf die SchülerInnenzahlen 2005 des Primarbereichs und der Sekundarstufe I	36
Tabelle 16:	Zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf für eine mindestens 50-% Versorgung mit Ganztagsschulplätzen in 2010	37
Tabelle 17:	Prognose Schülerinnen und Schüler im Primarbereich bis 2020	39
Tabelle 18:	Prognose Schülerinnen und Schüler im Sekundarbereich I bis 2020	40
Tabelle 19:	Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im Bundesgebiet, Angebot und Nachfrage 1992 bis 2006	43
Tabelle 20:	Zahl und Herkunft der Altbewerber der Jahre 2004 und 2006	44
Tabelle 21:	Entwicklung der Studierendenzahlen bei 75%igem (unterer Wert) bzw. 85%igem (oberer Wert) Übergang der Studienberechtigten auf die Hochschulen	54
Tabelle 22:	Übersicht Studiengebühren in Deutschland	55
Tabelle 23:	Auslastung nach Studierenden in Prozent flächenbezogener Studienplätze	58
Tabelle 24:	Auslastung nach Studienanfängern multipliziert mit Regelstudiendauern in Prozent flächenbezogener Studienplätze	58
Tabelle 25:	Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung im internationalen Vergleich (CVTS III)	60
Tabelle 26:	Weiterbildungsbeteiligung an der Weiterbildung gesamt, Bundesgebiet 1979 bis 2007 nach Bevölkerung 19 bis 64 Jahre und nach Erwerbsstatus	60

Tabelle 27:	Weiterbildungsbeteiligung an formalisierter Weiterbildung nach Teilgruppen der Bevölkerung, Bundesgebiet, 2007	61
Tabelle 28 :	Ausgaben der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit für die Förderung beruflicher Weiterbildung in Mio. €	68
Tabelle 29:	Aufkommenswirkung der Solidarischen Einfachsteuer gegenüber dem Steueraufkommen 2005, Steuermehr- (+)/ Steuermindereinnahmen (-) im Entstehungsjahr (Veranlagungsjahr) 2005	76
Abbildung 1:	Schulen nach Form des Ganztagsangebots 2005	35
Abbildung 2:	Bildungstrichter 2005: Schematische Darstellung sozialer Selektion – Bildungsbeteiligung von Kindern nach akademischem Abschluss des Vaters in %	50
Abbildung 3:	Bildungsbeteiligung und soziale Zusammensetzung 2005 nur Deutsche, absolut und in %	51
Abbildung 4:	Bestand berufliche Weiterbildung	67

1 Einleitung

Dass das Bildungswesen in Deutschland im internationalen Vergleich gerade einmal als höchstens mittelmäßig beschrieben werden kann, darüber besteht überraschenderweise ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Akteure aus allen gesellschaftlichen Gruppen – den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, sowie Politiker aller Parteien – betonen bei jeder sich bietender Gelegenheit die große Bedeutung, die das Bildungswesen für die Gesellschaft und deren wirtschaftliche Entwicklung, aber auch für das Individuum hat und dass das deutsche Bildungssystem reformiert werden müsse. Bestätigt wird dies durch internationale Vergleichsstudien, sei es die PISA-Studie, die OECD-Indikatoren oder internationale Untersuchungen zu einzelnen Teilbereichen des Bildungssystems, etwa die europäischen Erhebungen zur Weiterbildungsbeteiligung CVTS I bis CVTS III.

In einem auffälligen Missverhältnis hierzu stehen jedoch die Aktivitäten zur Reform des Bildungssystems. Hier gibt es nur wenig Bereitschaft, den Worten Taten folgen zu lassen. Dies betrifft sowohl die Bereitschaft zu strukturellen Reformen – eine Ausnahme stellen die Aktivitäten einzelner Bundesländer zur Überwindung des gegliederten Schulsystems dar – als auch die Bereitschaft, mehr Ressourcen in den Bildungssektor fließen zu lassen. So weist das statistische Bundesamt zwar für 2006 ein leicht gestiegenes Bildungsbudget für 2006 aus, das Bildungsbudget insgesamt stieg gegenüber 2005 um 1,4 Mrd. €,¹ aber auch in 2006 wurde noch nicht das Ausgabenniveau von 2004 wieder erreicht. In 2004 war das Bildungsbudget insgesamt 3,2 Mrd. € höher als in 2006.² Zudem zeigt sich, dass das Bildungsbudget im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2005 auf 2006 um 0,1 Prozentpunkte gesunken ist. Zwar gibt es einzelne Ansätze, so z.B. der vorgesehene Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen oder die Initiative des BMBF zu einem so genannten „Bildungssparen“,³ diese Vorhaben stellen aber letztlich nur partielle Veränderungen dar, die nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden sind. An dieser Stelle setzt das Gutachten an. Es soll für alle Bildungsbereiche dargestellt werden, wie hoch der jeweilige Investitionsbedarf ausfällt und wie dieser in eine Gesamtstrategie eingebunden werden kann.

Damit wird deutlich, dass auch in diesem Gutachten der Versuch unternommen wird, das Bildungssystem einer ökonomischen Betrachtung zu unterziehen. Dies ist in den letzten Jahren häufiger kritisiert worden, wenn z.B. von einer „Verbetriebswirtschaftlichung des Bildungssystems“ gesprochen wird. Diese Sichtweise resultiert aus den praktischen Erfahrungen, die Akteure im Bildungssystem mit der vermeintlich betriebswirtschaftlichen Logik gemacht haben, bei der es in der Regel um die Suche nach Kosteneinsparpotenzialen ging. Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass das Bildungssystem kein „Schlaraffenland“ ist, in dem die Logik knapper Ressourcen nicht gilt. Richtig ist allerdings, dass eine kurzfristige Kosteneinsparungsstrategie kein geeignetes Mittel zur Verbesserung eines Bildungssystems ist, nichtsdestotrotz dürfen bestimmte gesellschaftliche Bereiche im Rahmen einer Effizienzbetrachtung nicht ausgeklammert werden. Deshalb sollte, in die Diskussion über die Effizienz des Bildungssystems gestaltend eingegriffen werden, so dass bei der Benennung von Kriterien zur Bestimmung der Effizienz nicht kurzfristige Gesichtspunkte dominieren, sondern Kriterien definiert werden, die langfristig orientiert und mit Vorstellungen einer „guten“ Bildung kompatibel sind. Natürlich ist dabei zu berücksichtigen, dass Bildung keine „normale“ Ware ist, die auf Märkten gehandelt werden kann. Die Argumente hierfür wurden in der Literatur schon mehrfach genannt.⁴ So entzieht sich Bildung z.B. einer vollständigen Kosten-Nutzen-Betrachtung, da insbesondere die Nutzenseite nicht vollständig beschrieben werden kann.

Mit dem Instrumentarium der ökonomischen Theorie wird gefragt, welcher Ressourcen- oder Investitionsbedarf notwendig ist, um eine qualitative Verbesserung des Bildungssystems zu erreichen. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um die Anwendung des Minimum-Prinzips, d.h. ein gegebenes Ziel mit möglichst wenigen Ressourcen zu realisieren. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass es bei dem Umfang dieses Gutachtens nicht darum gehen kann, den Finanzierungsbedarf für alle Bildungsbereiche vollständig zu beschreiben. Das Gutachten versteht sich als Versuch, auf die finanziellen Größenordnungen hinzuweisen, mit denen eine Reform des Bildungsbereiches konfrontiert sein wird.

1 Vgl. Statistisches Bundesamt 2008a, S. 6.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt 2008a, S. 12 und Statistisches Bundesamt 2007c, S. 13.

3 Bundesregierung 2008.

4 Vgl. z.B. Nagel/Jaich 2004.

Dabei wird wie folgt vorgegangen: Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung, warum es einer veränderten Bildungsfinanzierung bedarf. Der zweite Teil bildet den Kern dieses Gutachtens: Die Darstellung der einzelnen Bildungsbereiche, deren Defizite sowie der notwendigen Ressourcen für sinnvolle Reformschritte. Hierzu werden bestehende Daten und Untersuchungen einer kritischen Analyse unterzogen und auf dieser Basis Schlussfolgerungen für den Finanzierungsbedarf gezogen. Eigene Erhebungen wurden aufgrund der zeitlichen Beschränkungen, denen das Gutachten unterlag, nicht angestellt. Die Verfügbarkeit von Daten ist für die Bildungsbereiche sehr unterschiedlich. Daraus folgt, dass Aussagen über den Finanzierungsbedarf von Reformen sehr unterschiedlich ausfallen. Ein weiterer Punkt, der dazu führte, dass die Aussagen über den Finanzierungsbedarf von Reformen in den einzelnen Bildungsbereichen unterschiedliche Qualitäten aufweisen, liegt darin begründet, dass Voraussetzung für die Ermittlung von Finanzierungsbedarfen ist, dass konkrete Reformvorschläge vorliegen. D.h., in dem Maße, in dem konkrete gewerkschaftliche Vorstellungen über eine Reform von Bildungsbereichen vorliegen, können auch die finanziellen Auswirkungen abgeschätzt werden. Bestehen demgegenüber nur allgemeine Aussagen über die Richtung einer gewerkschaftlich orientierten bildungspolitischen Reform, müssen notwendigerweise auch die Abschätzungen der Finanzierungsbedarfe allgemein bleiben.

Bevor abschließend Vorschläge zur Finanzierung aufgezeigt werden, wird das Bildungssystem als Ganzes in den Blick genommen.

2 Warum bedarf es einer anderen Bildungsfinanzierung

In der gegenwärtigen Diskussion werden das Recht auf Bildung und der Zugang des Einzelnen auf Teilhabe in zunehmendem Ausmaß an eine Effizienzargumentation geknüpft. Dies bedeutet, dass die Forderung nach höheren öffentlichen Bildungsausgaben ökonomisch gerechtfertigt werden muss. Daraus folgt nicht, dass Bildung in stärkerem Umfang marktmäßig angeboten werden muss, denn die ökonomische Theorie weist nach, dass die Marktallokation nur unter bestimmten Bedingungen zu einem gesellschaftlich wünschenswerten Ergebnis führt:⁵

- *Vollständige Information:* Die Individuen müssen über alle bestehenden Alternativen und die angebotenen Qualitäten informiert sein. Unterstellt werden damit unbegrenzte Informationsaufnahmekapazitäten und Informationsbeschaffungskosten von Null⁶
- *Rationales Handeln:* Die Individuen verfügen über stabile und unabhängige Präferenzen und realisieren unter gegebenen Beschränkungen ihre individuellen Ziele, in der Regel die Maximierung ihres individuellen Nutzens. Sie sind in der Lage, eine vollständige und konsistente Präferenzordnung für alle denkbaren Alternativen aufzustellen. Interdependenzen zwischen den Individuen werden in den Nutzenfunktionen nicht berücksichtigt⁷
- *Exklusivität von Eigentumsrechten:* Es bestehen keine Überschneidungen von Eigentumsrechten. Diese sind für alle Situationen eindeutig definiert.
- *Abwesenheit von externen Effekten:* Als externe Effekte werden die Auswirkungen von Handlungen eines Individuums auf andere Individuen bezeichnet, die nicht kompensiert werden. Externe Effekte können positiv oder negativ sein. Führt die Handlung eines Individuums dazu, dass der Nutzen von anderen Individuen steigt, so entstehen positive externe Effekte, wenn keine Kompensation stattfindet. Führt die Handlung hingegen dazu, dass der Nutzen von anderen Individuen sinkt, so entstehen negative externe Effekte. Durch externe Effekte entstehen „falsche“ Güterpreise, die nicht die wirklichen Knappheiten widerspiegeln. Negative externe Effekte führen dazu, dass Güter aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu billig angeboten werden – diskutiert wird dies beispielweise bei der Umweltverschmutzung. Positive externe Effekte führen dazu, dass Güter zu teuer angeboten werden.
- *Transaktionskosten von Null:* Unterstellt wird, dass keine Anbahnungs-, Verhandlungs- und Entscheidungskosten sowie Kosten der Durchsetzung und Überwachung von Verträgen entstehen. Die Erkenntnis, dass die Nutzung des Koordinationsmechanismus Markt in der Realität mit Kosten verbunden ist, hat zur Entstehung der Institutionenökonomik geführt.
- *Abwesenheit von öffentlichen Gütern:* Öffentliche Güter sind durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet. Es besteht keine Rivalität im Konsum, und ein Ausschluss ist nicht möglich. Bei privaten Gütern ist die Rivalität im Konsum ein wesentliches Merkmal. Die Lebensmittel, die ein Individuum verzehrt, können nicht mehr von einem anderen Individuum konsumiert werden. Öffentliche Güter nutzen sich dagegen durch den Konsum eines Individuums nicht ab. Ein Beispiel hierfür sind Rundfunk- und Fernsehausstrahlungen. Dadurch, dass ein Individuum eine Fernsehsendung anschaut, werden andere Individuen nicht daran gehindert, diese Fernsehsendung ebenfalls anzuschauen; vorausgesetzt, es stehen genügend Fernsehapparate zur Verfügung (bei denen es sich um private Güter handelt). Ist Wissen in irgendeiner Form veröffentlicht, dann kann sich prinzipiell jedes Individuum dieses Wissen aneignen. Bei veröffentlichtem Wissen handelt es sich demnach um ein öffentliches Gut. Öffentliche Güter sind insofern problematisch, als für die Individuen kein Anreiz besteht, sich an der Bereitstellung und Finanzierung des öffentlichen Gutes zu beteiligen.

5 Vgl. Nagel/Jaich 2004.

6 Die Institutionenökonomik geht über diese einfache Sichtweise hinaus und berücksichtigt unvollständige Information, indem Erwartungswerte gebildet werden. An der prinzipiellen Argumentation ändert sich jedoch nichts.

7 Es bestehen verschiedene Konzepte, welche beschränkte Rationalität berücksichtigen. Die Ergebnisse dieser Konzepte verweisen darauf, dass durch Wettbewerb bestenfalls ein lokales Optimum realisiert wird.

In der Realität sind diese Annahmen nicht oder nur teilweise erfüllt, insbesondere im Bildungsbereich sind eine Vielzahl von Marktunzulänglichkeiten nachgewiesen, mithin bestehen ausreichend Begründungen auch aus ökonomischer Sicht für eine öffentliche Verantwortung – d.h. Bereitstellung und Finanzierung – von „Bildungsgütern“. Diese Argumente wurden insbesondere entwickelt, um der Modewelle der stärkeren „Nachfrageorientierung“ zu begegnen. Diese Tendenz ist in Deutschland in mehreren Bildungsbereichen zu beobachten und findet unter verschiedenen Etiketten statt: Im Bereich der Kindertagesstätten unter dem Stichwort Kindergartengutscheine, im Schulbereich unter den Stichworten Einführung *neuer Steuerungselemente und Globalhaushalte*, im Hochschulbereich unter Begriffen wie *Studienkonten* und Studiengebühren und in der Weiterbildung unter dem Etikett *Bildungsgutscheine*, die seit der Hartz-Reform in der SGB III geförderten Weiterbildung eingesetzt werden. Sie alle zielen letztlich auf eine stärkere Privatisierung von Bildung ab. Gegen eine stärkere Marktorientierung im Bildungsbereich sprechen jedoch die folgenden Argumente⁸

- Erstens erscheinen marktförmige Finanzierungsinstrumente nicht geeignet, da bei Bildung von verschiedenen Formen des Marktversagens ausgegangen werden kann⁹ Bei Bildung handelt es sich um ein Gut, dessen Qualität von den Nachfragern nur schwer eingeschätzt werden kann. Bildung ist nicht nur ein Vertrauensgut, in Bezug auf die Unsicherheit zukünftiger Erträge und die Qualität der Maßnahmen. Wer die heute schon bekannten Erträge falsch einschätzt, kann eine nicht geeignete Weiterbildungsmaßnahme wählen oder nicht das gewünschte Weiterbildungsangebot entdecken. Es können aber auch Informationsasymmetrien vermutet werden, d.h. die Anbieter sind systematisch besser über die Qualität des Angebotes informiert als die Nachfrager. Informationsasymmetrien können zu einer Verschlechterung der Angebotsqualität führen. Zu Marktversagen kommt es auch, wenn man unterstellt, dass Nachfrager risikoavers sind; aus gesamtgesellschaftlicher Sicht wird dann zu wenig Bildung nachgefragt. Die Marktorganisation führt dazu, dass in den meisten Fällen einseitiges und kurzfristig benötigtes spezielles Wissen und nicht langfristige Schlüsselqualifikationen nachgefragt werden.
- Zweites sei darauf verwiesen, dass bei der Forderung nach marktnahen Finanzierungsinstrumenten in der Regel unkritisch vorausgesetzt wird, dass Wettbewerb per se zu einem besseren Ergebnis führe als eine staatliche Verteilungspolitik. Dies ist jedoch aus theoretischer Sicht in ihrer Allgemeinheit so nicht haltbar. Wenn der Marktmechanismus immer effizienter als andere Koordinationsformen wie z.B. eine bürokratische Organisation wäre, dürfte es beispielsweise Unternehmen eigentlich nicht geben. Denn in ihren Außenbeziehungen agieren Unternehmen zwar auf Märkten, das Innere von Unternehmen ist aber gerade durch die Abwesenheit von Märkten gekennzeichnet. Die Koordination von Aktivitäten findet innerhalb von Unternehmen nicht durch die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage und die Herausbildung von Marktpreisen, sondern durch Anweisungen statt.¹⁰ Der Nobelpreisträger Ronald Coase hat bei seinem Versuch, die Existenz von Unternehmen theoretisch herzuleiten, darauf hingewiesen, dass jede Form der Koordination von Angebot und Nachfrage mit Kosten verbunden ist. Daher lässt erst die Abwägung der Kosten über unterschiedliche Koordinationsmechanismen Aussagen darüber zu, welcher Mechanismus im konkreten Fall effizienter ist.
- Drittens setzt ein durch Wettbewerb an den Bedürfnissen der Nachfrager orientiertes Angebot voraus, dass dieses vom Volumen her größer als die Nachfrage sein muss, da andernfalls keine Wahlmöglichkeiten gegeben sind. Bestehen keine Wahlmöglichkeiten, haben Anbieter keinen monetären Anreiz, auf Kundenwünsche zu reagieren. Ein Angebot, das aber lediglich vorgehalten wird, damit Wahlmöglichkeiten bestehen, jedoch nie genutzt wird, bedeutet, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht Ressourcen verschwendet werden.¹¹
- Viertens ist bei der Bewertung von Finanzierungsinstrumenten auch zu berücksichtigen, dass durch Institutionen nicht nur eine bestimmte Anreizstruktur erzeugt wird, sondern dass allen Finanzierungsinstrumenten auch eine spezifische Anreizstruktur innewohnt.

8 Vgl. Jaich 2004.

9 Vgl. hierzu Nagel/Jaich 2004: 247f.

10 Es gibt zwar Versuche, innerhalb von Unternehmen Märkte zu simulieren z.B. durch Verrechnungspreise, Profitcenter usw., dadurch verschiebt sich aber lediglich das Problem von der Unternehmens- auf die Abteilungsebene.

11 Bei typischen lagerfähigen Produkten taucht dieses Problem jedoch nicht auf. Dienstleistungen wie Bildung sind jedoch in der Regel nicht lagerfähig.

Der Übergang zu einem nachfrageorientierten Finanzierungsinstrument bedeutet daher immer auch, dass neben den, von neoliberalen Befürwortern erwünschten, Verhaltensänderungen wie mehr Wettbewerb auf der Anbieterseite, auch unerwünschte Verhaltensänderungen auftreten können. Mit der Einführung von marktmäßigen Finanzierungsinstrumenten ist daher verbunden, dass sich die betroffenen Akteure in ein anderes Denkmodell begeben, die Marktkoordination gewissermaßen internalisieren.¹² In einem Marktmodell werden Verhaltensweisen, die auf Moral, Arbeitsethos, Sympathie oder Solidarität beruhen, jedoch systematisch verdrängt, denn auf Märkten werden Wertäquivalente und nicht Wertvorstellungen getauscht.¹³

Problematisch sind solche veränderten Wertvorstellungen immer auf Märkten, auf denen so genannte Vertrauensgüter gehandelt werden, da eine externe Kontrolle bei diesen nur sehr schwer möglich ist. Bildung weist die typischen Eigenschaften eines Vertrauensgutes auf, d.h. auch durch die Nutzung bzw. die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme bekommt der Nachfrager keine Klarheit über die Bildungsqualität, denn der Erfolg einer Bildungsmaßnahme ist nicht immer unmittelbar erkennbar und hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem vom Engagement des Bildungsteilnehmers und seiner Umwelt.

- Schließlich ist fünftens zu berücksichtigen, dass durch marktnahe Finanzierungsinstrumente dem gesellschaftlichen Charakter von Bildung kaum Rechnung getragen wird. Stattdessen wird die individuelle Humankapitalbildung in den Fokus gerückt. Begründet wird dies mit dem individuellen Nutzen aus einer Bildungsteilnahme: Bildung ermögliche höhere Lebenseinkommen, erhöhe die Aufstiegs-wahrscheinlichkeit und verringere das Risiko von Arbeitslosigkeit. Vernachlässigt wird jedoch bei dieser Argumentation, dass solche Nutzenelemente nur dann auftreten können, wenn sich lediglich ein Teil der Beschäftigten qualifiziert. Wird jedoch eine deutliche Erhöhung der Bildungsbeteiligung angestrebt, so müssen diese Effekte gegen Null gehen. Wenn alle sich bilden, können hieraus keine Wettbewerbsvorteile für den Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt resultieren. Als Beleg hierfür mag die Entwicklung im Hochschulbereich dienen. Vor der so genannten Bildungsexpansion in den 70er Jahren war ein erfolgreich absolviertes Studium in der Regel ein Garant für ein hohes Einkommen und Beschäftigungssicherheit. Je mehr Schulabgänger in die Hochschulen drängten, umso ungewisser wurden jedoch die späteren Erwerbsaussichten für die Absolventen.¹⁴ Wenn also angestrebt wird, die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt zu erhöhen, so kann dies nicht mit dem Hinweis erfolgen, dass diese sich auszahle.

Eine effizienzorientierte Betrachtung von Bildung bedeutet demnach nicht, zwischen Marktsteuerung oder staatlicher Organisation zu entscheiden, sondern danach zu fragen, wie viele Ressourcen der Bildungsbereich bedarf, um zu einem gesellschaftlich wünschenswertem Ergebnis zu führen. Hier gibt es ausreichend Hinweise, dass die bestehende öffentliche Finanzierung von Bildung nicht zu einem „optimalen“ Ergebnis führt:

- Fast acht Prozent der Absolventen allgemeinbildender Schulen verlassen diese ohne einen Schulabschluss.
- Die Zahl der funktionalen Analphabeten ist mit vier Millionen in Deutschland erschreckend hoch.
- Die Entscheidung über die Bildungskarriere wird stärker als in anderen Ländern von der sozialen Herkunft der Eltern geprägt.
- Mehr als eine halbe Million Jugendliche landen im sogenannten beruflichen Übergangssystem zwischen Schule und Beruf – die meisten von ihnen ohne Chance auf eine qualifizierende Ausbildung.
- Von den Jugendlichen mit Migrationshintergrund schaffen unverhältnismäßig viele keinen Schulabschluss. Jeder Dritte hat keine Ausbildung. Sie sind die Verlierer des Bildungssystems.
- Die Zahl der Studienabbrecher ist enorm hoch: 25 bis 30 von 100 Studienanfängern verlassen die Hochschule ohne Abschluss. Das kostet den Staat jedes Jahr 2,2 Milliarden Euro. Deutschland ist das einzige Land in der OECD, in dem die Quote der Personen mit tertiärem Abschluss stagniert.

¹² Die Einführung von marktnahen Finanzierungsinstrumenten führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer Marktorientierung der Akteure.

¹³ Auch wenn alle Märkte eines Restes an Wertvorstellungen bedürfen, die sich meist in Sitten und Gebräuchen manifestieren.

¹⁴ Dies ändert natürlich nichts daran, dass Hochschulabsolventen in der Regel immer noch bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben als Nichtakademiker.

- Im Bereich der Weiterbildung nimmt Deutschland bei internationalen Vergleichsstudien wie CVTS (Continuing Vocational Training Survey) bei allen Indikatoren bestenfalls eine mittlere Position ein. Es gibt daher ausreichend Gründe, sich mit einer anderen besseren Bildungsfinanzierung auseinanderzusetzen. Denn hinter diesen Befunden verbergen sich nicht nur Einzelschicksale, was schon erschreckend genug ist, sondern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands wird damit mittelfristig gefährdet.

3 Die Bildungsbereiche im Einzelnen

3.1 Der Elementarbereich

3.1.1 Bedeutung des Elementarbereichs für den Bildungsverlauf

Die positiven Wirkungen einer frühen Bildung kommen in erster Linie den Kindern selber zugute. Sie lernen bereits in den Kindertageseinrichtungen und verbessern damit ihre Aussichten auf einen höheren Schulabschluss und einen anspruchsvollen Arbeitsplatz. Eine öffentliche Förderung ist aus ökonomischer Sicht aber sinnvoll, wenn die Bildungsinvestition mit positiven externen Effekten verbunden ist. Externe Effekte liegen vor, wenn nicht nur ein Investor Erträge aus einer Investition zieht, sondern auch die Gesellschaft.¹⁵

Der Bildungsstand der Bevölkerung ist eine entscheidende Variable für das Wirtschaftswachstum, wie die Modelle der Neuen Wachstumstheorie aufzeigen.¹⁶ Nach diesen kann bis zu 30 Prozent des Wirtschaftswachstums mit dem Bildungsstand der Bevölkerung erklärt werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer Bildungsinvestition höher als der individuelle Nutzen ist. Erklärt wird dies damit, dass die Innovationsfähigkeit nicht nur vom individuellen Bildungsstand, sondern auch vom kollektiven Bildungsstand der Gesellschaft abhängt. Je höher der allgemeine Bildungsstand in einer Gesellschaft ist, umso besser kann die individuelle Kreativität entfaltet werden.¹⁷ Institutionelle Kinderbetreuung stellt eine „effiziente“ Möglichkeit dar, den Bildungsstand einer Gesellschaft zu heben.

Positive externe Effekte der institutionellen Kinderbetreuung bestehen noch in anderer Hinsicht. Die Koordination in komplexen arbeitsteiligen Gesellschaften erfolgt durch unterschiedliche Mechanismen. Neben dem Marktmechanismus, der Rechtssetzung und der Rechtsprechung kommt informellen Normen erhebliche Bedeutung zu. Zu diesen sind gesellschaftliche Werte und Wertvorstellungen zu zählen, ohne die komplexe arbeitsteilige Gesellschaften nicht bestehen könnten.¹⁸ Zu solchen Werten, die in Kindertageseinrichtungen vermittelt werden, gehören: Verantwortlichkeit und Solidarität, Kommunikationskompetenz und die Fähigkeit, Bündnisse zu schließen. Diese Werte dienen nicht nur dem Einzelnen, sondern vor allem der Gesellschaft insgesamt.

Die bekannteste Kosten-Nutzen-Analyse im Vorschulbereich, die solche positiven externen Effekte nachweisen kann, ist das Pery Preschool Projekt, das Anfang der 60er Jahre in Ypsilanti/Michigan als Modellversuch durchgeführt wurde¹⁹. Es wurden 123 Kinder mit niedrigem IQ aus Familien der unteren Sozialschicht in eine Untersuchungsgruppe und eine Kontrollgruppe aufgeteilt. Die Kinder der Untersuchungsgruppe wurden für ein oder zwei Jahre (im dritten und vierten Lebensjahr) in einem Vorschulprogramm betreut. Das Vorschulprogramm bestand aus einer täglichen Programmdauer (an fünf Wochentagen) von 2,5 Stunden vormittags, bei einem Betreuungsverhältnis von 5:1 sowie einem differenzierten pädagogischem Programm, das auch einen wöchentlichen 1,5-stündigen Hausbesuch durch die Betreuer vorsah.

Die Studie weist aus, dass der gesellschaftliche Nettonutzen pro Teilnehmer um 14.357 US-\$ steigt, die Gesellschaft also von dem Vorschulprogramm profitiert. Die Erträge beruhen vor allem auf einem höheren Lebenseinkommen, und damit höheren Steuereinnahmen, eingesparter Sozialhilfe sowie einer Verringerung der Kriminalität. Hinzuzurechnen sind schwer messbare individuelle und gesellschaftliche Erträge wie z.B. der Gesundheitszustand, die in der Studie nicht berücksichtigt wurden. Den Kosten des einjährigen Vorschulprogramms in Höhe von 4.726 US-\$ stehen individuelle Erträge in Höhe von 1.651 US-\$ gegenüber; den Eltern entstehen somit Netto-Kosten in Höhe von 3.075 US-\$. Den Kosten des zweijährigen Vorschulprogramms in Höhe von 9.027 US-\$ stehen individuelle Erträge in Höhe von 1.855 US-\$ gegenüber; hieraus resultieren

15 Vgl. hierzu Jaich 2004.

16 Eine Übersicht über bestehende Modelle der Neuen Wachstumstheorie bieten Bodenhöfer/Riedel (1998).

17 Zu berücksichtigen sind vermutlich Grenzwerte.

18 Z. B. verweist Arrow (1980) auf die Bedeutung von Vertrauen für die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft.

19 Barnett 1985. Vgl. hierzu auch Weiß 2000.

individuelle Netto-Kosten in Höhe von 7.172 US-\$. Bei individueller Finanzierung des Vorschulprogramms durch die Eltern hätten diese das Programm – bei rationalem Verhalten – nicht nachgefragt.²⁰

In der Schweiz wurden für die Stadt Zürich ebenfalls die positiven Wirkungen von Kindertagesstätten für die Gesellschaft quantifiziert. Die Studie belegt, dass jeder für Kindertagesbetreuung eingesetzte Franken der Gesellschaft drei bis vier Franken einbringt.²¹ Berücksichtigt wurden hierbei zusätzliche Steuereinnahmen und eingesparte Sozialhilfeleistungen. Werden weitere positive Wirkungen wie die Verringerung der Kriminalität berücksichtigt, so dürfte die gesellschaftliche „Rendite“ noch höher liegen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer umfassenden Ganztagsbetreuung von Kindern ca. 150.000 Alleinerziehende in die Lage versetzt werden, eine Arbeit aufzunehmen – vorausgesetzt, die Arbeitsplätze stehen zur Verfügung²². Hieraus ergeben sich ca. 0,8 Mrd. € Steuermehreinnahmen und ca. 3,3 Mrd. € eingesparte Sozialhilfe. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass 1,8 Mrd. € Sozialhilfe für Kinder eingespart werden kann. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Untersuchung von Bock-Famulla auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panel (SOEP), wonach eine durchschnittliche Investition in einen Kindergartenplatz in Höhe von 5.200 € zu einem durchschnittlichen öffentlichen Ertrag in Höhe von 20.000 € führt.²³ Bei der Ermittlung dieses Betrages wurde ebenfalls das zusätzliche Einkommen ermittelt, das erzielt werden kann, wenn Kindertagesbetreuung eine Erwerbstätigkeit der Mütter ermöglicht, sowie das Einkommen des Personals der Kindertageseinrichtungen und eingesparte öffentliche Ausgaben für Sozialhilfeleistungen der alleinerziehenden Haushalte. Bestätigt werden diese Ergebnisse durch ein Gutachten des DIW.²⁴ In diesem wird ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von Kindertageseinrichtungen mit mindestens 1 : 3,5 bzw. 1 : 4 ermittelt. Würden z.B. aufgrund eines besseren Kinderbetreuungsangebots 1000 Akademikerinnen mit einem Kind eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, hätte dies 8,1 Mio. € zusätzliche Einkommensteuereinnahmen und erhöhten Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 10,4 Mio. € zur Folge. Zudem würden gesellschaftliche Erträge durch das zusätzlich beschäftigte Betreuungspersonal zu Steuermehreinnahmen in Höhe von 0,6 Mio. € und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 2,0 Mio. € führen. Dem würden Betriebskosten in Höhe von 9 bis 10 Mio. € gegenüberstehen.

Hinweise auf den gesellschaftlichen Nutzen einer frühkindlichen Betreuung für Deutschland bietet auch die Untersuchung von Büchel, Spieß und Wagner.²⁵ Sie belegt, dass für Kinder mit ausländischem Haushaltsvorstand die Qualität ihres späteren Schulbesuchs maßgeblich auf den Besuch eines Kindergartens zurückzuführen ist. Einen Teil der gesellschaftlichen Kosten einer fehlenden Integrationspolitik könnte demnach durch ein entsprechendes Betreuungsangebot kompensiert werden.

3.1.2 Derzeitige Situation im Elementarbereich

Die Verantwortung für den Bereich Kindertagesstätten liegt in den jeweiligen Bundesländern. Dies hat zur Folge, dass Betreuungsquote, Ausstattung und qualitative Aspekte erheblichen Schwankungen zwischen den Ländern unterworfen sind. Für eine aggregierte Betrachtung für ganz Deutschland müssen damit Durchschnittswerte zugrunde gelegt werden, die lediglich als Näherungslösungen angesehen werden können.

Hinzu kommt, dass im Bereich der Kindertagesstätten eine Vielzahl von unterschiedlichen Trägern aktiv ist, so die Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, freie gemeinnützige Träger und in einem geringen Umfang auch private gewerbliche Träger. Dies führt dazu, dass die Personalkosten sehr unterschiedlich ausfallen.

20 Aufgrund der unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen und der damit verbundenen Herausbildung verschiedener Sozial- und Bildungssysteme ist eine Übertragung der Ergebnisse auf Deutschland nicht möglich. Der Wert dieser Studie für Deutschland besteht aber darin, die Potenziale aufzuzeigen und zu quantifizieren, die mit einer frühkindlichen, institutionellen Förderung verbunden sein können. Für Deutschland sind ähnliche Erträge einer frühkindlichen Betreuung zu erwarten.

21 Vgl. Müller Kucera/Bauer 2001.

22 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001.

23 Vgl. Bock-Famulla 2002.

24 Spieß et. al. 2002.

25 Büchel/Spieß/Wagner 1997, S. 537.

3.1.3 Kosten einer Reform des Bereiches Kindertagesstätten

3.1.3.1 Konsequenter Ausbau der Betreuung für unter 3-jährige.

Erhebliche Bedeutung wird derzeit dem Ausbau an Betreuungsplätzen für Kinder von der Geburt bis zum dritten Lebensjahr beigemessen. So ist es auch das erklärte Ziel der derzeitigen Bundesregierung „... zusammen mit den Ländern und Kommunen bis zum Jahr 2013 das Angebot an Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und Tagespflege auf bundesdurchschnittlich 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren auszubauen.“²⁶ Davon ist die derzeitige Situation, vor allem in den alten Bundesländern jedoch noch weit entfernt, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 1: Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 15. März 2006 nach Ländern

Land	Kindertageseinrichtungen		Kindertagespflege	
	Anzahl	Besucherquote in %	Anzahl	Besucherquote in %
Baden-Württemberg	21.193	7,3	4.221	1,5
Bayern	24.291	7,3	2.943	0,9
Berlin	29.437	34,4	2.961	3,5
Brandenburg	19.902	35,8	2.565	4,6
Bremen	1.198	7,4	278	1,7
Hamburg	7.705	16,6	2.057	4,4
Hessen	12.515	7,7	2.010	1,2
Mecklenburg-Vorpommern	12.960	33,9	3.547	9,3
Niedersachsen	9.406	4,5	1.263	0,6
Nordrhein-Westfalen	24.925	5,3	5.555	1,2
Rheinland-Pfalz	8.949	8,8	578	0,6
Saarland	2.253	9,9	78	0,3
Sachsen	30.632	31,3	2.148	2,2
Sachsen-Anhalt	25.508	49,9	165	0,3
Schleswig-Holstein	4.263	5,9	1.192	1,6
Thüringen	18.697	36,8	562	1,1
Deutschland	253.894	12,1	32.123	1,5
Alte Länder (ohne Berlin)	116.698	6,8	20.175	1,2
Neue Länder (ohne Berlin)	107.759	36,7	8.987	3,1

Quelle: Statistisches Bundesamt 2007, S. 7

Von einer Ausweitung der Betreuungsangebote sind – zumindest aus quantitativer Sicht – fast ausschließlich die alten Bundesländer betroffen, lediglich in Sachsen wird das Ergebnis einer Betreuungsquote in Höhe von 35 Prozent nicht erreicht und in Berlin wird das Ziel knapp verfehlt. In den folgenden Berechnungen werden daher nur die alten Bundesländer ohne Berlin und Sachsen einbezogen. Legt man die politische Zielvorstellung von 35 Prozent zugrunde, ergibt sich ein Defizit von ca. 490.000 Plätzen. Dies sind ungefähr doppelt so viele fehlende Plätze, wie der vorgesehene Ausbau um 250.000 Plätze bis 2010 im Rahmen des Tagesbetreuungs-ausbaugesetzes (TAG) vorsieht.²⁷

Bei der Ermittlung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs sind die länderspezifischen Finanzierungsbedingungen zu berücksichtigen. Die Ausgaben der Länder für Kinderbetreuung schwanken erheblich. Daher wird zur Ermittlung des Finanzierungsbedarfs von der Situation in den Ländern ausgegangen.²⁸ Dazu werden die

²⁶ Bundesregierung, 2008, S. 5.

²⁷ Im Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2007, Drucksache 16/9049, weist einen Anstieg um 29.000 Plätze für die unter 3-jährigen Kinder gegenüber 2006 in den alten Bundesländern aus. Da die Kostenseite jedoch nur für 2006 dokumentiert ist, wird dies im Folgenden nicht berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, dass der Platzausbau zu Mehrkosten geführt hat, dann in den ermittelten Mehrausgaben enthalten wären.

²⁸ Ein Verfahren, das auch von Dohmen (2007) angewandt wurde.

Kosten pro Platz für Kinder unter drei Jahren ermittelt. Die Ermittlung dieser Pro-Platz-Kosten ist mit einigen Unsicherheiten behaftet. Einzelne Länder versuchen Pro-Platz-Kosten auf der Grundlage von Betriebskostennachweisen zu ermitteln.²⁹ Da solche Verfahren nicht in allen Bundesländern bestehen, muss bei der Ermittlung der Pro-Platz-Kosten auf ein statistisches Verfahren zurückgegriffen werden. Hierzu werden die ausgewiesenen Kosten für Kindertageseinrichtungen der Länder auf die Anzahl der Kinder in den jeweiligen Betreuungsformen bezogen, wobei dem unterschiedlichen Finanzierungsbedarf der einzelnen Betreuungsformen durch eine Gewichtung Rechnung getragen wird. Diese Gewichtung erfolgt in Anlehnung an ein Verfahren des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) wie folgt:³⁰ Halbtagskindergärten (1,0), Krippenplatz (2,0), Ganztagskindergartenplatz (1,5) und Hortplatz (1,0). Zusätzlich wurde, ähnlich wie bei Dohmen 2007, eine Gewichtung von Kindergartenplätzen mit einer Vor- und Nachmittagsbetreuung ohne Mittagessen (1,3) und Kindergartenplätzen mit Vor- oder Nachmittagsplatz und Mittagessen (1,1) aufgenommen.³¹

Tabelle 2: Die öffentlichen Ausgaben der Länder und die Pro-Kopf-Ausgaben für Kindertagesbetreuung in 2006

Bundesland	In Kindertageseinrichtungen und -tagespflege betreute Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren	Reine Ausgaben für Kindertageseinrichtungen (nach Abzug der Einnahmen)	Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege	Pro-Kopf-Förderung
Baden-Württemberg	398.659	1.325.749.000	44.749.000	3.438
Bayern ¹⁾	439.643	648.804.000	93.138.000	1.688
Berlin	109.864	9.880.000	768.182.000	7.082
Brandenburg	131.602	395.624.000	16.502.000	3.132
Bremen	22.647	90.810.000	12.876.000	4.578
Hamburg	65.859	333.404.000	9.520.000	5.207
Hessen	225.059	836.692.000	63.845.000	4.001
Mecklenburg-Vorpommern	82.417	218.508.000	85.021.000	3.683
Niedersachsen	256.962	754.892.000	56.757.000	3.159
Nordrhein-Westfalen	596.267	2.119.529.000	86.589.000	3.700
Rheinland-Pfalz	145.441	558.536.000	34.247.000	4.076
Saarland	33.739	126.276.000	14.514.000	4.173
Sachsen	216.760	662.293.000	72.911.000	3.392
Sachsen-Anhalt	116.302	331.935.000	31.048.000	3.121
Schleswig-Holstein	93.476	281.385.000	24.493.000	3.272
Thüringen	80.060	310.040.000	16.848.000	4.083
Oberste Bundesbehörde	–	2.596.000	4.838.000	–
Deutschland	3.014.757	9.006.955.000	1.436.076.000	3.464

1) Laut Mitteilung des Statistischen Bundesamtes ist in Bayern nur ein Teil der Personalkostenzuschüsse in die Statistik eingeflossen. Die tatsächlichen Ausgaben sind daher als höher anzusehen.

Quelle: Textor, ohne Jahr, S. 3

²⁹ Vgl. hierzu Schilling 2004.

³⁰ Vgl. Schilling, 2004, S. 38.

³¹ Anders als bei Dohmen 2007, S. 10 werden Kindergartenplätze mit einer Vor- und Nachmittagsbetreuung ohne Mittagessen nicht mit 1,4 sondern nur mit 1,3 gewichtet, da es sich hierbei häufig um eine Betreuungsform handelt, bei der nachmittags zwei Stunden Betreuung stattfindet.

Aus diesen Angaben ergeben sich die Pro-Platz-Kosten für Kinder von 0 bis 3 Jahren mit den oben beschriebenen Gewichtungen wie folgt:

Tabelle 3: Öffentliche Pro-Platz Ausgaben der Länder für Kindertageseinrichtungen für Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren am 15. März 2006 nach Ländern

Land	Kindertagesstätten Kinder 0 bis 3	Gewichtet mit 2,0	Prozentualer Anteil an den Gesamtkosten	Pro-Kopf-Ausgaben für Kinder von 0 bis 3
Baden-Württemberg	21.193	42.385	8,39	5.426
Bayern	24.291	48.582	8,61	2.629
Bremen	1.198	2.369	8,83	7.642
Hamburg	7.705	15.412	19,53	8692
Hessen	12.515	25.030	8,95	6.440
Niedersachsen	9.406	18.812	6,61	5.704
Nordrhein-Westfalen	24.925	49.850	6,32	5593
Rheinland-Pfalz	8.949	17.898	9,28	6.147
Saarland	2.253	4.506	10,42	6.511
Schleswig-Holstein	4.263	8.526	8,04	5.768
Sachsen	30.632	61.264	20,52	4.925,04

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der vorhergehenden Tabellen

Zu beachten ist hierbei, dass wie in der Tabelle vorher, bezüglich Bayern nicht alle Personalkosten enthalten sind. Daraus erklärt sich der extrem niedrige Wert. Anzunehmen ist daher, dass die tatsächlichen Ausgaben pro Platz mindestens das Doppelte betragen.

Bei den ermittelten Pro-Platz-Kosten handelt es sich um die öffentlichen Pro-Platz-Kosten, d.h. in deren Ermittlung sind nur die öffentlichen Ausgaben, d.h. der Bundesländer und der Kommunen, eingeflossen. Die tatsächlichen Gesamtkosten pro Kind sind höher, da im derzeitigen Modell der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auch die freien Träger von Kindertageseinrichtungen (z.B. Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbände, Vereine) und die Eltern an der Finanzierung beteiligt sind. Da bei der vorliegenden Studie die Abschätzung der zusätzlichen öffentlichen Mittel im Vordergrund steht, werden die nicht-öffentlichen Ausgaben hier nicht in den Blick genommen. An anderer Stelle wird aber auf die nicht-öffentlichen Ausgaben für Kindertagesstätten eingegangen, nämlich dann, wenn diese bei Veränderungen der Finanzierungsmodelle zu Veränderungen der öffentlichen Ausgaben führen.

Wird eine anzustrebende Betreuungsquote für Kindertagesstätten für Kinder im Alter von unter drei Jahren in Höhe von 35 Prozent zugrunde gelegt, ergibt sich der folgende öffentliche Finanzierungsbedarf – unter der Annahme, dass die bestehende Aufteilung der Finanzierungsanteile beibehalten wird.

Tabelle 4: Zusätzlicher laufender Finanzierungsbedarf nach Ländern

Land	Betreuungsquote für unter 3-jährige	Plätze bei einer Betreuungsquote von 35 %	Fehlende Plätze für eine Betreuungsquote von 35 %	Kosten pro Platz in €	Laufender zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Mio. €
Baden-Württemberg	7,3	101.610	80.417	5.426	436,35
Bayern ¹⁾	7,3	116.464	92.173	5.258	484,65
Bremen	7,4	5.666	4.468	7.642	34,14
Hamburg	16,6	16.245	8.540	8.692	74,23
Hessen	7,7	56.886	44.371	6.440	285,75
Niedersachsen	4,5	73.158	63.752	5.704	363,64
Nordrhein-Westfalen	5,3	164.599	139.674	5.593	781,20
Rheinland-Pfalz	8,8	35.593	26.644	6.147	163,78
Saarland	9,9	7.965	5.712	6.511	37,19
Schleswig-Holstein	5,9	25.289	21.026	5.768	121,28
Sachsen	31,3	34.253	3.621	4.925	17,83
		637.728	490.398		2.800,04

1) Oben wurde darauf hingewiesen, dass in den öffentlichen Ausgaben Bayerns nicht alle Personalausgaben ausgewiesen werden. Daher wurde für die Berechnung in dieser Tabelle ein doppelt so hoher Satz für die Kosten-Pro-Platz ausgewiesen. Dieser Wert stellt immer noch den zweitniedrigsten Wert dar.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage vorhergehender Tabellen

Der zusätzliche laufende Finanzierungsaufwand für die öffentliche Hand, um eine Betreuungsquote von 35 Prozent für die unter dreijährigen Kinder zu erreichen, beläuft sich demnach auf 2,8 Mrd. €. Bei dieser Hochrechnung handelt es sich um eine Fortschreibung der bestehenden Angebote, d.h. hier ist keine Qualitätsverbesserung berücksichtigt.

Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung wurden hierbei nicht beachtet. Dies ist einerseits dem Umstand geschuldet, dass hier die unter Dreijährigen erfasst werden, die zukünftige Geburtenrate aber nur grob geschätzt werden kann. Zudem gehen Schätzungen von relativ niedrigen Veränderungen aus. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine Veränderung des Betreuungsplatzangebots auch eine Veränderung der Nachfrage zur Folge haben kann. Es besteht ein vermuteter positiver Zusammenhang zwischen den Betreuungsangeboten und der Fertilitätsrate. Allerdings ist dies für Deutschland nur für die neuen Bundesländer belegt.³² Für die alten Bundesländer zeigt sich, dass die Geburtenrate vor allem von der Verfügbarkeit informeller Betreuungsformen, z. B. durch Großeltern oder Bekannte, abhängt. Dies könnte mit dem insgesamt sehr geringen Niveau der Versorgung mit Krippen- und Hortplätzen sowie Ganztagsbetreuung in den alten Bundesländern erklärt werden. Eine Ausweitung von Betreuungsplätzen für Kinder vom 0 bis 3 Jahren könnte somit eine Erhöhung der Nachfrage nach sich ziehen. Aufgrund dieser Unwägbarkeiten erscheint es gerechtfertigt, für die Ermittlung des zusätzlichen Finanzaufwandes den Status Quo fortzuschreiben.

3.1.3.2 Konsequenter Ausbau der Ganztagsbetreuung

Ein weiterer wichtiger Reformbedarf betrifft die Tageseinrichtungen für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt. Während die Versorgungsquote insgesamt mittlerweile als befriedigend angesehen werden kann – sie liegt in allen Bundesländern bei über 90 Prozent – besteht das Problem vor allem in der Bereitstellung von ausreichend Ganztagsplätzen. Auch hier zeigt sich wiederum deutlich ein Ost-West-Gefälle, wie die folgende Tabelle ausweist:

32 Vgl. Hank et. al. 2003, S. 20.

Tabelle 5: Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt nach täglichen Betreuungszeiten (15.03.2006)

	Deutschland	Westliche Länder ohne Berlin	Östliche Bundesländer ohne Berlin
	2.344.144	1.935.661	332.421
bis zu 5 Stunden	29,6 %	32,9 %	15,3 %
mehr als 5 bis zu 7 Stunden	29,4 %	30,5 %	22,5 %
vor- und nachmittags ohne Mittagsbetreuung	15,7 %	19,0 %	0,1 %
mehr als 7 bis zu 10 Stunden	24,3 %	17,3 %	60,3 %
mehr als 10 Stunden	1,0 %	0,4 %	1,9 %
Bisherige Definition von Ganztagsbetreuung	25,3 %	17,7 %	62,2 %
Zum Vergleich Anteil der Ganztagsplätze 2002	35,5 %	17,4 %	98,1 %

Quelle: Riedel, 2008, S. 46 (Auszug)

Die Ermittlung der Kosten des Ausbaus von Ganztagsbetreuungsplätzen wird daher nur auf die alten Bundesländer (ohne Berlin) bezogen. Es bestehen vor allem zwei Probleme bei der Ermittlung der zusätzlichen Kosten für den Ausbau von Kindertageseinrichtungen zu Ganztagsbetreuung:

1. Es gibt keine allgemein akzeptierte Zielmarke, trotz grundsätzlichem Einvernehmen über den Ausbau der Ganztagsbetreuung, d.h. es besteht kein Konsens darüber, in welcher Höhe Ganztagsplätze für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt geschaffen werden sollen. Es werden daher die öffentlichen Mehrausgaben ermittelt, wenn eine Zielmarke von 60 Prozent Ganztagsplätze angestrebt wird.
2. Methodisch stellt sich das Problem, wie die Kosten für die Umstellung auf Ganztagsbetrieb ermittelt werden können. Je nach bestehender Angebotsform fallen Umbaukosten in unterschiedlicher Höhe an. Aufgrund dieser Ungenauigkeit wird es nicht als sinnvoll angesehen, hier auch länderspezifische Kosten zu verwenden. Statt dessen werden Pro-Platz-Kosten für die verschiedenen Betreuungsformen für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt ermittelt, aus diesen ein Durchschnittswert gebildet, der als Maßstab für den zusätzlichen Finanzierungsbedarf verwandt wird.

Tabelle 6: Reine Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Deutschland, Ost- und Westdeutschland 2006

	Deutschland (mit Berlin)	Ostdeutschland (ohne Berlin)	Westdeutschland (ohne Berlin)
Ausgaben 2006	10,443 Mrd. €	2,146 Mrd. €	7,517 Mrd. €

Quelle: Schilling 2008, S. 229 (Auszug)

Um die Mehrkosten für die Umstellung auf Ganztagsbetreuung zu ermitteln, werden – wie bereits bei der Ermittlung der zusätzlichen Ausgaben für Kinder von 0 bis 3 Jahren – gewichtete Pro-Platz-Kosten für unterschiedliche Betreuungsformen zu Grunde gelegt. Dabei werden Gewichtungsfaktoren wie in Abschnitt 3.1.3.1. zugrunde gelegt. Es ergeben sich damit die folgenden Pro-Platz-Kosten:

Tabelle 7: Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland: Kinder, Gewichtung, Finanzierungsanteile und Pro-Platzkosten in 2006

Einrichtung	hierunter	Kinder	Gewichtung	Finanzierungsanteil in %	Pro-Platz-Kosten in €
Kinder von 0 bis 3 Jahren		116.698	233.369	8,63	5559
Kinder von 3 Jahren bis Schuleintritt	bis zu 5 Stunden	636832	636.832	23,55	2.780
	mehr als 5 bis zu 7 Stunden	590376	649.414	24,02	3.058
	vor- und nachmittags ohne Mittagsbetreuung	367.775	478.107	17,68	3.614
	mehr als 7 Stunden	350.355	525.532	19,44	4.171
Schulkinder		180.482	180.482	6,68	2.782
			2.703.736	100	

Quelle: Eigene Darstellung

Die durchschnittlichen Pro-Platz-Kosten für Kinder von drei Jahren bis Schuleintritt betragen für Westdeutschland für die drei Betreuungsformen bis zu fünf Stunden, mehr als fünf Stunden bis sieben Stunden sowie vor- und nachmittags ohne Mittagsbetreuung demnach 3.151 €. Daraus ergibt sich, dass im Durchschnitt bei einer Umstellung auf Ganztagsbetrieb Mehrkosten in Höhe von 1.020 € pro Platz anfallen.

Wird angestrebt, 60 Prozent der Kindergartenplätze in Westdeutschland im Ganztagsbetrieb zu führen, würden jährliche Mehraufwendungen in Höhe von ca. 829 Mio. € anfallen.

Bei der Entwicklung der Kosten ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Zahl der Kinder nach den Bevölkerungsvorausberechnungen bis voraussichtlich 2020 um ca. 200.000 (Bezugsjahr 2006) in Westdeutschland zurückgeht. Nutzt man diesen Umstand, indem Halbtagsbetreuungsplätze zurückgefahren werden, würde dies zur Folge haben, dass jährlich zunächst 30.000 Plätze – mit abnehmender Rate – auf Ganztagsbetrieb umgestellt werden müssten. Damit würde sich der Finanzaufwand auf ca. 815 Mio. € jährliche laufende Ausgaben reduzieren, die jährlichen Ausgaben für Investitionen würden jedoch konstant bleiben.

3.1.3.3 Verbesserung der Qualität, insbesondere Verbesserung der Situation der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen

Dass Qualität in Kindertageseinrichtungen nicht umsonst zu haben ist, darauf hat bereits die OECD hingewiesen: „Obwohl die Ausstattung der Gebäude, der Innen- und Außenräumlichkeiten und Materialien im Allgemeinen gut ist, müssen die Investitionen in die Erstausbildung der Beschäftigten und die Gehälter gründlich überdacht werden, wenn die Kindergärten an Qualität gewinnen und als Grundlage für lebenslanges Lernen gelten sollen. ... Die gegenwärtige Situation hat auch den Nachteil, dass die Ausbildung außerhalb der Hochschule stattfindet und somit das Gebiet der frühkindlichen Forschung zu großen Teilen außerhalb der akademischen Forschung erfolgt.“³³ Dies zeigt auch die folgende Tabelle:

33 OECD 2004, S. 70.

Tabelle 8: Pädagogisch tätige Personen in Kindertageseinrichtungen nach Berufsausbildungsabschlüssen und Alter der betreuten Kinder in Westdeutschland am 15. März 2006 (in %)

Berufsausbildungsabschlüsse	Altersgruppen der betreuten Kinder			
	0 bis unter 3 Jahre	2 Jahre bis zum Schuleintritt	5 bis unter 14 Jahre (Schulkinder)	Altersbergreifende Betreuung
Dipl.-Sozialpädagogen/-innen, verwandter Hochschulabschluss	4,2	1,9	7,8	2,7
Anderer Hochschulabschluss	0,7	0,3	2,3	0,4
Erzieher/-innen, Heilpädagogen/-innen	58,6	68,6	67,1	66,5
Kinderpfleger/-innen	20,9	19,4	9,9	20,1
Anderer fachlicher Berufsabschluss	4,0	1,6	1,6	1,7
Anderer Abschluss	4,3	1,7	2,6	1,8
Praktikum/Ausbildung	4,1	4,5	6,4	4,8
Ohne Ausbildung	3,1	2,0	2,3	2,1
Insgesamt	99,9	100	100	100,1

Quelle: Riedel, 2008, S. 188

Derzeit besteht an 24 Fachhochschulen und vier Universitäten die Möglichkeit, eine Erzieherinnen- und Erzieherausbildung zu absolvieren. Der Prozess der Akademisierung der Erzieherinnenausbildung verläuft aber unstrukturiert, weil die politischen Akteure sich bisher noch nicht darauf verständigen konnten, den Aufbau der Studiengänge in einem geordneten, länderübergreifenden Verfahren zu regeln. „Die Jugendminister formulieren nur zögerlich fachliche Anforderungen an eine künftige Hochschulausbildung für Erzieherinnen, die Kultusminister halten zwanghaft an der Fachschule fest, weil ihnen ansonsten einer der ganz großen Bildungsgänge entgleitet und die Wissenschaftsminister haben sich im Zuge des Bologna-Prozesses selbst entmachtet, indem sie den Hochschulen die Gestaltungsautonomie der Studiengänge alleine überlassen. Es fehlt ein Gesamtkonzept, das Ausbildung, Praxis und Wissenschaft miteinander verbindet.“³⁴

Eine Akademisierung der Beschäftigten führt zu einem steigenden Finanzierungsbedarf. Auch wenn durch den TVöD Neueinstellungen von akademisch ausgebildeten Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen im Vergleich zu dem großen Teil der bereits seit vielen Jahren in dem Bereich Beschäftigten nur zu geringeren Mehrkosten führt, ist trotzdem zu beachten, dass längerfristig der Finanzierungsbedarf dadurch ansteigen würde.

In Anlehnung an Klemm³⁵ wird als Zielmarke eine Erhöhung des akademisch qualifizierten Personals um 20 Prozentpunkte definiert. Ein einfacher Ansatz ist, mit der Differenz zwischen dem Einstiegsgehalt in der TVöD EG 6 und TVöD EG 9, die ca. 3.000 € jährlich beträgt zu rechnen. Von den insgesamt 415.018 Beschäftigten im Bereich der Kindertagesstätten in 2006 (Stichtag 15.03.2006)³⁶ waren 339.296 pädagogische Beschäftigte, die hier in den Blick genommen werden. Der Anteil der Beschäftigten hiervon, mit akademischer Ausbildung betrug 2,6 %.³⁷ Eine Anhebung dieser Gruppe um 20 Prozentpunkte würde eine Ausweitung dieser Gruppe um knapp 70.000 Beschäftigte bedeuten. Unter den oben formulierten Annahmen würde dies zu Mehrausgaben in Höhe von ca. 210 Mio. € führen.

Hierbei sind jedoch die oben diskutierten Ausweitungen der Betreuungsplätze für Kinder bis drei Jahren und der Ganztagsplätze für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt nicht berücksichtigt. Würde dies berücksichtigt, ergäbe sich der folgende Mehrbedarf. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen für Kinder bis drei Jahre besteht ein Personalschlüssel von 5,3 in den alten Bundesländern.³⁸ Bei 490.398 fehlenden Plätzen ergäbe sich ein zusätzlicher Personalbedarf in Höhe von 92.527 Personen. Eine Quote von 22,6 Prozent Beschäftigten

34 GEW, 2007a, S. 4.

35 Klemm 2005, S. 51.

36 Statistisches Bundesamt 2007b, LT4.

37 Riedel 2008, S. 183.

38 Vgl. Riedel 2008, S. 193. Der Personalschlüssel der alten Bundesländer wurde zugrunde gelegt, da der Mehrbedarf, wie oben aufgezeigt, ganz überwiegend in den alten Bundesländern besteht.

mit akademischer Ausbildung würde die oben ausgewiesenen Kosten noch einmal um ca. 63 Mio. € erhöhen. Schwieriger gestaltet sich die Ermittlung der zusätzlichen Kosten, die entstehen, wenn ein Anteil von 22,6 Prozent der Beschäftigten mit akademischer Ausbildung bei der Ausweitung der Ganztagsplätze für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt angestrebt wird. Das Problem besteht darin, dass unklar ist, welche Plätze zu Ganztagsplätzen umgebaut werden. Eine Näherungslösung erhält man auf folgendem Wege: In den zusätzlich notwendigen Mitteln in Höhe von 815 Mio. € sind ungefähr 80 Prozent Personalmittel enthalten,³⁹ somit ca. 652 Mio. € Wird davon ausgegangen, dass ein durchschnittliches Bruttogehalt plus Arbeitgeberbeiträge bei ca. 2.500 € monatlich liegt,⁴⁰ so beträgt das Jahreseinkommen 30.000 €. Daraus würde folgen, dass die Mittel für ca. 21.700 Beschäftigte in den Kindertageseinrichtungen verwandt werden. Legt man hier ebenfalls einen Schlüssel von 22,6 Prozent für Beschäftigte mit einer akademischen Ausbildung und die Differenz mit 3.000 € jährlich zugrunde, so ergäbe sich ein Mehrbedarf von ca. 14,7 Mio. €.

Ein zweiter Aspekt hinsichtlich der Qualität und des Personals betrifft den gravierenden Rückgang der freigestellten Leitungskräfte. „Als Leitungskräfte werden in der Statistik jene Mitarbeiter/-innen gezählt, die für ihre Leitungstätigkeit zur Gänze vom Gruppendienst freigestellt sind. Anteilig freigestellte Einrichtungsleitungen sind demnach in dieser Zahl nicht erfasst. Die Leitungskräfte stellen für die Kindertageseinrichtungen eine wichtige Ressource dar. Ohne sie gibt es oft nicht den nötigen Spielraum, um die vielfältigen Aufgaben wahrzunehmen, mit denen Kindertageseinrichtungen zunehmend konfrontiert werden. Umso kritischer ist daher auch dieser Rückgang zu sehen. Zwischen 2002 und 2006 ist die Zahl der freigestellten Leitungskräfte regelrecht eingebrochen: Von 19.600 ging ihre Zahl um nahezu ein Drittel auf 13.500 zurück. Eine entsprechende Entwicklung war hierbei quer durch fast alle Bundesländer zu beobachten. Konkret dürfte das bedeuten, dass aufgrund der Verschlechterung von Freistellungsregelungen ein erheblicher Teil der Leitungskräfte, die 2002 noch ganz für Leitungsaufgaben freigestellt waren, nun zusätzlich im Gruppendienst eingesetzt wird.“⁴¹ Ziel sollte es daher sein, mindestens den Bestand von 2002 wiederherzustellen. Dies würde bedeuten, dass 6.100 Stellen mit freigestellten Leitungskräften neu zu besetzen sind. Legt man für diese ein monatliches Bruttoeinkommen plus Arbeitgeberbeiträge von 3.500 € zugrunde, ergäbe sich ein jährliches Einkommen von 42.000 €. ⁴² Insgesamt ergibt sich hierfür ein Finanzierungsbedarf von ca. 256 Mio. €.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass eine qualitative Verbesserung der Betreuungsangebote nicht nur erreicht werden kann, wenn der Anteil der Beschäftigten mit einem akademischen Abschluss ausgeweitet wird. Diesem sind auch Grenzen dadurch gesetzt, dass die aktuelle Beschäftigungssituation nicht ausgeblendet werden kann. D.h. auch die Nachqualifizierung bzw. die Weiterbildung der in den Kindertageseinrichtungen Beschäftigten muss in den Blick genommen werden. Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) haben angekündigt, gemeinsam im Frühjahr 2008 eine Fortbildungsinitiative für 80.000 Erzieherinnen und Erzieher sowie Tagesmütter und -väter zu starten. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings unterbleibt eine Konkretisierung. Nicht hingewiesen wird darauf, in welchem Zeitraum die Qualifizierung erfolgt und in welcher Höhe die Mittel hierfür bereit gestellt werden.

Eine Einschätzung der Höhe der notwendigen Ausgaben für die Qualifizierung der Beschäftigten erhält man, wenn die Ausgaben der privaten Unternehmen für die Fortbildung ihrer Beschäftigten in den Blick genommen werden. Nach der europäischen Vergleichsuntersuchung CVTS III betragen die direkten Kosten – ohne Lohnfortzahlungen – für Lehrveranstaltungen im Jahr 2005 je Beschäftigten in Unternehmen mit Lehrveranstaltungen 306 € je Beschäftigten.⁴³

Für die Beschäftigten der Kinder- und Jugendhilfe weist das Statistische Bundesamt in den *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen für 2006* Ausgaben für Mitarbeiterfortbildung in Höhe von

39 Verschiedenen Berechnungen der Betriebskosten von Kindertagesstätten kommen zu diesem Ergebnis. Ein Beispiel ist die Ermittlung der Betriebskosten in Nordrhein-Westfalen, dort lagen die Sachkosten bei 17 Prozent, vgl. Schilling (2004, S. 40).

40 Hierfür spricht das Ergebnis einer Studie im Auftrag der GEW, die zu dem Ergebnis kommt, das der durchschnittliche Bruttoverdienst bei 2.086 € liegt. Rechnet man die Arbeitgeberbeiträge mit 20 %, so kommt man auf die 2.500 € (vgl. GEW, 2007b, S. 32 ff.).

41 Riedel, 2008, S. 173 f.

42 Die GEW Studie (GEW 2007b, S. 33) weist ein monatliches durchschnittliches Einkommen für freigestellte Leitungskräfte von 2.900 € Brutto aus. Werden 20 % Arbeitgeberbeiträge hinzugerechnet, ergeben sich ungefähr 3.500 €.

43 Vgl. Statistisches Bundesamt 2007e, S. 45.

11,577 Mio. € für die alten Bundesländer und 2,3897 Mio. € für die neuen Bundesländer aus.⁴⁴ Werden die Aufwendungen der Unternehmen in Höhe von 306 € je Mitarbeiter als Maßstab für die 339.296 pädagogischen Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen zugrunde gelegt, bedeutet dies jährliche Aufwendungen für deren Weiterbildung in Höhe von 103,82 Mio. €. Werden die bisherigen Aufwendungen für Mitarbeiterfortbildung angerechnet, resultiert ein jährlicher Mehraufwand in Höhe von knapp 90 Mio. € €.

3.1.3.4 Verbesserung des Personalschlüssels

Eine weitere wichtige Größe, die für die Qualität in Kindertageseinrichtungen ausschlaggebend ist, kommt dem Personalschlüssel zu, „der neben der Qualifikation des Personals die zweite zentrale Stellgröße für die Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen darstellt.“⁴⁵

Die Empfehlungen der EU für einen sinnvollen Personalschlüssel gibt die folgende Tabelle wieder:

Tabelle 9: EU-Empfehlung für einen Personalschlüsse

Alter der Kinder	Verhältnis ErzieherIn zu Kindern
0 bis 24 Monate	1 : 3
24 bis 36 Monate	1 : 3 bis 5
36 bis 48 Monate	1: 5 bis 8
48 bis 60 Monate	1 : 6 bis 8

Quelle: Wehrmann 2008, S. 18

In Deutschland bestehen – wie in den anderen Feldern auch – beim Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen regionale Unterschiede. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Abschnitten sind es jetzt die alten Bundesländer, die etwas besser abschneiden. Die EU-Vorschläge erreichen aber auch sie nicht. Ermittelt wird der Personalschlüssel vom Deutschen Jugendinstitut, wobei die unterschiedlichen zeitlichen Betreuungsformen berücksichtigt werden, indem Ganztagsbetreuungsäquivalente gebildet werden.⁴⁶ Darunter wird die Summe aller Betreuungszeiten dividiert durch acht Stunden verstanden.

Für Kinder im Alter von bis zu drei Jahren ergibt sich danach ein Personalschlüssel in Höhe von 6,7 (d.h. eine pädagogische Fachkraft betreut im Durchschnitt 6,7 Kinder) in den neuen Bundesländern und 5,2 in den alten Bundesländern. Für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt beträgt diese Quote 12,5 in den neuen Bundesländern und 9,5 in den alten Bundesländern. Der Personalschlüssel für Deutschland, der hier berücksichtigt werden soll, beträgt für Kinder bis zu drei Jahren 6,4 und für die Dreijährigen bis zum Schuleintritt 10,0.⁴⁷ Im Jahr 2006 war in diesen Bereichen pädagogisches Personal wie folgt beschäftigt: 2.589 Beschäftigte für Kinder bis zum Alter von drei Jahren, 158.154 Beschäftigte für die Dreijährigen bis Schuleintritt sowie 165.017 Beschäftigte als pädagogisches Personal in Einrichtungen mit Kindern in allen Altersgruppen (ohne Leitung, Verwaltung und hauswirtschaftlicher/technischer Bereich).⁴⁸ Die Zuordnung der Beschäftigten in Einrichtungen mit allen Altersgruppen erweist sich als schwierig, da diese in der Statistik nicht getrennt – nach Krippe und Kindergarten – ausgewiesen werden. Eine Abschätzung der Beschäftigten im Krippenbereich in Einrichtungen mit Kindern aller Altersgruppen ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

44 Statistisches Bundesamt 2007d, LT1

45 Riedel, 2008, S. 172.

46 Vgl. hierzu Riedel 2008, S. 190 ff.

47 Die Hortbetreuung wird hier nicht in den Blick genommen, da diese weitgehend unproblematisch erscheint und zudem das Thema Betreuung von Schulkindern im Bereich Schule im Rahmen der Ganztagschule aufgenommen wird.

48 Vgl. Statistisches Bundesamt 2007b, S. 20f.

Tabelle 10: Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen nach Art der Einrichtung am 15. März 2006 in Deutschland

	Tageseinrichtungen mit Kindern von 0 bis unter drei Jahren	Tageseinrichtungen mit Kindern von 2 bis u. 8 Jahren (ohne Schulkinder)	Tageseinrichtungen mit alterseinheitlichen Gruppen	Tageseinrichtungen mit altersgemischten Gruppen	Tageseinrichtungen mit alterseinheitlichen und altersgemischten Gruppen
Kinder	11.279	43.882	70.202	39.899	88.635
Prozent	4,44	17,28	27,65	15,7	34,9

Quelle: Lange 2008, S. 96 (Auszug), eigene Berechnungen

Die 2.589 ausgewiesenen pädagogischen Beschäftigten im Krippenbereich entsprechen offensichtlich 4,44 Prozent aller Beschäftigten im Krippenbereich, die Gesamtzahl der Beschäftigten in diesem Bereich sind somit ca. 58.300 Beschäftigte.

Die verbleibende Zahl der ausgewiesenen Beschäftigten in Einrichtungen mit allen Altersgruppen wird den Tageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt zugerechnet.⁴⁹ Damit ergeben sich 267.460 Beschäftigte für den Bereich Kindergarten.

Wird als Zielgröße in Anlehnung an die Tabelle oben für Kinder bis drei Jahre ein Personalschlüssel von fünf und für die Dreijährigen bis Schuleintritt von acht zugrunde gelegt, so ergibt sich für den Hortbereich eine Differenz in Höhe von 1,4 Prozentpunkten und für den Bereich Kindergärten in Höhe von 2 Prozentpunkten. Demnach ergibt sich für den Hortbereich ein zusätzlicher Bedarf an pädagogischem Personal in Höhe von ca. 12.750 Stellen und für den Bereich Kindergärten in Höhe von 53.492 Stellen. Wird wie oben von einem durchschnittlichen Jahreseinkommen in Höhe von 30.000 € ausgegangen, so ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von 382 Mio. € für den Krippenbereich sowie 1,6 Mrd. € für den Bereich Kindergärten, wenn ansonsten die bestehende Situation im Bereich der Kindertagesstätten fortgeschrieben wird.

Werden die oben diskutierten Reformvorschläge berücksichtigt, d.h. die quantitative Ausweitung des Bereiches Kindertagesstätten für die unter 3-Jährigen sowie die Ausweitung von Ganztagsangeboten für die 3-Jährigen bis zum Schuleintritt so ergibt sich der folgende weitere zusätzliche Finanzierungsbedarf.

Oben wurden 490.398 fehlende Plätze für Kinder von 0 bis 3 Jahren ermittelt. Die zur Deckung dieser Lücke erforderlichen Finanzmittel wurden auf der Grundlage der bestehenden Pro-Platz-Kosten ermittelt. Da hiervon – bis auf fehlende Plätze in Sachsen – nur die alten Bundesländer betroffen sind, wird deren Personalschlüssel zugrunde gelegt. Dieser beträgt 5,2, die Differenz zur Zielgröße demnach 0,2 Prozentpunkte. Für die 2006 bestehenden 253.894 Plätze für Kinder bis unter 3 Jahren standen 58.300 pädagogische Beschäftigte zur Verfügung (Dies gibt nicht den Personalschlüssel wieder, wie oben aufgezeigt). Bei gleicher Ausstattung würden demnach für die 490.398 fehlenden Plätze ca. 112.000 pädagogisches Personal benötigt. Um auch hier einen Personalschlüssel von 5 zu erreichen, wären noch einmal ca. 4.500 pädagogische Beschäftigte erforderlich. Die jährlichen Aufwendungen hierfür würden sich auf 135 Mio. € belaufen.

Der jährliche Finanzierungsbedarf für eine Verbesserung des Personalschlüssels – bei gleichzeitiger Ausweitung der Plätze, wie oben diskutiert – würde somit bei 2,117 Mrd. € liegen.

3.1.3.5 Abschaffung der Elternbeiträge und öffentliche Finanzierung der Einrichtungen

Da der gesellschaftliche Nutzen größer als der individuelle Nutzen ist und Eltern zum Teil unvollständig über die positive Wirkung des Kindergartenbesuches informiert sind, führt eine rein private Finanzierung dazu, dass gesamtgesellschaftlich zu wenig Kindergartenbesuch „nachgefragt“ wird. Diesem wird in Deutschland dadurch Rechnung getragen, dass Eltern für die Betreuung ihrer Kinder in Kindertageseinrichtungen nicht die vollständigen Kosten tragen, sondern lediglich einen Anteil der Kosten. Eine anteilige Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kindertagesbetreuung führt aber dazu, dass bei Familien mit geringen Einkommen der

⁴⁹ Dies ist sicherlich eine nicht unproblematische Annahme, die dem Umstand geschuldet ist, dass Daten über Kinder im Schulalter in altersgemischten Einrichtungen nicht ausgewiesen werden.

Anteil der Elternbeiträge am Haushaltseinkommen, auch bei einer Gebührenstaffelung, am höchsten ist, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 11: Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen nach Haushaltseinkommensquintilen im Jahre 1996

Haushaltseinkommensquintile	Anteil der Kinder in Kitas an allen Kinder eines Haushalts in %	Anteil der Elternbeiträge am Haushaltseinkommen in %
1. Quintil (geringes Einkommen)	34,0	4,1
2. Quintil	44,1	3,3
3. Quintil	47,5	3,3
4. Quintil	42,4	3,0
5. Quintil (hohes Einkommen)	33,6	2,3

Quelle: Wochenbericht des DIW 18/2000, S. 273

Aus einer ökonomischen Perspektive ist damit unmittelbar einsichtig, dass Familien mit niedrigen Einkommen weniger institutionelle Kinderbetreuung nachfragen. Dies belegt auch eine Sonderauswertung des Mikrozensus 1998 durch die AG "Bildungsforschung/-planung". Bereits im bestehenden System der Gebührenstaffelung ist die Nachfrage einkommensschwacher Haushalte nach Kindergartenbetreuung geringer als die von Haushalten mit höheren Einkommen. Bei einem niedrigen monatlichen Nettoeinkommen (bis 1.278 €) werden bis zu 83 Prozent der Kinder in Tageseinrichtungen betreut, bei einem gehobenen Nettoeinkommen (über 1.789 €) werden dagegen etwa 90 Prozent der Kinder betreut.⁵⁰ Eine vollständige öffentliche Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder führt daher zu einer Erhöhung der Nachfrage nach institutioneller Kinderbetreuung und ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht als vorteilhaft anzusehen.

Der in den kommunalen Haushalten nachgewiesene Finanzierungsanteil im Jahr 2006 der Eltern beläuft sich auf 0,785 Mrd. €. ⁵¹ Hierbei handelt es sich um die Netto-Elternbeiträge, d.h. die von den Kommunen übernommenen Elternbeiträge (ca. 0,157 Mrd. €) sind bereits berücksichtigt worden. Mit Hilfe eines Schätzverfahrens ergibt sich, ⁵² dass bei den Trägern der freien Jugendhilfe wahrscheinlich ca. 1,183 Mrd. EUR als Elternbeitrag eingenommen werden. Die Elternbeiträge bei öffentlichen und freien Trägern summieren sich somit auf rund 1,97 Mrd. € und machen damit einen Anteil an den Gesamtkosten von ca. 14 Prozent aus.

Hinzu kommt, dass die oben ermittelten Ausgaben für die Ausweitung des Angebots und die Verbesserung der Qualität nicht die vollständigen Kosten darstellen. Die öffentlichen Mehrausgaben wurden auf der Grundlage der bisherigen öffentlichen Ausgaben ermittelt.

Da die Elternbeiträge abhängig von den Betreuungsangeboten, dem Einkommen, den Trägern u. a. regional stark schwanken, wird für die Ermittlung der zusätzlich von der öffentlichen Hand aufzubringenden Kosten ein sehr grobes Verfahren gewählt. Da die Elternbeiträge einen Anteil von ca. 14 Prozent an den Gesamtkosten ausmachen, werden diese den Kosten für die ermittelten Beträge für das zusätzliche Angebot hinzugerechnet. Es ergäben sich somit:

- für die Ausweitung von Betreuungsangeboten für die Kinder bis zum Alter von drei Jahren 496 Mio. €, ⁵³
- für die Ausweitung von Ganztagsangeboten für die Dreijährigen bis zum Schulleintritt 145 Mio. €. ⁵⁴

Die vollständige Übernahme der Elternbeiträge – auch der zukünftigen, die bei einer Verbesserung des Angebotes entstehen würden – würde somit zusätzliche öffentliche Ausgaben in Höhe von ca. 2,611 Mrd. € jährlich bedeuten.

50 Vgl. Bellenberg 2001, S. 35.

51 Vgl. hierzu und zum Folgenden Schilling 2008, S. 221

52 Vgl. Schilling, 2008, S. 220 f.

53 Zusätzliche öffentliche Ausgaben in Höhe von 2,8 Mrd. € entsprechen einem Anteil von 78,9 Prozent der laufenden Gesamtaufwendungen für Kindertageseinrichtungen, Nach Schilling (2008, S. 222) setzen sich die Kosten der Kindertagesbetreuung prozentual zusammen aus Elternbeiträgen 14 Prozent, Anteil der Träger 5 Prozent, sonstige Einnahmen 1,8 Prozent einem öffentlichen Anteil von 78,9 Prozent. 14 Prozent Elternanteil ergeben demnach 496 Mio. €. Entsprechend werden die nachfolgenden Zahlen ermittelt.

54 Verbesserungen der Qualität des Personals sowie des Personalschlüssels werden hier nicht berücksichtigt, da es sich bei den vorhergehenden Berechnungen hierzu um Vollkostenrechnungen handelt, in denen kein Elternanteil enthalten ist.

Nicht zu vernachlässigen sind schließlich die Finanzierungsbeiträge der Träger der Einrichtungen. Für das Jahr 2006 werden die Beiträge der Träger zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen auf ca. 0,75 Mrd. € geschätzt.⁵⁵ Das entspricht ca. fünf Prozent der Gesamtkosten für Kindertageseinrichtungen. Einer finanziellen Beteiligung der Träger ist aus einer ökonomischen Perspektive auch prinzipiell zuzustimmen. Zum einen wird hierdurch eine Doppelfinanzierung durch die öffentliche Hand vermieden. Als gemeinnützige Vereinigungen können freie Träger sich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanzieren. Hierdurch entgehen der öffentlichen Hand Steuereinnahmen. Zum anderen schafft eine anteilige Finanzierung der freien Träger bei diesen Anreize, ihr Angebot kostengünstig bereitzustellen. Wenn der freie Träger Kosten einspart, profitiert von diesen Einsparungen neben ihm selbst auch die öffentliche Hand. Allerdings kann sich dieser Anreiz auch nachteilig auswirken, z.B. auf die Qualität des Angebots. Darüber hinaus werden mit der Höhe des Eigenanteils spezifische Steuerungseffekte auf das Betreuungsangebot erzielt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise führen unterschiedliche Trägeranteile dazu, dass die Träger, welche einen relativ höheren Eigenanteil erbringen müssen, überwiegend kostengünstige Plätze anbieten.⁵⁶

Ein Eigenanteil kann insbesondere bei kleinen freien Trägern (z.B. Elterninitiativkindergärten) eine Selektion der Nachfrager nach ihrem verfügbaren Einkommen zur Folge haben. Da Initiativkindergärten über kein Vermögen oder sonstige Eigenmittel verfügen, muss ein gegebenenfalls zu erbringender Eigenanteil über höhere Elternbeiträge oder Mitgliedsbeiträge finanziert werden. Dies kann eine Ausgrenzung finanziell schwächer gestellter Haushalte zur Folge haben.⁵⁷

Neben einer erforderlichen Umstellung der Art und Weise, in der die Träger an der Finanzierung der Einrichtungen beteiligt werden, stellt sich die Frage, ob die Träger an der Finanzierung des zusätzlichen Angebotes beteiligt werden können. Bei einem Finanzierungsanteil von fünf Prozent würden auf die Träger Mehraufwendungen in Höhe von 22,9 Mio. € (die Ermittlung erfolgte analog der Ermittlung der Elternbeiträge) kommen. Hier ist sicherlich in einem Aushandlungsprozess zu klären, wie viel die Träger tatsächlich übernehmen können, die Differenz müsste dann von der öffentlichen Hand getragen werden.

3.1.3.6 Notwendige investive Ausgaben

Neben den notwendigen jährlichen Aufwendungen für die Verbesserung der Quantität und Qualität der Kindertageseinrichtungen sind Investitionen notwendig, um die notwendigen Räumlichkeiten zu schaffen. Dies betrifft vor allem die Ausweitung von Plätzen für Kinder bis zum Alter von drei Jahren sowie die Ausweitung von Ganztagsplätzen für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt. Demgegenüber führt eine Verbesserung der Qualität durch die Erhöhung des Anteils Beschäftigter mit akademischem Abschluss sowie die Qualifizierung durch Weiterbildung nicht automatisch zu entsprechenden Investitionen. Ebenso führt die Verbesserung des Personalschlüssels nicht notwendig zu investiven Ausgaben. Dies ist dann nicht der Fall, wenn die Verbesserung des Personalschlüssels nicht zu einer Erhöhung der Gruppen führt, d.h. die Gruppengröße bleibt unverändert, aber das pädagogische Personal pro Gruppe wird erhöht. Zu einem erhöhten Investitionsbedarf wird es jedoch kommen, wenn die Verbesserung des Personalschlüssels zu einer kleineren Gruppengröße führt. Da keine Aussagen darüber möglich sind, welche von den beiden Möglichkeiten die bessere ist, werden Verbesserungen des Personalschlüssels bei den investiven Ausgaben nicht berücksichtigt. Es verbleiben notwendige investive Ausgaben für die Ausweitung von Krippenplätzen und Kindergartenganztagplätzen:

Wird davon ausgegangen, dass die Ausbaurkosten bei 40.000 € je Platz liegen,⁵⁸ würde eine Ausweitung der Krippenplätze – wie oben diskutiert – dazu führen, dass ca. 19 Mrd. € für investive Zwecke aufzuwenden sind.

Welche Auswirkung die Ausweitung von Ganztagsplätzen im Bereich der Kindergärten auf den Investitionsbedarf hat, insbesondere inwieweit bauliche Maßnahmen zur Bereitstellung des Angebots notwendig sind, kann

55 Vgl. Schilling, 2008, S. 221f.

56 Vgl. Bock-Famulla/Timmermann 2000, S. 183f.

57 Bock-Famulla/Timmermann 2000 S. 186ff. zeigen für Nordrhein-Westfalen, dass zwischen den Eltern von Kindern in Initiativkindergärten und Eltern von Kindern in anderen Kindergärten signifikante Unterschiede hinsichtlich des Einkommens und des Bildungsstands bestehen.

58 Vgl. Dohmen, 2007, S. 17.

nur sehr grob geschätzt werden. Bei der Ausweitung von Betreuungsangeboten, die vor- und nachmittags erfolgen, ist davon auszugehen, dass kein zusätzlicher Raumbedarf entsteht. Anders sieht es allerdings aus, wenn Betreuungsangebote ausgeweitet werden sollen, bei denen jeweils vormittags und nachmittags eine Gruppe betreut wird. Solche Angebotsformen können nicht ohne zusätzliche Räumlichkeiten auf Ganztagsbetrieb umgestellt werden. Wie groß diese Gruppe ist, kann aber nur geschätzt werden. Als Grundgesamtheit kommen die Angebote mit nicht mehr als 5-stündiger Betreuung in Frage, immerhin über 600.000 Plätze. Geht man davon aus, das höchstens für ein Drittel dieser Angebote bauliche Veränderungen notwendig sind – und werden ebenfalls 40.000 € pro Platz zugrunde gelegt – ergibt sich ein Investitionsbedarf hierfür in Höhe von ca. acht Mrd. €.

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass für Kindertagesstätten ein Investitionsbedarf in Höhe von 27 Mrd. € besteht.

3.1.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit

Der Ausbau der Kindertagesstätten würde zu folgenden jährlichen Mehrausgaben führen:

- 2,8 Mrd. € für den Ausbau der Betreuung von Kindern bis drei Jahren,
- 815 Mio. € für die Ganztagsbetreuung der drei- bis sechsjährigen Kinder,
- 570,7 Mio. € zur Verbesserung der Qualität der Arbeit,
- 2,117 Mrd. € für die Verbesserung des Personalschlüssels.

Werden die Elternbeiträge von der öffentlichen Hand übernommen, ergeben sich zusätzliche öffentliche Ausgaben von jährlich 2,611 Mrd. €. Die jährliche Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte belief sich somit insgesamt auf 8,9 Mrd. €.

Zudem besteht ein Investitionsbedarf in Höhe von ca. 27 Mrd. €.

Hinzuweisen ist darauf, dass sich die vorhergehenden Überlegungen auf den Bereich der institutionellen Kindertagesbetreuung konzentrieren. Dies erfolgte unter dem Gesichtspunkt, dass dieser Bereich einen entscheidenden Anteil an der frühkindlichen Bildung hat und den finanziell bedeutendsten Bereich darstellt. Zudem ist dieser Bereich relativ gut erforscht, so dass hier gesicherte Daten zur Verfügung stehen. Trotzdem verlangen auch die anderen Bereiche der Kinder- und Jugendpflege Beachtung. Dies konnte im Rahmen dieses relativ knapp bemessenen Projektzeitraums nicht geleistet werden. Es erscheint daher wichtig, diesen Bereichen zukünftig Beachtung zu schenken und einen Teil der Forschung auch hierauf zu konzentrieren.

Neben den zusätzlichen Finanzmitteln stellt sich auch die Frage, wie die öffentliche Finanzierung erfolgt. Nagel/Jaich haben aufgezeigt, welche negativen Effekte mit einer nachfrageorientierten Finanzierungsform verbunden sind.⁵⁹ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die OECD: „Abermals führt die Komplexität des deutschen Systems, wie unsere Analyse in Kapitel 4 zeigt, zu zusätzlichen Spannungen und Ungleichheiten. Über Länder und Kommunen hinweg finden sich große Unterschiede bei der Finanzierung von FBBE-Einrichtungen, die noch verstärkt werden durch neue Ansätze, z.B. der „Kommunalisierung“ der Finanzierung und der Berechnung auf Grundlage der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder. Dies führt zu unterschiedlichen Niveaus an verfügbaren Mitteln sowie der Qualität und des Zugangs für Kinder über das Land hinweg und sogar in Kommunen innerhalb eines Bundeslandes. Die Vielfalt der Finanzierungsverfahren und der angebotenen Unterstützung führt auch zu einer Unsicherheit für die Träger und schränkt ihre Fähigkeit ein, angemessen auf neue Bedürfnisse zu reagieren. Obwohl abermals genaue Daten und Informationen fehlten, erfuhr die Untersuchungsgruppe, dass die Wohngegenden, die am ehesten Schwierigkeiten beim Zugang zu Einrichtungen oder aufgrund von Qualitätseinbußen (größere Gruppen mit weniger erfahrener Personal) haben, Bezirke mit mehr armen oder zugewanderten Familien sind.“

⁵⁹ Nagel/Jaich, 2004, S. 51 ff.

3.2 Allgemeinbildende Schulen

3.2.1 Derzeitige Situation im Schulbereich

Die Struktur des deutschen Schulsystems ist aufgrund der Länderhoheit im Bildungsbereich sehr komplex.⁶⁰ Von einem einheitlichen deutschen Schulsystem kann daher keine Rede sein. Grob lässt sich zwischen den Schulstufen Primarstufe (Jahrgänge 1-4, außer in Brandenburg und Berlin bis Klasse 6), Sekundarstufe I (Jahrgänge 5-10) und Sekundarstufe II (Jahrgänge 11-12/13) unterscheiden. In der Primarstufe besteht im Wesentlichen die Grundschule, die in den meisten Bundesländern vier Schuljahre umfasst, in Brandenburg und Berlin sechs Schuljahre. Bei der Grundschule besteht im Prinzip keine freie Schulwahl. Die Sekundarstufe I ist durch unterschiedliche Schularten gekennzeichnet, die Hauptschule, die Realschule, die Gesamtschule und das Gymnasium, die zu unterschiedlich wertigen Schulabschlüssen führen. Diese Schularten bestehen im Prinzip getrennt nebeneinander, angestoßen durch unterschiedliche Entwicklungen werden jedoch vermehrt Schularten unter einem Dach angeboten, die als Sekundarschulen, Mittelschulen, Regelschulen oder Regionalschulen bezeichnet werden. Einen Sonderfall stellen Schulen dar, die alle Bildungsgänge integrieren, die Gesamtschulen, die in vielen Industrieländern ein gängiger Schultyp, in Deutschland jedoch von geringer Bedeutung sind. Die gymnasiale Oberstufe ist die allgemeinbildende Schulform der Sekundarstufe II, daneben konstituieren diese Stufe unterschiedliche berufliche Schulen. Schließlich bestehen weitere Schulformen wie die Sonder- und Förderschulen sowie Schulen des „zweiten“ Bildungsweges. Im Jahr 2004 betragen die Ausgaben für öffentliche Schulen:

Tabelle 12: Ausgaben¹⁾ für öffentliche Schulen je Schüler/-in im Haushaltsjahr 2004 nach Schularten und Ländern (in Euro)

Gebiet	Grundschulen	Unabhängige Orientierungsstufe	Hauptschulen	Schulen mit mehreren Bildungsgängen	Realschulen	Gymnasien	Integrierte Gesamtschulen	Sonderschulen
Deutschland	4.000	5.000	5.400	5.300	4.400	5.400	5.600	12.000
Baden-Württemberg	3.800	---	5.400	---	4.400	5.700	---	13.600
Bayern	4.100	---	5.700	---	4.900	6.100	---	9.600
Berlin	4.500	5.800	---	---	4.800	5.400	6.500	13.900
Brandenburg	3.700	5.700	---	---	4.200	4.800	5.600	12.400
Bremen	4.500	5.100	5.600	---	4.300	5.400	5.500	15.000
Hamburg	5.400	---	7.100	---	---	5.900	6.700	15.700
Hessen	3.800	5.000	5.600	---	5.100	4.900	5.200	12.700
Mecklenburg-Vorpommern	4.500	---	---	5.000	4.700	4.100	---	11.400
Niedersachsen	3.900	4.500	5.300	---	4.500	5.300	---	11.700
Nordrhein-Westfalen	3.600	---	5.100	---	4.000	4.900	5.400	11.700
Rheinland-Pfalz	4.000	---	5.100	4.700	4.000	5.200	---	10.500
Saarland	3.900	---	---	4.500	---	5.000	4.900	12.500
Sachsen	4.700	---	---	5.200	---	5.700	---	12.300
Sachsen-Anhalt	5.100	---	---	5.300	---	5.500	---	12.400
Schleswig-Holstein	3.800	---	4.700	---	4.500	5.500	---	11.300
Thüringen	5.200	---	---	6.200	---	6.000	---	12.700

1) Personalausgaben für Schulen und Schulverwaltung einschließlich unterstellte Sozialbeiträge für verbeamtete Lehrkräfte sowie Beihilfeaufwendungen, laufender Sachaufwand, Investitionsausgaben. Alle Ergebnisse wurden nach der Berechnung gerundet. 2) Aus Gründen der nationalen Vergleichbarkeit, ist die 5. und 6. Jahrgangsstufe in Berlin und Brandenburg nicht der Grundschule, sondern der Orientierungsstufe zugeordnet. 3) Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern blieben bei den Personalausgaben des Landes Sachsen-Anhalt für das Berichtsjahr 2004 Sonderzahlungen von 277 Mill. Euro unberücksichtigt, weil sie Leistungen betreffen, die wirtschaftlich früheren Perioden zuzuordnen sind (1997-2003).

--- = keine Angaben (Zahlenwert nicht sicher genug bzw. Schulart im Land nicht vorhanden).

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, S. 5

⁶⁰ Vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 99; Stange, 2004, S. 147.

3.2.2 Kosten einer Reform des Bereiches Allgemeinbildende Schulen

3.2.2.1 Ausbau von Ganztagsplätzen

Der Umfang der öffentlichen Finanzierung ist nicht nur auf die zu erbringende „Bildungsleistung“ der Schule zu beziehen, sondern auch auf die Betreuungszeit. Noch ist in Deutschland die Schule überwiegend als Halbtagschule konzipiert. Selbst dieses Halbtagsangebot wird nicht in allen Bundesländern gewährleistet. Die Halbtagschule ist orientiert an einem konservativen Familienbild in einer intakten Umwelt, das in der Realität immer weniger gegeben ist. Zwar spielte auch Mitte der 90er Jahre die stabile Herkunftsfamilie mit ein bis zwei Kindern noch die dominierende Rolle. Eine dramatische Zunahme der Zahl von Jugendlichen, die in geteilten, aufgelösten oder unvollständigen Familien leben, konnte nicht nachgewiesen werden.⁶¹ Trotzdem ist die Betreuung der Kinder in der Familie nicht mehr als selbstverständlich vorauszusetzen. Zurückzuführen ist dies auf zweierlei Entwicklungen: Einerseits auf die gestiegene Erwerbstätigkeit der Frauen, so dass die Familie nicht mehr als der einzige Ort der Betreuung und Erziehung gelten kann. Zum anderen auf den Rückgang familiärer Netzwerke, in denen andere Familienmitglieder, wie beispielsweise die Großeltern, die Betreuungsfunktion bei Abwesenheit der Eltern übernommen haben.

Neben den neuen Herausforderungen aufgrund einer veränderten Familiensituation ergibt sich eine zusätzliche Aufgabe für die Schule durch Integrationsleistungen, welche von dieser in zunehmendem Umfang erbracht werden müssen.

Aufgrund dieser Veränderungen ergibt sich auch ein veränderter Ressourcenbedarf der Schulen. Insbesondere die Ausweitung der ganztägigen Betreuung ist unter diesen Bedingungen angebracht.

„Die Ganztageseinrichtungen erlauben auch einen sehr viel lebensnäheren, problemorientierten, kurz: reformpädagogischen Bildungsprozess. Sie befreien von der ‚45-Minuten-Pädagogik‘. Vor allem aber geben sie den jungen Menschen sehr viel mehr Möglichkeiten zur Mitgestaltung, zur Mitbestimmung des Geschehens in diesem Lebensraum. Demokratie wird erlebbar.“⁶²

Ob ein ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot für Kinder und Jugendliche durch Ganztagschulen oder eine Verknüpfung der Bereiche Schule und Kindertagesstätten erfolgen sollte, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Langfristig sollte angestrebt werden, Schule und Jugendhilfe als gleichberechtigte Partner in der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen zu organisieren. *Conditio sine qua non* ist jedoch, nicht auf billige „Aufbewahrungsschulen“ abzielen. Offene Ganztagschulen, an denen nur der Vormittagsunterricht verbindlich und der Nachmittagsbesuch freigestellt ist, können für eine Übergangszeit geeignet sein. Sie müssten allerdings eine Bedingung erfüllen: Ein pädagogisches Konzept sollte Vormittags- und Nachmittagsaktivitäten sinnvoll miteinander verbinden.

Bund und Länder haben in den letzten Jahren erheblich in den Ausbau von Ganztagschulen investiert. So stieg die Zahl der schulischen Verwaltungseinheiten mit Ganztagsbetrieb von 4.951 im Jahre 2002 um 38 Prozent auf 6.810 im Jahre 2004.⁶³ Aber immer noch ist die Ganztagschule nicht die Regelform. Die prozentualen Anteile haben sich dabei wie folgt entwickelt:

61 Vgl. Bellenberg 2001, S. 36.

62 Ehmman 2001, S. 149.

63 Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 57.

Tabelle 13: Anzahl der am Ganztagsschulbetrieb teilnehmenden Schülerinnen und Schüler des Primarbereichs und der Sekundarstufe I nach Schularten sowie Veränderung zum Vorjahr in Prozent 2002 bis 2005

Schulart	SchülerInnen							
	Anzahl				Veränderung in %			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Allgemeinbildene Schulen	873.935	954.940	1.091.772	1.302.921	-	9,3	14,3	19,3
Grundschule	133.506	160.708	214.810	314.143	-	20,4	33,7	46,2
Schulartunabhängige Orientierungsstufe	22.854	20.865	14.593	18.109	-	- 8,7	- 30,1	24,1
Hauptschulen	113.917	125.040	156.458	167.825	-	9,8	25,1	7,3
Schulen mit mehreren Bildungsgängen	16.262	31.480	37.135	51.964	-	93,6	18,0	39,9
Realschule	51.075	55.507	73.148	93.142	-	8,7	31,8	27,3
Gymnasium	64.314	86.797	114.162	174.510	-	36,0	31,5	52,9
Integrierte Gesamtschulen	323.637	324.282	322.697	323.570	-	0,2	- 0,5	0,3
Freie Waldorfschulen	5.264	6.704	8.165	9.998	-	27,4	21,8	22,4
Sonderschulen	143.106	143.567	150.604	149.670	-	0,3	4,9	- 0,6

Quelle: Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007a, S. 10.

Tabelle 14: Anteil der am Ganztagsschulbetrieb teilnehmenden Schülerinnen und Schüler des Primarbereichs und der Sekundarstufe I an allen Schülern der jeweiligen Schulart sowie Veränderung zum Vorjahr in Prozentpunkten 2002 bis 2005

Schulart	SchülerInnen							
	Anzahl				Veränderung in %			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Allgemeinbildene Schulen	9,8	10,8	12,5	15,2	-	1,0	1,7	2,7
Grundschule	4,2	5,1	6,8	9,9	-	0,9	1,7	3,1
Schulartunabhängige Orientierungsstufe	6,5	7,3	13,2	17,7	-	0,8	5,9	4,5
Hauptschulen	10,2	11,4	14,4	16,4	-	1,2	3,0	2,0
Schulen mit mehreren Bildungsgängen	3,7	7,3	9,8	15,3	-	3,6	2,4	5,5
Realschule	4,0	4,3	5,4	7,0	-	0,3	1,1	1,6
Gymnasium	3,9	5,3	6,7	10,3	-	1,4	1,4	3,6
Integrierte Gesamtschulen	66,8	67,8	69,0	72,8	-	1,0	1,2	3,8
Freie Waldorfschulen	8,9	11,0	13,2	15,9	-	2,2	2,2	2,7
Sonderschulen	33,3	33,4	35,5	36,0	-	0,1	2,1	0,4

Quelle: Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007a, S. 11

Die Kultusministerkonferenz berücksichtigt bei ihrer Definition von Ganztagschulen sowohl den Gesichtspunkt der gantztägigen Beschulung als auch den der Betreuung. „Ganztagschulen sind demnach Schulen, bei denen im Primar- und Sekundarbereich I

- über den vormittäglichen Unterricht hinaus an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot für die SchülerInnen bereitgestellt wird, das täglich mindestens sieben Zeitstunden umfasst,
- an allen Tagen des Ganztagsschulbetriebs den teilnehmenden SchülerInnen ein Mittagessen bereitgestellt wird,
- die nachmittäglichen Angebote unter der Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung organisiert und in enger Kooperation mit der Schulleitung durchgeführt werden sowie in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem vormittäglichen Unterricht stehen.

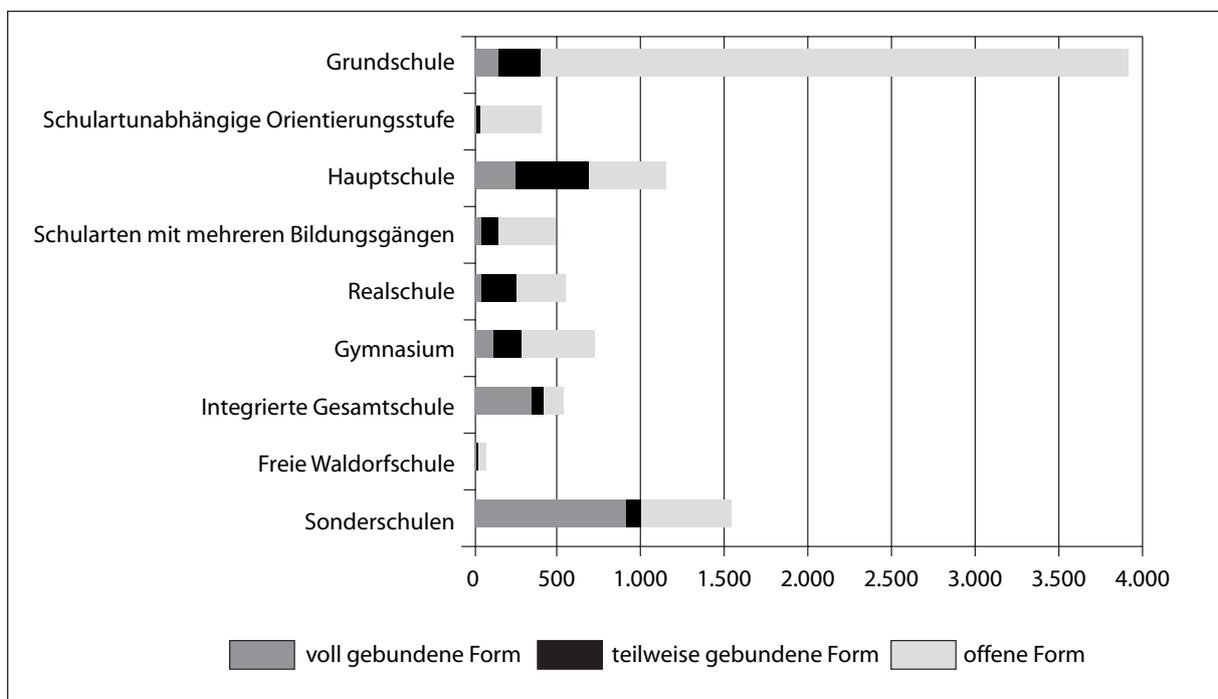
■

Es werden drei Formen unterschieden:

- In der **voll gebundenen Form** sind *alle* SchülerInnen verpflichtet, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.
- In der **teilweise gebundenen Form** verpflichtet sich *ein Teil* der SchülerInnen (z.B. einzelne Klassen oder Klassenstufen), an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.
- In der **offenen Form** können *einzelne* SchülerInnen auf Wunsch an den ganztägigen Angeboten dieser Schulform teilnehmen. Für die SchülerInnen ist ein Aufenthalt, verbunden mit einem Bildungs- und Betreuungsangebot in der Schule, an mindestens drei Wochentagen im Umfang von täglich mindestens sieben Zeitstunden möglich.⁶⁴

Es ist unmittelbar einsichtig, dass nur die voll gebundene Form der Ganztagschule einen echten Unterricht ermöglicht, da nur bei dieser Form gewährleistet ist, dass auch alle SchülerInnen teilnehmen.⁶⁵ Trotzdem überwiegt das offene Organisationsmodell – mit Ausnahme der integrierten Gesamtschulen, bei denen die voll gebundene Form überwiegt – wie die folgende Darstellung zeigt.

Abbildung 1: Schulen nach Form des Ganztagsangebots 2005



Quelle: Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007a, S. 10

Die offene Form der Ganztagschule führt aber dazu, dass der Anteil der SchülerInnen, die Ganztagschulen nutzen, deutlich niedriger ist, als der Anteil der Schulen, die solche Angebote vorhalten. So führt z.B. Sachsen die offene Form der Ganztagschule in allen Schularten mit mehr als 50 Prozent der Schulen, aber nur 27 Prozent der SchülerInnen nehmen das Angebot an.⁶⁶

Dass die offene Form der Ganztagschule eine solche Dominanz hat, liegt zu einem großen Teil an den unterschiedlichen Kosten, die mit den verschiedenen Formen der Ganztagschule verbunden sind. So führt die gebundene Form der Ganztagschule z.B. in Baden-Württemberg zu fast doppelt so hohen Kosten für das Land

64 Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2006, 4f.

65 Vgl. auch Dohmen et al. 2006, S. 9.

66 Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 58.

wie die Offene Form.⁶⁷ Hinzu kommt, dass bei der Offenen Form die Möglichkeit für die öffentliche Hand besteht, sich zumindest anteilig über Elternbeiträge zu refinanzieren.

Wird als Ziel formuliert, mindestens 50 Prozent aller SchülerInnen in allen Schulformen den Besuch einer Ganztagschule zu ermöglichen, so ergeben sich – je nach Schulart – die in Tabelle 15 ausgewiesenen Ganztagschulplätze:

Tabelle 15: Fehlende Ganztagschulplätze für eine Versorgungsquote von mindestens 50 %⁶⁸ bezogen auf die SchülerInnenzahlen 2005 des Primarbereichs und der Sekundarstufe I

Schulart	SchülerInnen an Ganztagschulen 2005	Prozentualer Anteil	Fehlender Prozentanteil bis 50 %	Fehlende Plätze für eine mindestens 50 % Versorgungsquote mit Ganztagsplätzen
Grundschule	314.143	9,9	40,1	1.272.438
Schulartunabhängige Orientierungsstufe	18.109	17,7	32,3	33.046
Hauptschule	167.825	16,4	33,6	343.837
Schularten mit mehreren Bildungsgängen	51.954	15,3	34,7	117.830
Realschule	93.142	7,0	43,0	572.158
Gymnasium	174.510	10,3	39,7	672.626
Integrierte Gesamtschulen	323.570	72,8	0,0	0
Waldorfschulen	9.998	15,9	34,1	21.442
	1.153.251			3.033.377

Quelle: Eigene Darstellung

Im Ergebnis fehlen ca. 3 Mio. Ganztagschulplätze in Deutschland im Primarbereich und der Sekundarstufe I. Die Ermittlung der Kosten die hierfür entstehen, ist mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert. So unterliegen die Kosten je Schüler starken Schwankungen sowohl hinsichtlich der Bundesländer als auch hinsichtlich der Schulform. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Schülerzahlen in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen. Nach den Berechnungen der Kultusministerkonferenz⁶⁹ werden die Zahlen von 9,369 Mio. SchülerInnen an allgemein bildenden Schulen in 2006 auf 7,851 Mio. SchülerInnen in 2020 zurückgehen, ein Rückgang um immerhin über 1,5 Mio. SchülerInnen. Berücksichtigt werden soll diese Entwicklung, indem die voraussichtlichen Schülerzahlen in 2010 in den Blick genommen werden. Wird bis dahin erreicht, dass 50 Prozent der SchülerInnen an Ganztagschulen unterrichtet wird, so kann der weitere Rückgang der SchülerInnenzahlen zu einer Verbesserung der Quote genutzt werden.

In 2010 werden voraussichtlich 8,9 Mio. SchülerInnen eine allgemein bildende Schule besuchen, das sind 0,47 Mio. SchülerInnen weniger als im Jahr 2006. Wird unterstellt, dass von dem Abbau der Schulplätze nicht die Ganztagschulen betroffen sind, so würde sich die Versorgungsquote mit Ganztagsplätzen bereits dadurch verbessern. Zu beachten ist jedoch, dass der ausgewiesene Anteil am Ganztagschulbetrieb durch die Kultusministerkonferenz sich lediglich auf die Schüler der Primarstufe und der Sekundarstufe I bezieht, entsprechend die Grundgesamtheit der Prognose für 2010 korrigiert werden muss. Für diesen Bereich werden im Jahre 2010 7,626 Mio. SchülerInnen erwartet.⁷⁰ Allerdings sind hierbei auch die SchülerInnen der Abendhaupt- und Abendrealschule enthalten. Werden diese heraus gerechnet, verbleiben für 2010 noch 7,603 Mio. Schülerinnen. Entsprechend würde sich der Anteil der Ganztagschulplätze auf 15,1 Prozent erhöhen.

Ein Anteil von 50 Prozent Ganztagschulplätzen im Jahr 2010 in der Primar- und Sekundarstufe I würde bedeuten, dass 2,77 Mio. Ganztagsplätze fehlen. In Anbetracht der Tatsache, dass schwer prognostizierbare Größen

67 Dohmen et al. 2006, S. 15.

68 Ohne Sonderschulen.

69 Kultusministerkonferenz 2007c, S. 23.

70 Vgl. Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007c, Anhang S. 2.

in die Berechnungen einfließen, soll im Folgenden mit einem Durchschnittswert gerechnet werden, der zwar die schulspezifischen Kosten pro SchülerIn berücksichtigt, nicht aber die länderspezifischen Unterschiede.

Die Mehrausgaben des Ganztagsbetriebes werden auf 30 Prozent der Ausgaben je Schülerin des Halbtagsbetriebes geschätzt.⁷¹ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Aussagen über die Kosten des Ganztagsbetriebes nicht bestehen. Ein Anhaltspunkt ist die Bezuschussung von Ganztagsschulplätzen in Nordrhein-Westfalen in Höhe von 1.230 € im Jahr durch das Land und die Kommunen.⁷² Bei durchschnittlichen Kosten je Schüler von 4.700 € an allgemein bildenden Schulen im Jahr entspricht diese etwa 27 Prozent. Da in Nordrhein-Westfalen zu einem großen Teil offene Ganztagsangebote bereitgestellt werden, die auch monatliche Elternbeiträge in Höhe von ca. 100 € vorsehen, wird ein etwas höherer kalkulatorischer Ansatz gewählt. Damit erscheint ein Aufschlag von 30 Prozent zu gering, da die Bezuschussung von 1.230 € und Elternbeiträge in Höhe von 1.200 € zusammen einen Aufschlag von mehr als 50 Prozent ausmachen würden. Zu beachten ist jedoch, dass in den durchschnittlichen Kosten je Schüler bereits enthalten ist, dass in Nordrhein-Westfalen 17,8 Prozent der SchülerInnen am Ganztagsschulbetrieb teilnehmen, mithin in den durchschnittlichen Kosten berücksichtigt sind. D.h. die ausgewiesenen Kosten je Schüler sind nicht die Referenzgröße, an der man die Mehrkosten des Ganztagsbetriebs messen kann, da dies die Kosten des Halbtagsbetriebes sein müssten. Diese wiederum müssen geringer sein als die durchschnittlichen Kosten. Damit ergibt sich, dass eine Differenz von 30 Prozentpunkten eine durchaus realistische Annahme darstellt.

Damit ergibt sich der folgende zusätzliche jährliche Finanzierungsbedarf, bei dem die Kosten-je-Schülerin des Jahres 2005 zugrunde gelegt wurden und die voraussichtlichen SchülerInnenzahlen im Jahr 2010.

Tabelle 16: Zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf für eine mindestens 50-% Versorgung mit Ganztagsschulplätzen in 2010

Schulart	SchülerInnen im Jahr 2010	SchülerInnen an Ganztags-schulen in 2005	Fehlende Plätze für eine mindestens 50 % Versorgungs-quote mit Ganztagsplätzen in 2010	Ausgaben je SchülerIn im Haushalts-jahr 2004	30 % Mehrausgaben durch Ganztagsbetrieb	in Mio. €
Grundschule	2.948.700	314.143	1.160.207	4.000	1.200	1.392,25
Schulartunabhängige Orientierungsstufe	119.450	18.109	41.616	5.000	1.500	62,42
Hauptschule	835.480	167.825	249.915	5.400	1.620	404,86
Schularten mit mehreren Bildungsgängen	309.700	51.954	102.896	5.300	1.590	163,60
Realschule	1.218.100	93.142	515.908	4.400	1.320	681,00
Gymnasium	1.699.100	174.510	675.040	5.400	1.620	1.093,56
Integrierte Gesamtschulen ⁷³	409.060	323.570	0	5.600		0,00
Waldorfschulen ⁷⁴	63.290	9.998	21.647	5.000 ⁷⁵	1.500	32,47
	7.602.880	1.153.251	2.767.229			3.830,16

Quelle: Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007c, Anhang S. 2., Statistisches Bundesamt 2006, S. 6, eigene Berechnungen.

Es ergibt sich damit ein finanzieller Mehrbedarf in Höhe von 3,8 Mrd. €, wenn als Ziel formuliert wird, bis zum Jahre 2010 den Ganztagsschulbetrieb auf 50 Prozent auszuweiten.

71 In die gleiche Richtung argumentiert Klemm (2005, S. 32). Andere Schätzungen gehen von zusätzlichen Kosten in Höhe von 20 Prozent aus, so z.B. die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2004, S. 106).

72 Vgl. Sell 2004, S. 178 f.

73 Die SchülerInnen an integrierten Gesamtschulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I wurden zusammengefasst, da die Kosten je SchülerIn nicht getrennt ausgewiesen werden.

74 Die SchülerInnen an freien Waldorfschulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I wurden zusammengefasst, da die Kosten je SchülerIn nicht getrennt ausgewiesen werden.

75 Da die Ausgaben je Schülerin an den freien Waldorfschulen nicht erfasst werden, wurde hier der Durchschnittswert für Deutschland eingesetzt.

3.2.2.2 Weiterbildung für das pädagogische Personal an den Schulen

Ebenso wie für den Bereich der Kindertagesstätten kommt auch im allgemeinbildenden Schulbereich der Qualifikation der Lehrenden für die Qualität des Unterrichts eine große Bedeutung zu. Daher ist auch für die Lehrer der allgemeinbildenden Schulen Weiterbildung wichtig. Im Schuljahr 2006/2007 waren 611.893 Lehrende hauptberuflich an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland – ohne Abendhauptschulen, Abendrealschulen, Abendgymnasien und Kollegs – tätig.⁷⁶ Werden auch hier, wie im Bereich der Kindertagesstätten,⁷⁷ die durchschnittlichen direkten Kosten – ohne Lohnfortzahlungen – für Lehrveranstaltungen 2005 je Beschäftigten in Unternehmen mit Lehrveranstaltungen in Höhe von 306 € je Beschäftigten zugrunde gelegt, so müssten die Ausgaben für die Weiterbildung der Lehrenden an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland ca. 187 Mio. € betragen.⁷⁸ Es bestehen keine weiteren Angaben über die Ausgaben für die Weiterbildung von Lehrern, daher wird als Näherungslösung von der Annahme ausgegangen, dass sich die öffentlichen Ausgaben für die Weiterbildung der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen und an allgemeinbildenden Schulen je Beschäftigter ähnlich sind, und zwar 41,16 € je Beschäftigter pro Jahr. Danach müssten Mehrausgaben für die Weiterbildung der Lehrer in Höhe von ca. 162 Mio. € erfolgen, um zumindest das gleiche Niveau wie private Unternehmen zu realisieren. Dies ist unzweifelhaft ein niedrig angesetzter Wert, tatsächlich ist der Weiterbildungsbedarf im Schulbereich sicherlich höher. Da aber keine andere Zielgröße existiert, wurde dieser Wert als Mindestbedarf ermittelt.

3.2.2.3 Verbesserung der Qualität durch ein günstigeres Lehrer-Schüler-Verhältnis

Von Bedeutung für die Qualität des Bildungsprozesses ist das Lehrer-Schüler-Verhältnis. In Deutschland ist dieses Verhältnis deutlich schlechter als im OECD Durchschnitt. Im Jahr 2005 betrug das Lehrer-Schüler-Verhältnis in Deutschland im Primarbereich 19 und im Sekundarbereich I 16. Der OECD Durchschnitt liegt demgegenüber im Primarbereich bei 17 Kindern auf einen Lehrer und bei 14 Kindern auf einen Lehrer im Sekundarbereich I.⁷⁹ Es bestehen aber erhebliche regionale Unterschiede. So reicht die Spanne im Primarbereich „... von 13 Schülern je Lehrkraft in Sachsen-Anhalt bis zu 21 in Hessen. Im Sekundarbereich I reichte sie von zwölf in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt bis zu 17 im Saarland, in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.“⁸⁰ Allgemein ist die Lehrer-Schüler-Relation in den neuen Bundesländern günstiger als in den alten Bundesländern. Dies ist vor allem auf den stärkeren Geburtenrückgang in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Neben den regionalen Differenzen bestehen Unterschiede im Hinblick auf die Schultypen in der Sekundarstufe I sowie zum Teil erhebliche Abweichungen bei den einzelnen Schulen. Daher ist eine Ermittlung des zusätzlichen Bedarfs – um den OECD-Durchschnitt zu erreichen – mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

In 2005 besuchten 3,212 Mio. SchülerInnen eine Schule im Primarbereich.⁸¹ Bei einem Lehrer-Schüler-Verhältnis von 1 zu 19 folgt daraus, dass in diesem Bereich ca. 169.000 Lehrerinnen und Lehrer unterrichteten. Eine Orientierung am OECD Durchschnitt würde bedeuten, dass 189.000 Lehrerinnen und Lehrer dort hätten unterrichten müssen, mithin ein Mehrbedarf von 20.000. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass aufgrund der demografischen Entwicklung die SchülerInnenzahlen zurückgehen, wie die folgende Tabelle zeigt:

76 Statistisches Bundesamt 2007f, S. 304.

77 Vgl. hierzu Abschnitt 3.1.3.3.

78 Dies liegt relativ nahe bei der Angabe im Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft, das für das Jahr 2004 Ausgaben in Höhe von 200 Mio. € für Lehrerfortbildung ausweist. Vgl. Statistisches Bundesamt 2007c, S. 11.

79 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007, S. 104.

80 Vgl. ebd.

81 Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007c, S. 34.

Tabelle 17: Prognose Schülerinnen und Schüler im Primarbereich bis 2020

Jahr	Deutschland			Alte Länder			Neue Länder		
	Zahl	Jährliche Veränderung		Zahl	Jährliche Veränderung		Zahl	Jährliche Veränderung	
	1.000	Prozent		1.000	Prozent		1.000	Prozent	
2001	3.251			2.825			426		
2002	3.185	- 67	- 2,1	2.773	- 52	- 1,8	411	- 15	- 3,5
2003	3.187	+ 3	+ 0,1	2.768	- 5	- 0,2	419	+ 8	+ 2,0
2004	3.189	+ 2	+ 0,1	2.751	- 17	- 0,6	438	+ 19	+ 4,6
2005	3.212	+ 23	+ 0,7	2.742	- 9	- 0,3	470	+ 32	+ 7,3
2006	3.210	- 3	- 0,1	2.723	- 19	- 0,7	486	+ 16	+ 3,4
2007	3.165	- 44	- 1,4	2.673	- 50	- 1,8	492	+ 6	+ 1,2
2008	3.107	- 58	- 1,8	2.615	- 58	- 2,2	492	- 0	- 0,1
2009	3.050	- 57	- 1,8	2.567	- 49	- 1,9	483	- 9	- 1,7
2010	2.983	- 67	- 2,2	2.502	- 65	- 2,5	481	- 2	- 0,5
2011	2.917	- 66	- 2,2	2.437	- 65	- 2,6	480	- 1	- 0,2
2012	2.877	- 40	- 1,4	2.397	- 40	- 1,6	480	- 0	- 0,0
2013	2.840	- 37	- 1,3	2.360	- 38	- 1,6	480	+ 1	+ 0,1
2014	2.820	- 19	- 0,7	2.340	- 20	- 0,8	481	+ 0	+ 0,1
2015	2.795	- 25	- 0,9	2.314	- 26	- 1,1	481	+ 1	+ 0,2
2016	2.775	- 19	- 0,7	2.293	- 21	- 0,9	483	+ 1	+ 0,3
2017	2.761	- 14	- 0,5	2.278	- 15	- 0,6	483	+ 1	+ 0,1
2018	2.751	- 11	- 0,4	2.268	- 10	- 0,4	482	- 1	- 0,2
2019	2.753	+ 3	+ 0,1	2.274	+ 5	+ 0,2	480	- 3	- 0,5
2020	2.757	+ 4	+ 0,2	2.282	+ 8	+ 0,4	476	- 4	- 0,8

Quelle: Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007c, S. 34 (Auszug)

Die demografische Entwicklung führt demnach dazu, dass bei Konstanz der Zahl der Lehrerinnen und Lehrer und rückläufigen SchülerInnenzahlen voraussichtlich 2013 ein Lehrer-Schüler-Verhältnis im Primarbereich erreicht wird, das dem OECD-Durchschnitt entspricht.

Ähnlich verhält es sich im Sekundarbereich I. In 2005 besuchten 4,984 Mio. SchülerInnen eine Schule im Sekundarbereich I.⁸² Bei einem Lehrer Schüler Verhältnis von 1 zu 16 ergibt sich, dass dort ca. 311.000 Lehrerinnen und Lehrer unterrichteten. Zur Erreichung des OECD-Durchschnitts wären aber 356.000 Lehrerinnen und Lehrer notwendig, d.h. 45.000 mehr. Wie im Primarbereich ist aber auch im Sekundarbereich I von sinkenden SchülerInnenzahlen auszugehen, wie die folgende Tabelle zeigt:

82 Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007c, S. 37.

Tabelle 18: Prognose Schülerinnen und Schüler im Sekundarbereich I bis 2020

Jahr	Deutschland			Alte Länder			Neue Länder		
	Zahl	Jährliche Veränderung		Zahl	Jährliche Veränderung		Zahl	Jährliche Veränderung	
	1.000	Prozent		1.000	Prozent		1.000	Prozent	
2001	5.373			4.183			1.190		
2002	5.346	- 27	- 0,5	4.260	+ 77	+ 1,8	1.086	- 104	- 8,7
2003	5.267	- 79	- 1,5	4.292	+ 32	+ 0,7	975	- 111	- 10,2
2004	5.139	- 128	- 2,4	4.275	- 16	- 0,4	864	- 112	- 11,4
2005	4.984	- 154	- 3,0	4.223	- 52	- 1,2	762	- 102	- 11,8
2006	4.828	- 156	- 3,1	4.159	- 63	- 1,5	669	- 93	- 12,2
2007	4.735	- 93	- 1,9	4.110	- 50	- 1,2	626	- 43	- 6,4
2008	4.681	- 55	- 1,2	4.057	- 52	- 1,3	624	- 2	- 0,3
2009	4.653	- 28	- 0,6	4.009	- 48	- 1,2	644	+ 20	+ 3,2
2010	4.643	- 9	- 0,2	3.980	- 29	- 0,7	663	+ 19	+ 3,0
2011	4.629	- 15	- 0,3	3.946	- 34	- 0,9	682	+ 19	+ 2,9
2012	4.582	- 47	- 1,0	3.886	- 60	- 1,5	696	+ 13	+ 2,0
2013	4.508	- 74	- 1,6	3.807	- 80	- 2,1	701	+ 5	+ 0,8
2014	4.426	- 82	- 1,8	3.725	- 82	- 2,1	701	- 0	- 0,1
2015	4.344	- 81	- 1,8	3.650	- 75	- 2,0	694	- 6	- 0,9
2016	4.269	- 75	- 1,7	3.578	- 72	- 2,0	691	- 3	- 0,4
2017	4.196	- 73	- 1,7	3.506	- 71	- 2,0	690	- 1	- 0,2
2018	4.152	- 44	- 1,0	3.461	- 45	- 1,3	691	+ 1	+ 0,2
2019	4.103	- 49	- 1,2	3.410	- 52	- 1,5	693	+ 2	+ 0,3
2020	4.076	- 27	- 0,7	3.381	- 29	- 0,8	695	+ 1	+ 0,2

Quelle: Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2007c, S. 37 (Auszug)

Die demografische Entwicklung führt demnach dazu, dass bei Konstanz der Zahl der Lehrerinnen und Lehrer und rückläufigen SchülerInnenzahlen voraussichtlich 2015 ein Lehrer-Schüler-Verhältnis im Sekundarbereich I erreicht wird, das dem OECD-Durchschnitt entspricht.

Daher werden zur Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relation keine zusätzlichen Ausgaben vorgeschlagen. Stattdessen muss der Bestand an LehrerInnen aufrecht erhalten werden, was zu einer schrittweisen Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relation führt. Dies ist nicht unproblematisch, da der Rückgang der SchülerInnenzahlen nicht gleichmäßig in allen Bundesländern verläuft. Der Rückgang ist stärker in den neuen Bundesländern, die Folge ist, dass bundesweit kein Handlungsbedarf besteht, in den Ländern, aber durch Veränderungen, die sich auch finanziell auswirken, anstehen.

Ob das verbesserte Lehrer-Schüler-Verhältnis zu einer Reduzierung der Klassenstärke oder zur Verfolgung anderer pädagogischer Konzepte genutzt wird, muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben, da sich diese Entscheidung an pädagogischen und nicht an ökonomischen Kriterien orientieren muss.

3.2.2.4 Gemeinsamer Unterricht bis zum Abschluss der Sekundarstufe I

Mit dem gegliederten Schulsystem leistet sich Deutschland nicht nur ein teures, sondern auch ein stark differenziertes und unüberschaubares, vor allem aber sozial selektives System.⁸³ Der Zugang zum Gymnasium ist vor allem vom Bildungsstand der Eltern abhängig. Damit trägt das gegliederte Schulsystem zu einer Stabilisierung bestehender Bildungseliten bei.

Eine gemeinsame Schule führt nicht nur zu mehr Chancengleichheit, langfristig ist sie auch – regional unterschiedlich – günstiger. Gerade im ländlichen Raum ist die Vorhaltung verschiedener Schultypen mit erheblichen Kosten verbunden. Trotzdem geht die Einführung einer solchen gemeinsamen Schule zunächst mit – vermutlich – erheblichen Aufwendungen einher.⁸⁴

83 Vgl. Stange, 2004, S. 156 ff.

84 Jaich (2006) zeigt für das Bundesland Berlin auf, mit welchen Kosten die Einführung der gemeinsamen Schule verbunden ist.

So unterschiedlich die Ansätze, das gegliederte Schulsystem zu überwinden, die unter verschiedenen Begriffen firmieren wie „Berlin wird skandinavisch schlau“, „eine Schule für alle“ oder „Gemeinschaftsschule“, so unterschiedlich ist auch die konkrete Ausgestaltung. Dies macht eine Ermittlung der erwarteten Kosten, die mit einer solchen Einführung verbunden sind, unmöglich. Stattdessen können hier nur Hinweise darauf gegeben werden, welche ressourcenrelevanten Faktoren berücksichtigt werden müssen. Dazu gehört sicherlich der Ganztagsbetrieb –, auf den dafür notwendigen Ressourcenbedarf wurde weiter oben bereits hingewiesen, dazu gehört weiterhin eine geringere Klassenfrequenz und schließlich eine veränderte Ausstattung mit z.B. Sozialpädagogen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass eine gemeinsame Schule von der ersten bis zur 10. Klasse einen Umbau erfordert, der weit über die 5. bzw. 7. bis 10. Klasse hinausreicht. Bereits die Primarstufe muss so strukturiert werden, dass der gemeinsame Übergang im Klassenverband in die Sekundarstufe I möglich ist. Schließlich sind die Veränderungen, die sich für die Sekundarstufe II ergeben, bisher noch gar nicht in der Diskussion präsent.

Statt eine Kostenrechnung zu präsentieren, die keine substantiellen Vorschläge enthält, wird daher an dieser Stelle vorgeschlagen, die erwarteten Kosten beispielhaft zu ermitteln, was aber auch im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist. Sinnvoll wäre, die im Aufbau befindlichen Schulen mit gemeinsamem Unterricht näher zu untersuchen. In Schleswig-Holstein werden seit dem Schuljahr 2007/2008 an sieben Standorten Gemeinschaftsschulen eingeführt, und in Berlin erfolgt seit 2008 die Erprobung von Gemeinschaftsschulen im Rahmen eines Modellprojektes. Eine qualitative Untersuchung dieser Schulen erscheint als der einzig sinnvolle Weg, eine Vorstellung von den Kosten zu erhalten, die mit der Einführung verbunden sind.

3.2.2.5 Beiträge der Eltern

Immer stärker steigt der Anteil der direkten privaten Bildungsausgaben im Schulbereich.⁸⁵ Dies umfasst zwei Aspekte. Einerseits steigt der Anteil der Sach-, Geld- und Arbeitsleistungen der Eltern, um den Schulbetrieb aufrecht zu erhalten. Dies ist z.B. der Fall, wenn Eltern an der Renovierung der Klassenräume beteiligt sind. Hierzu gibt es überhaupt keine verlässlichen Angaben, so dass zu diesem Aspekt keine Aussagen gemacht werden können.

Der zweite Aspekt besteht darin, dass Eltern im zunehmenden Umfang zusätzliche Bildungsangebote in Anspruch nehmen. Problematisch ist dies, da es sich zum Teil um eine Kompensation verminderter staatlicher Angebote handelt. Die öffentliche Hand wird damit ihrem Auftrag nicht mehr gerecht, jedem Schüler eine ihm angemessene Allgemeinbildung zu vermitteln. Hierzu bestehen ebenfalls wenige gesicherte Informationen. Eine Erhebung über das Ausmaß der Inanspruchnahme von Nachhilfe ergab, dass im Jahre 1992 ca. 20 Prozent der Jugendlichen im Alter von zwölf bis 18 Jahren Nachhilfestunden erhielten.⁸⁶ Vorsichtige Schätzungen gehen von jährlich ca. 0,75 Mrd. € aus, die Eltern für Nachhilfe ausgeben, voraussichtlich liegt die Summe aber deutlich höher.⁸⁷ Dieser Betrag kann als Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand angesehen werden. Unklar ist, ob diese Aufwendungen der Eltern entfallen können, wenn die oben diskutierten Maßnahmen im allgemeinbildenden Schulbereich durchgeführt werden. Gerade von einer Ganztagschule ist zu erwarten, dass Nachhilfeunterricht dann nicht mehr in dem Umfang notwendig ist. Private Ausgaben für Nachhilfe weisen somit auf ein staatliches Finanzierungsdefizit hin.

Schließlich betrifft ein dritter Gesichtspunkt die Ausgaben der Eltern und Schüler für Unterrichtsmaterialien. Die Ausgaben von Eltern und Schülern für den Kauf neuer Schulbücher lagen 2007 bei 240 Mio. € oder durchschnittlich ca. 20 € pro Schüler und Jahr. Ein allgemeinbildendes Schulsystem, das sich als öffentlich begreift, müsste diese Ausgaben eigentlich tragen.

3.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit

Die Verbesserung der Situation an den allgemeinbildenden Schulen würde zu jährlichen Mehrausgaben in Höhe von 3,8 Mrd. € für den Ausbau von Ganztagschulplätzen und 162 Mio. € jährlich für die Weiterbildung

85 Vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 101f.

86 Vgl. Budde/Klemm 1994, S. 120.

87 Eine Übersicht über die verschiedenen Schätzungen der privaten Ausgaben für Nachhilfe bietet Dohmen et al. 2008.

der Beschäftigten führen. Im Sinne einer öffentlichen Verantwortung für den Schulbereich sind zudem die bisherigen privaten Ausgaben für Unterrichtshilfen in Höhe von mindestens 0,75 Mrd. € sowie 240 Mio. € für Unterrichtsmaterialien von der öffentlichen Hand zu übernehmen. Damit ergibt sich insgesamt eine jährliche Mehrbelastung der öffentlichen Hand in Höhe von 4,95 Mrd. €.

Der Investitionsbedarf erweist sich als nicht quantifizierbar. Für den Ausbau von Ganztagschulplätzen hängt der Investitionsbedarf von der Ausstattung der jeweiligen Einzelschule ab. Zusätzliche Klassenräume erscheinen nicht erforderlich. Demgegenüber besteht ein Bedarf an Gemeinschaftsräumen, z.B. für das gemeinsame Mittagessen sowie weiteren Räumlichkeiten für einen Ganztagsbetrieb. Ebenso verhält es sich mit der Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relation. Diese führt zu einem Investitionsbedarf, wenn die bessere Relation zur Verkleinerung der Klassen genutzt wird. Wird sie dagegen dafür genutzt, dass mehrere Lehrer gleichzeitig eine Klasse unterrichten, entsteht kein Mehrbedarf. Der größte Investitionsbedarf entsteht voraussichtlich durch die Einführung einer gemeinsamen Schule bis zum Abschluss der 10. Klasse. Wie ausgeführt, sind die Umsetzungskonzepte erst in der Anfangsphase, so dass eine Kostenrechnung hierzu unterbleiben muss.

Nicht berücksichtigt wurden finanzielle Auswirkungen, die in Richtung einer inneren Organisationsentwicklung sowie einer pädagogischen Entwicklung gehen. Hierzu gehören z.B. individuelle Förderung, schülernahe Unterstützung durch Schulpsychologen und Sonder- und Sozialpädagogen, da hierzu Konzepte noch nicht so weit entwickelt sind, sie berechenbar zu machen.

Neben dem zusätzlichen Finanzierungsbedarf ergeben sich aber auch Nutzeneffekte, die sich unmittelbar im Schulbereich niederschlagen. Dies sind z.B. direkte Nutzeneffekte dadurch, dass SchülerInnen seltener Klassen wiederholen oder höherwertige Abschlüsse nachgeholt werden. Da diese Effekte aber erst mittelfristig eintreten und daher nicht unmittelbar zu Einsparpotenzialen führen, wurden sie im vorhergehenden Text nicht explizit ausgeführt.

3.3 Der Bereich Berufliche Bildung

3.3.1 Derzeitige Situation in der Beruflichen Bildung

Berufliche (Erst-)Ausbildung erfolgt in Deutschland in den verschiedensten Formen, die sich in vier Hauptstränge gliedern lassen:

- Den bedeutsamsten Strang bildet nach wie vor das zwei- bis dreieinhalb jährige „Duale System“ beruflicher Erstausbildung im Ausbildungsbetrieb und von ein bis zwei Arbeitstagen in der Berufsschule bzw. in einer überbetrieblichen Ausbildungsstätte.
- Berufliche Vollzeitschulen (Berufsfachschulen) mit einem beruflichen (schulischen) Abschluss sind vor allem im traditionell eher von jungen Frauen nachgefragten Bereich der naturwissenschaftlich-technischen Assistenzberufe, der Gesundheits- und Sozialdienste die Regel.
- Daneben existiert eine immer stärker ausdifferenzierte Landschaft von erweiternden, hinführenden, nachholenden, überbrückenden oder auch verwahrenden, zumeist ebenfalls schulisch organisierten Bildungsgängen (wie Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr, Berufsoberschule, Fachoberschule und -gymnasium, Fachschule u. a. mehr).
- Zu diesen im engeren Sinne berufsbildenden Schulen zählen im oberen Qualifikationssegment traditionellerweise die Fachhochschulen. Und seit der Forcierung des so genannten Bologna-Prozesses mit seiner Aufteilung des universitären Studiums in einen eher propädeutisch-berufsfeldbezogenen Bachelor- und einen darüber hinausführenden, stärker wissenschaftsbezogenen Master-Bereich sind neben den Berufsakademien mit ihren prinzipiell dual ausgebauten Studiengängen (Bachelor- bzw. Fachhochschulniveau) auch weite Teile der Hochschulen faktisch als berufsbildende Schulen anzusehen; die curriculare Verschulung des Bachelor-Studiums belegt diesen Prozess deutlich.

Ein zentrales Problem des Bereiches Berufliche Bildung sind fehlende Ausbildungsplätze. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist seit Bestehen der Bundesrepublik deutlich gesunken. Wurden in den 80er Jahren noch jährlich über 700.000 neue Ausbildungsverträge allein in den alten Bundesländern

abgeschlossen, so waren es im Jahre 2006 in ganz Deutschland 576.173. In den letzten Jahren gab es dabei jährlich Schwankungen mit einer Zu- oder Abnahme der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge. In 2007 stieg die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge auf 625.900, einem Anstieg um 8,6 Prozent im Vergleich zu 2006.

Tabelle 19: Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im Bundesgebiet, Angebot und Nachfrage 1992 bis 2006

Jahr	Neue Aus- bildungsver- träge	Offene Plätze ¹⁾	Noch nicht vermittelte Bewerber ¹⁾²⁾	Angebot ³⁾	Nach- frage ¹⁾²⁾	Angebots- Nachfrage- Relation	Überhang
1992	595.215	126.610	12.975	721.825	608.190	118,7	113.635
1993	570.120	85.737	17.759	655.857	587.879	111,6	67.978
1994	568.082	54.152	18.970	622.234	587.052	106,0	35.182
1995	572.774	44.214	24.962	616.988	597.736	103,2	19.252
1996	574.327	34.947	38.458	609.274	612.785	99,4	3.511
1997	587.517	25.864	47.421	613.381	634.938	96,6	- 21.557
1998	612.529	23.404	35.675	635.933	648.204	98,1	- 12.271
1999	631.015	23.439	29.365	654.454	660.380	99,1	- 5.926.
2000	621.693	25.690	23.642	647.383	645.335	100,3	2.048
2001	614.238	24.535	20.462	638.773	634.700	100,6	4.073
2002	572.323	18.005	23.383	590.328	595.706	99,1	- 5.378
2003	557.634	14.840	35.015	572.474	592.649	96,6	- 20.175
2004	572.980	13.394	44.576	586.374	617.556	95,0	- 31.182
2005	550.180	12.636	40.488	562.816	590.668	95,3	- 27.852
2006	576.153	15.387	49.453	591.540	625.606	94,6	- 34.066

1) Ohne Bewerber mit Wohnsitz im Ausland

2) Durch eine geänderte regionale Zuordnung sind Vergleiche mit Zeiträumen vor 2005 nur eingeschränkt möglich.

3) Ohne jene unbesetzten Ausbildungsstellen, die für die Bundesagentur für Arbeit regional nicht zuzuordnen sind.

Quelle: BMBF 2007, S. 11 (Auszug)

Trotz dieses Anstieges ist von einer Entspannung auf dem Ausbildungsstellenmarkt noch nicht auszugehen. Der Nachfrageüberhang, d.h. Jugendliche, die einen Ausbildungsplatz suchen, aber keinen gefunden haben, wird mit 34.066 Jugendlichen im Berufsbildungsbericht 2007 als vergleichsweise gering ausgewiesen. Allerdings ist der Nachfrageüberhang bzw. die Angebotslücke deutlich größer. Über die tatsächliche Zahl der jugendlichen Ausbildungsplatzbewerber, die keinen Ausbildungsplatz erhalten haben, gibt es seit einigen Jahren eine intensive Forschungstätigkeit.⁸⁸ Für das Jahr 2005 ist davon auszugehen, dass die rechnerische Angebotslücke bei mindestens 142.000 (und nicht nur bei 28.300) lang, und die Angebots-Nachfrage-Relation betrug gerade einmal 81,1 (und nicht, wie offiziell errechnet, 95,2).⁸⁹

Die Folge ist:

„Von den 740.700 gemeldeten Bewerbern des Jahres 2005 mündete noch nicht einmal mehr die Hälfte (360.400 bzw. 49 Prozent) in eine Berufsausbildungsstelle.

- 132.100 (18 Prozent) besuchten wieder eine Schule,
- 41.000 (6 Prozent) begannen eine berufsvorbereitende Maßnahme (inklusive der Einstiegsqualifizierung EQJ),
- 82.600 (11 Prozent) bemühten sich um eine Arbeitsstelle, und
- 84.600 (11 Prozent) verblieben auf sonstige Weise.“⁹⁰

88 Vgl. z.B. Ulrich 2006a; Ulrich 2006b; Ulrich/Krekel 2007.

89 Vgl. Ulrich 2006a.

90 Vgl. Ulrich 2006b, S. 17.

Die Konsequenzen sind hochproblematisch. Aus gesellschaftlicher Sicht werden Humanressourcen verschwendet und finanzielle Ressourcen in erheblichem Umfang für die Finanzierung des Übergangssystems aufgewendet.

So wurden für berufsvorbereitende Maßnahmen aufgewendet:

- „Die Bundeagentur für Arbeit (BA) hat für die von ihr geförderten berufsvorbereitenden bzw. berufsorientierenden Maßnahmen in außerschulischer Form (BvB), im Jahr 2005 lt. Berufsbildungsbericht 2006 ein Finanzvolumen von 624 Mio. € aufgebracht. Die BA hatte im Jahr 2004 mit ihrem neuen Fachkonzept für berufsvorbereitende Maßnahmen die unterschiedlichen Förderarten neu gruppiert mit dem Ziel, die individuelle Förderung stärker in den Vordergrund zu rücken. Die Zahl der jährlichen Förderfälle betrug im Durchschnitt der letzten Jahre jeweils rund 100.000 junge Menschen.
- Die seitens der Länder durchgeführten berufsvorbereitenden Maßnahmen – Berufsvorbereitungsjahr/ Berufsgrundbildungsjahr sowie (berufsvorbereitendes) erstes Berufsfachschuljahr – mit zusammen rund 670.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Jahr 2004. Für das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) (295 Mio. €) und das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ) (202 Mio. €) haben die Länder in den Jahren 2004/2005 knapp 500 Mio. € aufgewendet.
- Das Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher. Mit diesem Sonderprogramm flankiert die Bundesregierung die betriebliche Einstiegsqualifizierung junger Menschen. Das Programm begann am 1. Oktober 2004 und hat eine Laufzeit von drei Jahren. Es hat ein Volumen von insgesamt knapp 270 Mio. €. Teilgenommen haben seit Beginn des Paktjahres 2005/06 bis März 2006 über 27.000 Personen.
- Die Berufsausbildungsvorbereitung nach § 68 BBiG. Finanziert werden hierfür auf Antrag durch die BA Kostenzuschüsse für die sozialpädagogische Betreuung und Unterstützung. Teilnehmerzahlen sind (bisher) nicht nachgewiesen.

Zudem werden Mittel für vollqualifizierende berufliche Bildungsmaßnahmen in außerbetrieblicher Form aufgewendet:

- Die durch die BA finanzierte Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung mit sozialpädagogischer Betreuung (BaE) mit rund 100.000 Förderfällen im Jahr 2005 und einem Finanzierungsvolumen von über 1 Mrd. €.

Hinzu kommen verschiedene weitere Maßnahmenformen, unter denen die von der BA geförderten AQJ-Maßnahmen (Arbeit und Qualifizierung), die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) für junge Menschen in betrieblicher Ausbildung sowie die Förderung betrieblicher Ausbildung für Behinderte quantitativ hervorzuheben sind.“⁹¹

Aber besondere Beachtung sollte auch den jungen Menschen geschenkt werden, denen nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule kaum Perspektiven für das Berufsleben geboten werden, und die stattdessen in Warteschleifen verweilen müssen.

Tabelle 20: Zahl und Herkunft der Altbewerber der Jahre 2004 und 2006

	2004		2005	
	absolut	In Prozent	absolut	In Prozent
Altbewerber	266.700	36	302.100	40
Darunter				
Aus dem Vorjahr	122.400	17	146.400	19
Aus dem Vorvorjahr	66.600	9	81.100	11
Aus noch früheren Jahren	73.700	10	70.600	9
Nicht eindeutig zuzuordnen	4.000	1	4.100	1
Bewerber insgesamt	740.200	100	762.800	100
Gewichtete und hochgerechnete Ergebnisse				

Quelle: Ulrich/Krekel 2007, S. 1

91 Paulsen 2006, S. 4ff.

Ziel einer Reform der Finanzierung des Berufsbildungsbereiches muss es daher vorrangig sein, allen ausbildungswilligen Jugendlichen die Möglichkeit zu bieten, eine Berufsausbildung zu absolvieren. Dies bezieht sich sowohl einerseits auf die unmittelbaren Absolventen des allgemeinbildenden Schulsystems als auch auf die steigende Anzahl der Jugendlichen in Warteschleifen.

Schließlich muss eine Reform der Finanzierung des Berufsbildungssystems auch berücksichtigen, dass verschiedene Finanzierungsvarianten innerhalb des Systems bisher nebeneinander bestehen und möglicherweise überdacht werden müssen.

3.3.3 Kosten einer Reform des Bereiches Berufsausbildung

3.3.3.1 Reformalternativen

Die Reformvorschläge im Bereich der Berufsausbildung, mit dem Ziel, allen jungen Menschen eine Berufsausbildung zu ermöglichen, liegen weit auseinander. Sie reichen von Vorschlägen zur Änderung der Finanzierungsmodalitäten der Dualen Berufsausbildung im engeren Sinn bis zu Vorschlägen, die auf strukturelle Veränderungen abzielen und allenfalls implizite Finanzauswirkungen haben.⁹²

Vorschläge, die explizit auf eine Veränderung der Finanzierungsstruktur abzielen:

- Ausbau des öffentlichen beruflichen Schulsystems. Bereits jetzt erfolgt die Finanzierung der Dualen Berufsausbildung in erheblichem Umfang durch die öffentliche Hand.⁹³ Im Jahre 1980 wurden ca. 4,1 Mrd. € öffentliche Mittel für die Berufsausbildung aufgewendet. Im Jahr 2002 betrug die Summe bereits ca. 10 Mrd. €, trotz eines erheblichen Rückgangs der Auszubildendenzahlen. Ebenso ist es zu einer deutlichen Verschiebung der öffentlichen Aufwendungen gekommen. Wurden im Jahre 1980 noch 84,4 Prozent der öffentlichen Mittel für die beruflichen Schulen aufgewandt und nur ca. 15,6 Prozent für die außerschulische Berufsausbildung, so sank der Anteil der Ausgaben für die Berufsschulen im Jahr 2002 auf 68 Prozent und der Anteil für die außerschulische Berufsausbildung stieg auf 31,8 Prozent.⁹⁴ Für 2003 zeigt sich sogar, dass über 60.000 der von Unternehmen abgeschlossenen Ausbildungsverträge vollständig durch die öffentliche Hand finanziert werden. Damit wurde jede neunte Ausbildungsstelle öffentlich finanziert. Vor diesem Hintergrund wird verschiedentlich vorgeschlagen, die Angebote vollzeitschulischer Berufsbildungsgänge auszubauen.⁹⁵
- Umstellung von der individuellen betrieblichen Finanzierung auf eine kollektive Fondsfinanzierung. Bereits im Jahre 1974 wurde von der damaligen Edding-Kommission eine Reform der Finanzierung der Dualen Berufsausbildung empfohlen.⁹⁶ Vorgeschlagen wurde, von der bestehenden individuellen Finanzierung, insbesondere der direkten Finanzierung der Ausbildungsvergütungen durch die Unternehmen, auf eine kollektive Finanzierung in Form von Fonds überzugehen.⁹⁷ Diese Diskussion ist seither nicht abgerissen, in konjunkturschwachen Phasen keimt sie immer wieder auf. Die letzten beiden Etappen dieser Diskussion stellten zum einen das Jahr 1997 dar, in dem drei Fraktionen des Bundestages (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS) jeweils eigene Gesetzentwürfe für eine Umlagefinanzierung der Dualen Berufsausbildung einbrachten.⁹⁸ Alle drei Vorschläge knüpften an das im Jahr 1976 verkündete Ausbildungsplatzförderungsgesetz an, das jedoch nie angewendet wurde, und 1980 vom Bundesverfassungsgericht mit dem Grundgesetz als unvereinbar erklärt wurde. Die derzeit letzte Etappe wurde 2003 eingeläutet: Die rot-grüne Bundesregierung erwog erneut die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage. Der Gesetzentwurf wurde jedoch „auf Eis gelegt“. Stattdessen wurde zwischen der damaligen Bundesregierung und der Wirtschaft ein „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ vereinbart, der unter anderem vorsah, jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze zu schaffen.

92 Vgl. Jaich 2007.

93 Vgl. Nehls 2004.

94 Bundesministerium für Bildung und Forschung 2005, S. 131.

95 Vgl. z.B. Klemm 2005, S. 32 f.

96 Edding et al. 1974.

97 Für Vorschläge zur Finanzierung der dualen Berufsausbildung vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 165 ff.

98 Wobei die Umlagefinanzierung mit Fondmodellen nicht vollständig identisch ist, sie zielt aber tendenziell in die gleiche Richtung.

- Abschaffung der Ausbildungsvergütungen. Die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2004, S. 130) schlägt vor, die Ausbildungsvergütungen, einschließlich der damit verbundenen gesetzlichen und freiwilligen Sozialbeiträge entfallen zu lassen. Da dieser Vorschlag nicht mit gewerkschaftlichen Positionen vereinbar ist, wird er im Folgenden nicht weiter verfolgt.

Neben den Reformvorschlägen der Finanzierung der Dualen Berufsausbildung und der zunehmenden öffentlichen Förderung wird auch eine Diskussion geführt, die auf eine inhaltliche Reform der Dualen Berufsausbildung abzielt.⁹⁹ Kennzeichnend für diesen Diskussionsstrang war die Frage nach der Anpassungsfähigkeit der Berufsausbildung an veränderte Umweltbedingungen. Diskutiert wurden hier Flexibilisierungsmöglichkeiten, schnellere Anpassungen der Berufsbilder an veränderte berufliche Anforderungen sowie eine Modularisierung von Lerneinheiten. So wurden seit 1996 54 neue Berufe geschaffen und 146 Berufe modernisiert. Bei ungefähr 350 bestehenden Berufen macht dies immerhin über 50 Prozent aus. Ihren Höhepunkt fand diese Diskussion in der Schaffung und Ausgestaltung der IT-Ausbildungsberufe. Die Neugestaltung ist gekennzeichnet durch unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten, die auch einen Quereinstieg beinhalten, sowie einen modularen Aufbau, der Zusatzqualifikationen ermöglicht. Im Kern geht es um die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des Berufsprinzips, die auch bei den IT-Berufen durchaus kontrovers diskutiert wird. Nach dem Berufsprinzip geht es bei Berufen nicht ausschließlich um die Kompetenzbündel, die im Rahmen systematischer und formalisierter Qualifizierungsprozesse erworben werden und Beschäftigungsfähigkeit vermitteln sollen. Mit dem beruflichen Qualifizierungsprozess sind beim Berufskonzept auch verschiedene Funktionen auf der individuellen, betrieblichen und gesellschaftlichen Ebene verbunden:¹⁰⁰ Neben der Schaffung von Beschäftigungsfähigkeit kommt Berufen auch eine Gliederungs-, Schichtungs- und Strukturfunktion zu. Berufe schaffen somit Orientierung bei der Berufswahl und erhalten Erwerbs- und Handlungsfähigkeit der Individuen:

- Berufen kommt eine wichtige Informationsfunktion für die Tauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu. Durch Berufsbenennungen und festgelegte Ausbildungsinhalte werden Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt mit relativ geringen Transaktionskosten zusammengeführt. Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt (Unternehmen) können sich zu geringen Kosten über die vorhandenen Qualifikationen der Beschäftigten informieren, Anbieter (Arbeitnehmer) über die Anforderungen, die an eine ausgeschriebene Stelle gestellt werden.
- Durch das Berufsprinzip werden Freiheitsrechte verbürgt, es ist Grundlage für die Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG), der Entscheidung für oder gegen Arbeitsplätze (Art. 12 GG) und Basis für den Erwerb von Eigentum (Art. 14 GG).

Weiterhin erfolgt eine Anpassung der Dualen Berufsausbildung an einen vermeintlich veränderten Bedarf durch die Schaffung sogenannter „theoriegeminderter“ Berufe. Im Jahre 2002 standen ca. 58.000 Ausbildungsplätze in solchen zweijährigen Berufen zur Verfügung. Dies entspricht etwa 3,6 Prozent aller Ausbildungsplätze. Die Gefahr ist hier nicht von der Hand zu weisen, dass ein Verdrängungswettbewerb zu einer Absenkung der Qualität führt.

3.3.3.2 Finanzierung der Berufsausbildung durch Fonds

Eine Fondsfinanzierung der Berufsausbildung besteht auf tarifvertraglicher Basis in Deutschland bereits für den Baubereich.¹⁰¹ Zudem bestehen verschiedene Vorschläge über die Ausgestaltung von Berufsbildungsfonds. Ein relativ weit konkretisierter Vorschlag besteht – allerdings für die betriebliche Weiterbildung, der aber problemlos auf die Berufsausbildung übertragen werden kann von der Initiative Bundesregelung für die Weiterbildung.¹⁰² Danach müssen grundsätzlich alle Betriebe, auch die öffentlichen Unternehmen, in einen Fonds einzahlen, aus denen die Kosten für Ausbildungsmaßnahmen refinanziert werden. Aufgrund der Heterogenität der Branchen werden Branchenfonds vorgeschlagen, die effiziente Lösungen ermöglichen. Damit werden an den spezifischen Bedürfnissen der Branchen angepasste Regelungen verwirklicht. Die Aufgabe des Gesetzgebers besteht darin, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in Tarifverhandlungen

99 Für eine Übersicht der Diskussion vgl. Steinke 1999.

100 Vgl. Stooß 200, S. 95.

101 Vgl. Nagle/Jaich 2004, S. 170.

102 Vgl. Initiative Bundesregelungen für die Weiterbildung 2007.

branchenspezifische Fondsmodelle vereinbart werden. Hierzu gehört, dass der Gesetzgeber festlegt, zu welchen Punkten die Tarifpartner Regelungen treffen müssen und zudem die Formulierung einer Auffanglösung für den Fall, dass sich die Tarifparteien nicht einigen können, bzw. für den Fall, dass Betriebe nicht tarifgebunden sind. Eine solche Auffanglösung muss die folgenden Punkte enthalten:

- Festlegung eines *Mindestprozentsatzes*, der von den Betrieben in die Fonds eingezahlt werden muss. Ob als Bemessungsgrundlage der Umsatz, der Gewinn, die Beschäftigtenzahl, die Wertschöpfung oder die Lohnsumme eines Betriebes gewählt wird, ist noch zu klären. Entscheidend ist, eine Bemessungsgrundlage zu wählen, die relativ leicht zu ermitteln ist, um Verwaltungskosten zu senken.
- Finanziert werden sollen aus den Fonds alle *Kosten der Berufsausbildung*.
- Regelungen über die *Verwaltung der Fonds*, hierbei muss sichergestellt werden, dass diese paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammengesetzt werden.
- *Weitere Aufgaben*, die neben der Mittelverwaltung von den Fondsverwaltungen ausgeführt werden sollten, z.B. Bildungsberatung und Qualitätssicherung oder die Förderung der Ausbildungsbereitschaft in kleinen und mittleren Unternehmen.

Direkte zusätzliche Aufwendungen entstehen der öffentlichen Hand nur in geringem Umfang. Diese sollte wie bisher verschiedene Projekte wie Verbundfinanzierung und ähnliches finanzieren. D.h. die öffentlichen Mittel, die bisher für diesen Bereich aufgebracht werden, sollten ebenfalls dort verwendet werden.

Zusätzliche Aufwendungen entstehen der öffentlichen Hand jedoch in ihrer Funktion als Arbeitgeber. Ebenso wie private Unternehmen müssten sie in Fonds einzahlen. Da hierüber aber keine Modelle vorliegen, muss an dieser Stelle ein Hinweis ausreichen, dass derartige Kosten zu berücksichtigen sind. Eine Kostenschätzung ist als weiterer Forschungsbedarf zu konstatieren.

3.3.3.3 Ausbau des schulischen Berufsbildungssystems

Die öffentliche Hand kann, wie oben aufgezeigt, fehlende Ausbildungsplätze der privaten Unternehmen kompensieren, indem vollzeitschulische Angebote bereit gestellt werden. Um hierfür den Kostenaufwand zu ermitteln, sind zunächst die Kosten eines Platzes an einer beruflichen Vollzeitschule abzuleiten.

Das statistische Bundesamt weist für das Jahr 2004 ein Budget für Berufliche Schulen in Höhe von 7,4 Mrd. € öffentliche Ausgaben für private und öffentliche berufliche Schulen aus (ohne Fachschulen, Fachakademien, Berufsakademien und Schulen des Gesundheitswesens).¹⁰³ An diese Schulen gingen im Jahr 2004 2.599.832 SchülerInnen, davon besuchten 1.672.009 SchülerInnen eine Teilzeitberufsschule. Die Ausgaben je SchülerIn im Jahr 2004 beliefen sich auf durchschnittlich 3.300 € für die beruflichen Schulen, darunter 2.200 € für die Berufsschulen im Dualen System.¹⁰⁴ Danach verursachten die beruflichen Schulen im Dualen System Ausgaben in Höhe von 3,678 Mrd. €. Die Differenz zu den 7,4 Mrd. €, also 3,722 Mrd. €, sind dann offensichtlich die Ausgaben für die beruflichen Schulen außerhalb des Dualen Systems. Bei 927.823 SchülerInnen betragen die Ausgaben je SchülerIn somit ca. 4.012 €.

Von den 740.700 gemeldeten Bewerbern des Jahres 2005 verblieben 167.200 nicht im beruflichen Bildungssystem (82.600 bemühten sich um eine Arbeitsstelle und 82.600 verblieben auf sonstige Weise). Für diese jungen Menschen wären nach obiger Rechnung jährlich ca. 670 Mio. € aufzuwenden, um ihnen eine berufliche Perspektive zu bieten. Diese Summe ist zusätzlich – neben der bestehenden öffentlichen Förderung der Berufsbildung – aufzuwenden.

¹⁰³ Statistisches Bundesamt 2007c, S. 10f.

¹⁰⁴ Die Ausgaben je SchülerIn beziehen sich auf die öffentlichen Schulen, da davon ausgegangen wird, dass die öffentlichen Ausgaben für öffentliche und private Schulen nicht sehr stark voneinander abweichen, wird diese Zahl zugrunde gelegt.

3.3.3.4 Einheitliches Modell der Förderung des Lebensunterhalts von jungen Menschen in der Ausbildung

Ein großes Problem der beruflichen Bildung in Deutschland besteht darin, dass es aufgrund seiner historischen Entwicklung ausgesprochen heterogen ist. Vor allem ist dies mit unterschiedlichen Aufwendungen und Erträgen der Bildungsteilnehmer bzw. deren Eltern verbunden:

- Junge Menschen in einer Dualen Berufsausbildung erhalten eine Ausbildungsvergütung. Diese betrug im Jahre 2006 im monatlichen Durchschnitt 629 € in den alten Bundesländern und 536 € in den neuen Bundesländern.
- In der vollzeitschulischen Berufsausbildung wird in der Regel keine Ausbildungsvergütung gezahlt, der Lebensunterhalt muss von den Eltern aufgebracht werden. Erfolgt die vollzeitschulische Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder einer berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme kann – ebenso wie bei der Dualen Berufsausbildung – eine Förderung durch die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) nach dem SGB III erfolgen. Voraussetzung ist, dass die Auszubildenden ausbildungsbedingt nicht bei ihren Eltern wohnen können.
- Für schulischen Ausbildungsgänge außerhalb des Berufsbildungsgesetzes (BBiB) bzw. der Handwerksordnung (HwO), die zu einem großen Teil an Privatschulen angesiedelt sind, werden teilweise Schulgelder erhoben, die zu erheblichen – geschlechtsspezifischen, aber auch regional bedingten – Ungleichheiten führen: Schulgeld wird insbesondere bei der Ausbildung in typischen Frauenberufen im pflegerischen/sozialen Bereich erhoben; Jugendliche, die in Gebieten mit schlechter Ausbildungsplatzversorgung leben, müssen auf andere Ausbildungsformen ausweichen und sind dadurch zusätzlich benachteiligt. Zum Teil ist eine Förderung nach AFBG möglich, so z.B. bei der Erzieherinnenausbildung.
- Studierende an Hochschulen können BAföG zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen.

Hier ist über ein anderes Finanzierungsmodell nachzudenken. Möglich wäre, ein Fördergesetz analog zum BAföG oder auch des AFBG einzuführen, Schulgelder bei sozial Bedürftigen durch staatliche Stipendien zu finanzieren oder generell eine Gebührenfreiheit einzuführen. BAföG und Stipendien sind wahrscheinlich einfacher durchzusetzen als eine generelle Gebührenfreiheit, die jedoch bei Betrachtung des gesamten Bildungssystems vorzuziehen wäre. „Konkurrierende“ Ausbildungsformen einerseits mit Schulgeld zu belegen und andererseits gebührenfrei mit Ausbildungsvergütungen auszugestalten, ist aus einer ökonomischen Perspektive nur dann sinnvoll, wenn Marktversagen in einem Bereich sehr viel stärker auftritt als in einem anderen Bereich. Da dies nicht zu vermuten ist, kommt es zu einer Verzerrung der relativen Preise, welches Wohlfahrtsverluste zur Folge hat. Zu überlegen ist daher, die Finanzierung der schulischen Ausbildungsgänge außerhalb des BBiG in das vorgeschlagene Fondskonzept zu integrieren. Der Finanzierungsaufwand für die öffentliche Hand würde damit relativ gering ausfallen, im Wesentlichen wäre der Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber betroffen.

3.3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit

Die Ausweitung vollzeitschulischer beruflicher Ausbildungsplätze – um ausreichend Ausbildungsmöglichkeiten für junge Menschen zu schaffen – führt zu jährlichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von 670 Mio. €.

Die Alternative besteht darin, eine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen, über deren konkrete Ausgestaltung bisher aber noch nicht ausreichend Informationen vorliegen. Die öffentliche Hand wäre von einer solchen Abgabe in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber finanziell betroffen.

Forschungsbedarf besteht in diesem Bildungsbereich insbesondere hinsichtlich der Frage der Ausgestaltung eines Ausbildungsfonds. Relevante Fragestellungen sind hier, auf welche Grundlage die Fondsabgabe erhoben werden soll, ob dies Umsatz, Lohnsumme oder ein Mix aus beiden sein soll und wie eine rechtliche Ausgestaltung erfolgen sollte. Es wäre auch möglich, hier eine Analogie zur Sozialversicherung zu prüfen.

Weiterhin besteht Forschungsbedarf zur Klärung der Frage, wie eine einheitliche Finanzierung des Lebensunterhalts von jungen Menschen aussehen könnte. Dies betrifft vor allem die Frage, wie Ausbildungsformen

außerhalb von BBIG/HwO gefördert werden sollten. Hierzu ist es erforderlich, eine Gesamtschau der beruflichen Bildung zu entwerfen.

3.4 Der Bereich Hochschulen

3.4.1 Derzeitige Situation im Hochschulbereich

3.4.1.1 Grundstruktur

In Deutschland wurden im Jahr 2005 laufende Grundmittel in Höhe von 14,2 Mrd. € von der öffentlichen Hand in den Hochschulbereich investiert. Bei 1,975 Mio. Studierenden betragen die laufenden Grundmittel je Studierenden 7.180 €, darin sind Personalausgaben in Höhe von 4.770 € enthalten.¹⁰⁵ Im Vergleich zu 2004 bedeutet dies eine Absenkung um fast 200 € je Studierenden.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland dabei leicht unter dem Durchschnitt. So wurden im tertiären Bereich nach der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“ in Deutschland je Schüler und Studierenden an Fachschulen, Berufsakademien, Fachhochschulen und Hochschulen 11.594 US-\$ ausgegeben.¹⁰⁶ Im Verhältnis zum BIP pro Kopf sind das 42 Prozent, während es im OECD-Durchschnitt 43 Prozent sind. Die höchsten Ausgaben im tertiären Bereich im Verhältnis zum BIP pro Kopf sind in der Schweiz (78 Prozent), Kanada (66 Prozent) und den Vereinigten Staaten (64 Prozent) zu finden. Werden dagegen die kumulierten Gesamtausgaben je Studierender über die gesamte Dauer des Studiums betrachtet, weist Deutschland mit 62.200 US-Dollar einen der höchsten Werte im OECD Vergleich auf, der OECD-Durchschnitt liegt bei 42.100 US-Dollar.¹⁰⁷ Für den geschilderten Sachverhalt können verschiedene Ursachen verantwortlich gemacht werden. Einerseits kann eine lange Studiendauer dazu führen, dass die jährlichen Ausgaben pro Kopf zwar niedrig, die kumulierten Ausgaben für ein Studium aber hoch sind. Andererseits können niedrige Ausgaben pro Kopf auch dadurch zustande kommen, dass der Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung gering ist. Das Ergebnis wäre dann, dass Deutschland weniger Studierende „finanziert“, diese aber vergleichsweise stärker fördert. Das verweist auf eine zentrale Diskussion, die über den Hochschulbereich in Deutschland geführt wird: die Studienbeteiligung. Diese liegt im internationalen Vergleich unter dem Durchschnitt und führt zu der Frage, ob in Deutschland zu wenig junge Menschen studieren. Die aufgeworfene Frage ist nicht einfach zu beantworten. Bei einem internationalen Vergleich der Studierendenquoten ist das gesamte Bildungssystem zu berücksichtigen, d.h. es ist zu fragen, welche alternativen Ausbildungsmöglichkeiten bestehen. In den Ländern mit den niedrigsten Studierendenquoten, Deutschland, Österreich und der Schweiz, besteht neben dem Hochschulsystem das Duale System der Berufsausbildung mit einer hohen Akzeptanz und einer Ausbildung auf hohem Niveau. Ein gut ausgestaltetes Berufsausbildungssystem stellt eine Alternative zur Hochschulbildung dar. Wenn man Beteiligung und Finanzierung bei der Berufsausbildung und beim Hochschulstudium betrachtet, stehen beide in einem instabilen Gleichgewicht. Veränderungen in einem Bereich müssen fast zwangsläufig Auswirkungen auf den anderen Bereich haben. Daher ist fraglich, ob Deutschland eine im internationalen Vergleich zu geringe Studierendenquote aufweist.¹⁰⁸ Wie hoch der Akademikerbedarf in Deutschland aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist, kann hier nicht beantwortet werden.¹⁰⁹ Eine maßvolle Erhöhung der Studierendenquote anzustreben, wie dies beispielsweise in Österreich und der Schweiz erfolgt ist, erscheint aber sinnvoll.

Ist das Ziel, die Studienbeteiligung zu erhöhen und insbesondere auch möglichst jedem jungen Menschen ein Hochschulstudium zu ermöglichen, dann ist eine öffentliche Finanzierung und öffentliche Bereitstellung notwendig.¹¹⁰ Werden die Fähigkeit der Wissensvermittlung, die Problemlösungskompetenz, die Vermittlung gesellschaftlicher Werte und bestimmte Kulturvorstellungen als dringliche öffentliche Aufgaben angesehen,

¹⁰⁵ Statistisches Bundesamt 2007h, S. 48.

¹⁰⁶ Vgl. BMBF 2007c, S. 17.

¹⁰⁷ Vgl. BMBF 2007c, S. 19.

¹⁰⁸ Dass für einzelne Fachrichtungen ein Akademikermangel besteht, braucht hier nicht weiter diskutiert zu werden.

¹⁰⁹ Aus einer theoretischen Perspektive hat jedes Land unter gegebenen Bedingungen (Finanzierungsmodell, Zugangsmöglichkeiten, Organisationsform usw.) langfristig seine optimale Studierendenquote. Besteht ein Akademikermangel, so müsste dies Preisreaktionen (höhere Löhne für Akademiker) hervorrufen, die dazu führen, dass die Studierendenquote ansteigt.

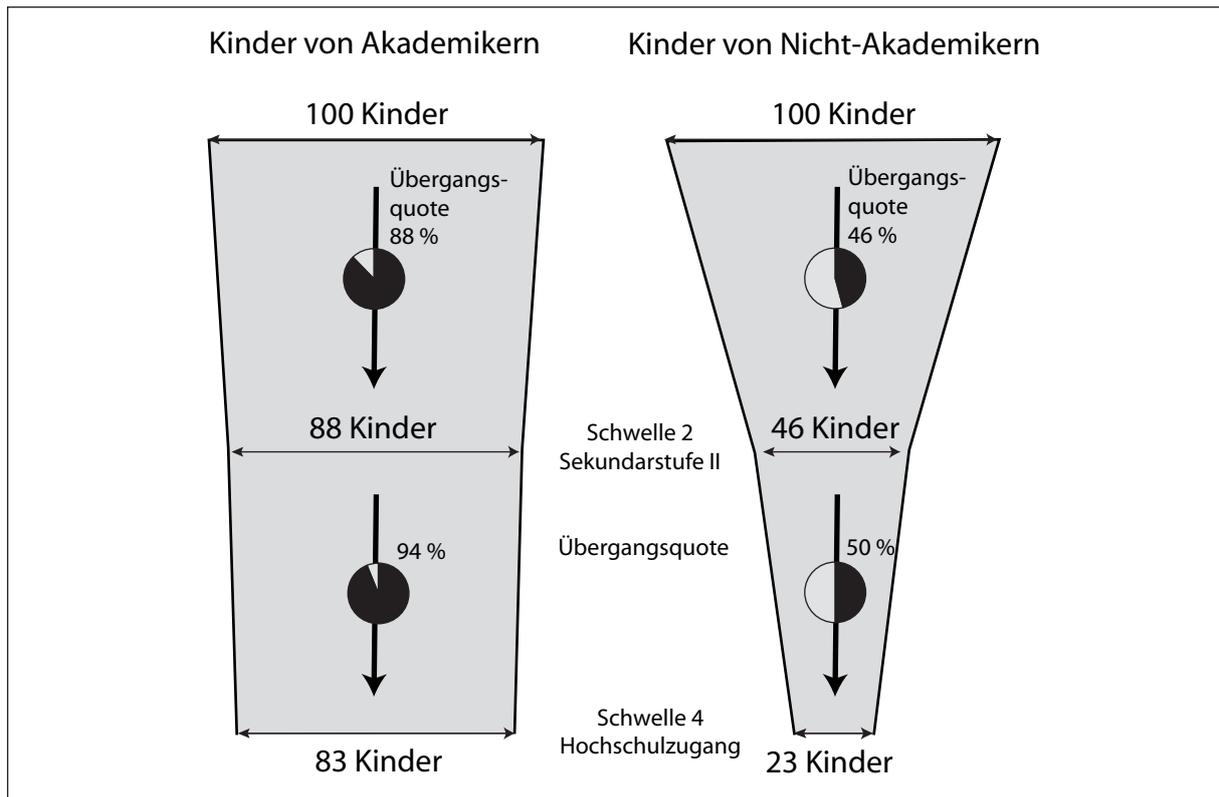
¹¹⁰ Vgl. Nagel/Jaich 2004, 176 ff.

dann verbietet sich eigentlich eine Diskussion über eine direkte finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Hochschulen. Das Studium dient ebenso wie die Schule dazu, sie zur Erfüllung ihrer Staatsbürgerpflichten und zur Wahrnehmung ihrer Staatsbürgerrechte zu befähigen.

3.4.1.2 Selektiver Hochschulgang

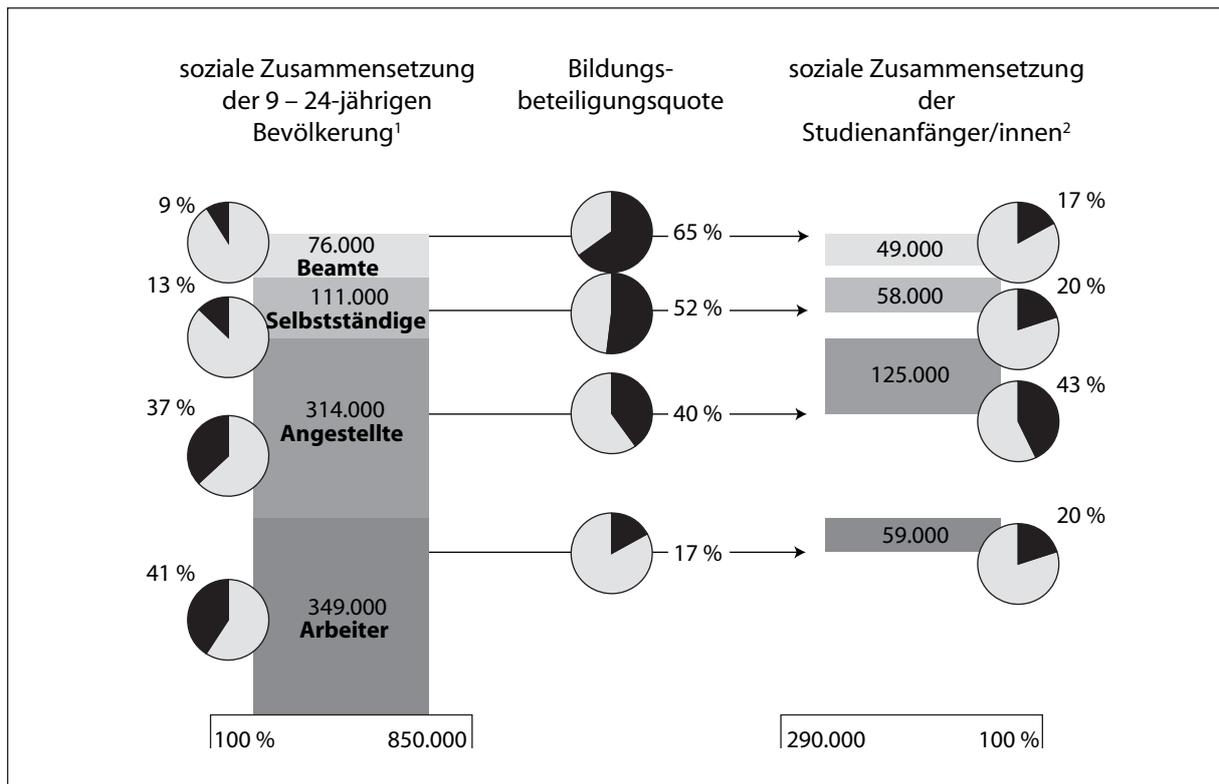
Das zentrale Problem des deutschen Bildungssystems ist seine Selektionswirkung. Diese beginnt nicht erst im Hochschulbereich, dort zeigt sie sich aber besonders deutlich, wie die folgenden zwei Darstellungen zeigen:

Abbildung 2: Bildungstrichter 2005: Schematische Darstellung sozialer Selektion – Bildungsbeteiligung von Kindern nach akademischem Abschluss des Vaters in %



Quelle: BMBF 2007, S. 111

Abbildung 3: Bildungsbeteiligung und soziale Zusammensetzung 2005 nur Deutsche, absolut und in %



1. Synthetischer Bezugsjahrgang (durchschnittliche Jahrgangsstärke der 19-24-jährigen deutschen Bevölkerung in Deutschland), (Werte gerundet).

2. Deutsche Studienanfänger/innen im Studienjahr 2005/06 an Universitäten, Fachhochschulen und Verwaltungsfachhochschulen (Werte gerundet).

Quellen: StBA: Bevölkerungszahlen; StBA: Hochschulstatistik; StBA: Sonderauswertung des Mikrozensus 2000; HIS: Studienanfängerbefragung WS 2005/06 aus BMBF 2007, S. 112.

So war beispielsweise „... die Chance, ein Studium zu beginnen, im Jahr 1985 für ein Kind in den alten Ländern, dessen Vater Beamter war, sechs mal so hoch im Vergleich zu einem Arbeiterkind. Im Jahr 2005 hingegen ist die Chance auf eine Studienaufnahme für Beamtenkinder 3,6-mal so groß im Vergleich zu Kindern, deren Vater Arbeiter ist. Der Unterschied in den Chancen ist demnach in den letzten zwanzig Jahren deutlich geringer geworden. Dieser Angleichungsprozess kann jedoch nicht über die nach wie vor bestehenden großen Disparitäten in der Bildungsbeteiligung hinweg täuschen.“¹¹¹ Diese Disparitäten zu beseitigen kann nicht allein durch Veränderungen des Hochschulbereiches erfolgen, die Ursachen liegen zum größten Teil vor dem Hochschulbereich, insbesondere im Schulbereich. Hierzu wurden weiter oben Vorschläge unterbreitet. Aber auch der Hochschulbereich braucht Reformen, die den Zugang für alle Bevölkerungsgruppen erleichtern.

3.4.3 Kosten einer Reform des Bereiches Hochschulen

3.4.3.1 Problem Unterfinanzierung

Die Unterfinanzierung des Hochschulbereiches ist seit Jahrzehnten ein Thema der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Schlussfolgerungen.¹¹² Im Kern ging es immer um die Frage, die auch jetzt zu beantworten ist: Was ist der geeignete Maßstab für das Ausmaß der Unterfinanzierung? Vorgeschlagen werden dabei Indika-

¹¹¹ BMBF 2007, S. 101.

¹¹² Vgl. für eine kurze Übersicht Hönigsberger 2004, S. 238 ff.

toren wie Anteil der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt, lehrbezogene Ausgaben je Studierenden im internationalen Vergleich oder Studierende je Stelle für wissenschaftliches Personal.

Aus der Perspektive der Bildungsfinanzierung können die Indikatoren eingegrenzt werden je nachdem, ob eine Veränderung der Situation der Studierenden erreicht wird oder nicht. Hochschulen bieten ein Bündel von Leistungen an, die sich nach den folgenden Funktionen der Hochschule trennen lassen:

- Die Hochschule als Ausbildungsstätte für Akademiker. Diese Funktion steht bei der Betrachtung des Bildungssystems im Vordergrund.
- Forschung und Entwicklung, insbesondere Grundlagenforschung. Würde die Forschung rein über den Markt organisiert, dann würde aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu wenig in Grundlagenforschung investiert, weil sie kaum individuell verwertbar ist. Grundlagenforschung weist demnach die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes auf.
- Sonstige Funktionen, welche die Universitäten erbringen: Von den Hochschulen werden zusätzliche Aufgaben wahrgenommen. Hierzu gehört z.B. die Krankenversorgung und in zunehmendem Umfang die Weiterbildung, die in vielen Landesgesetzen als Aufgabe der Hochschulen vorgesehen ist. Sie dient den Hochschulen zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen. Hierdurch können Ressourcen, wie z.B. Räume besser ausgelastet werden. Problematisch ist hierbei, dass die Hochschulen im Bereich der Weiterbildung über einen Kostenvorteil gegenüber den privaten Anbietern verfügen. Deshalb muss die Ausgestaltung der Weiterbildung überdacht werden.

Daneben erfüllen die Hochschulen Funktionen, die ihnen nicht explizit zugewiesen worden sind. Neben Forschung und Lehre ist die regionale Entwicklungsförderung von Bedeutung. Die Hochschulen können in einer Region Arbeitsplätze bereitstellen und die Innovationsbereitschaft fördern.¹¹³

Die ersten beiden Indikatoren – Anteil der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt und lehrbezogene Ausgaben je Studierenden im internationalen Vergleich – ermöglichen Aussagen darüber, wie viele Ressourcen im Hochschulbereich eingesetzt werden, nicht aber über die Mittelverwendung. Daher wird für die Ermittlung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs der Hochschulen die Kennzahl „Studierende je Stelle für wissenschaftliches Personal“ verwandt. Wie bei Klemm erfolgt dabei eine Orientierung an den Studierenden je Stelle für wissenschaftliches Personal aus dem Jahr 1980,¹¹⁴ diese betrug seinerzeit 13,0.¹¹⁵ Im Jahr 2006 bestanden 124.315 Personalstellen und Stellenäquivalente für wissenschaftliches und künstlerisches Personal.¹¹⁶ Bei 1.979.445 Studierenden betrug die Quote der Studierenden je Stelle für wissenschaftliches Personal 15,9. Eine Quote von 13,0 zu realisieren, würde die Beschäftigung von zusätzlich 27.950 Personen im wissenschaftlichen Bereich erfordern.

Für die Frage des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs ist die Entwicklung der Zahl der Studierenden relevant und damit unter anderem die demografische Entwicklung, vor allem die Zahl der Schulabsolventen mit Hochschul- oder Fachhochschulreife. Nach der Prognose der KMK¹¹⁷ wird die Zahl der Absolventen nach 2009 leicht abnehmen und vorübergehend 2011 bis 2013 deutlich ansteigen. Allerdings zeigt sich auch, dass die demografische Entwicklung allein zur Erklärung der Zahl der Studienanfänger nicht ausreicht:

„Ein Vergleich der bisherigen Entwicklung der Studienberechtigtenzahlen mit den Studienanfängerzahlen des jeweiligen Folgejahres offenbart allerdings die Grenzen einer Prognose, die fast ausschließlich auf den Schulabgängerzahlen beruht. Bei fast gleichbleibenden Schulabgängerzahlen von 1998 bis 2003 variierte die Zahl der Studienanfänger/innen im Vergleichszeitraum 1999 bis 2004 deutlich. In diesen Jahren stieg die Zahl potentieller Studienanfänger/innen weit weniger stark als die der Studienanfänger/innen, was vor allem auf die Nachfrage- bzw. Beteiligungskomponente zurückzuführen ist. Die ungleiche Entwicklung der Studienberechtigten- und der Studienanfängerzahlen verweist auf die Bedeutung einer Vielzahl von kurz- und langfristig wirkenden individuellen und sozialen Faktoren, die die Studierneigung der Studienberechtigten beeinflussen.“¹¹⁸

113 Vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 176.

114 Klemm 2005, S. 33.

115 BMBF 2005, S. 233.

116 Statistisches Bundesamt 2007i, S. 45.

117 KMK 2007c, S. 81.

118 Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007b, S. 48.

Daher wird zumindest in diesem Abschnitt von konstanten Studierendenzahlen ausgegangen, in dem folgenden Abschnitt wird die voraussichtliche Entwicklung der Studierendenzahlen berücksichtigt.

Die Personalausgaben für den Hochschulbereich beliefen sich in 2005 auf 18,581 Mrd. €¹¹⁹ zur Finanzierung von 307.064 besetzten Stellen.¹²⁰ Trotz der großen Spreizung der Löhne und Gehälter wird in einem einfachen Ansatz davon ausgegangen, dass sich die zum Teil geringeren Einkünfte außerhalb des wissenschaftlichen Betriebes mit den zum Teil höheren Einkünften innerhalb des wissenschaftlichen Betriebes ausgleichen. Danach käme man pro Stelle auf ca. 60.000 € jährlich. Bei dem oben ermittelten zusätzlichen Bedarf von 27.950 wissenschaftlichen Beschäftigten ergibt sich somit ein Finanzierungsbedarf in Höhe von knapp 1,68 Mrd. €.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der Zahl der wissenschaftlichen Beschäftigten auch immer eine Erhöhung der Zahl der in der Verwaltung Beschäftigten nach sich zieht. In 2006 kamen auf jeden wissenschaftlichen Beschäftigten 1,02 Beschäftigte im Verwaltungsbereich. Ein solches Verhältnis kann sicherlich nicht angestrebt werden. Nimmt man dagegen an, dass für die zusätzlichen wissenschaftlichen Beschäftigten zusätzliches Verwaltungspersonal im Verhältnis 1 zu 20 eingestellt wird, ergäben sich ca. 1.400 zusätzliche Verwaltungsstellen. Wird der gleiche Durchschnittswert zugrunde gelegt, ergäben sich zusätzliche jährliche Ausgaben in Höhe von ca. 84 Mio. €.

3.4.3.2 Mehrbedarf bei Erhöhung der Studierendenzahl

Politisches Ziel ist, eine Studienanfängerquote von 40 Prozent zu realisieren. Diesem Ziel scheint Deutschland zumindest bis 2003 relativ nahe gekommen zu sein. Die Studienanfängerquote stieg von 27 Prozent im Jahr 1995 auf 39 Prozent 2003, geht seitdem aber wieder leicht zurück auf 36 Prozent im Jahr 2006.¹²¹

„Tatsächlich liegt die Anfängerquote, die als Resultat des deutschen Schulsystems betrachtet werden kann, jedoch knapp oberhalb der 30-Prozent-Marke. Mit einer höheren Anfängerquote soll vor allem erreicht werden, dass sich die Akademikerquote – bezogen auf die erwerbstätige Bevölkerung – der anderer vergleichbarer Wirtschaftsnationen bzw. Industriegesellschaften annähert. Deshalb ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass etwa fünf bis sechs Prozentpunkte in der Anfängerquote nach Land des Studienortes auf die Zuwanderung *ausländischer Studierender* zurückzuführen sind, die zum Studium nach Deutschland kommen und später als Absolventen und Absolventinnen in der Regel dem deutschen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.“¹²²

Wird die 40 Prozent Zielmarke auf die deutschen Studienanfänger bezogen, würde dies bedeuten, dass im Jahr 2005, statt der 347.879 Studienanfänger¹²³ 448.875 junge Menschen ihr Studium hätten beginnen müssen, das wären immerhin über 100.000 Studienanfänger mehr. Eine allgemeinbildende oder berufliche Schule haben aber im Jahr 2005 nur 399.000 junge Menschen mit einer Hochschul- oder Fachhochschulzugangsberechtigung verlassen.¹²⁴ Das bedeutet, dass eine Erhöhung der Studienanfängerquote nur bei einer Reform des schulischen Bildungssystems möglich und daher erst mittel- bis langfristig zu realisieren ist. Kurzfristig ist es schon allein deshalb problematisch, eine Ausweitung der Studienanfängerquote anzustreben, da in den nächsten Jahren ein starker Zuwachs an Studierenden aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten ist, wie die folgende Tabelle zeigt:

119 Statistisches Bundesamt 2007h, S. 33.

120 Statistisches Bundesamt 2007i, S. 28.

121 BMBF 2007, S. 86.

122 BMBF 2007, S. 5.

123 BMBF 2007, S. 44.

124 KMK 2007c, S. 83.

Tabelle 21: Entwicklung der Studierendenzahlen bei 75%igem (unterer Wert) bzw. 85%igem (oberer Wert) Übergang der Studienberechtigten auf die Hochschulen

Jahr	Alle Hochschulen	
	Unterer Wert	Oberer Wert
2008	2285500	2424900
2009	2339800	2522200
2010	2356500	2554200
2011	2406200	2619500
2012	2426700	2652100
2013	2418300	2652000
2014	2410200	2667200
2015	2387800	2641800
2016	2371600	2623400
2017	2351400	2600500
2018	2324500	2570100
2019	2293800	2535300
2020	2276900	2516100

Quelle: KMK 2005, S. 34 (Auszug).

Sinnvoll erscheint es daher, den Ausbau der Hochschulen voranzutreiben, um die voraussichtlich in den nächsten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung, aber vor allem auch aufgrund der Doppeljahrgänge wegen der Verkürzung der Schulzeit, steigenden Nachfrage nach Studienplätzen gerecht zu werden und diese auch dann aufrecht zu erhalten, wenn die Schulabsolventenzahl zurück geht, um die Studienanfängerquote auf das gewünschte Niveau von 40 Prozent anzuheben. Dies bedeutet, dass die Hochschulen ausgebaut werden müssen um eine zusätzliche Kapazität von mindestens 500.000 Studierenden bewältigen zu können. Im Bildungsbudget wird ein Budget für den tertiären Bereich für das Jahr 2004 mit 24,6 Mrd. € ausgewiesen. Zieht man hiervon die für Forschung und Entwicklung an den Hochschulen ausgewiesenen 9,1 Mrd. € ab, so verbleiben 15,5 Mrd.¹²⁵ Im Jahr 2004 studierten knapp 2 Mio. junge Menschen. Die Studierendenzahl um 500.000 Studierende anzuheben würde demnach zusätzliche Mittel in Höhe von 3,87 Mrd. € erfordern.

Soll zudem der Ausbau auf dem Wege der qualitativen Verbesserung erfolgen, so ist auch für diese Studierenden eine Betreuungsquote von 13 Prozent anzustreben. Dies würde bedeuten, den Anteil der wissenschaftlichen Beschäftigten noch einmal um ca. 7.000 Stellen anzuheben. Werden wie oben die Kosten je Stelle mit 60.000 € angesetzt, erhöhen sich die Ausgaben noch einmal um jährlich 420 Mio. €.

3.4.3.3 Studiengebühren

Die Argumente gegen die Einführung von Studiengebühren wurden an anderer Stelle bereits ausführlich dargestellt.¹²⁶ Insbesondere die Ausführungen zur Selektivität des deutschen Bildungssystems werfen die Frage auf, ob eine monetäre Zugangsbarriere in Form von Studiengebühren die Selektivität nicht eher verstärkt denn abbaut. Studiengebühren können unter bestimmten Umständen keine Auswirkung auf die soziale Selektivität haben,¹²⁷ wenn sie mit einem entsprechenden Fördersystem unterlegt werden. Dies ist in Deutschland aber bisher in keinem Bundesland erfolgt. In Deutschland bestehen Studiengebühren in den folgenden Ländern:

¹²⁵ Statistisches Bundesamt 2007c, S. 10.

¹²⁶ Vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 198 ff.

¹²⁷ Vgl. Lang 2005a.

Tabelle 22: Übersicht Studiengebühren in Deutschland

	Erhebung ab	Bezeichnung	Gebührenhöhe
Niedersachsen	WS 2006/2007 bzw. SS 2007	Studienbeiträge	500 €/Sem.
Nordrhein-Westfalen	WS 2006/2007 bzw. SS 2007	Studienbeiträge	100-500 €/Sem. FHs 300-500 €/Sem. Unis/KHs
Baden-Württemberg	SS 2007	Studiengebühren	500 €/Sem.
Bayern	SS 2007	Studienbeiträge	0-500 €/Sem.
Hamburg	SS2007	Studiengebühren	500 €/Sem.
Saarland	WS 2007/08	Studiengebühren	300 €/1. + 2. Sem.
Hessen	WS 2007/08	Studienbeiträge	500 €/Sem.

Quelle: Gilch/Stratmann 2007, S.4 u. S. 8

Neben ihrer Selektionswirkung, die unter bestimmten Bedingungen nicht auftritt, besteht das große Problem mit Studiengebühren darin, dass sie sich negativ auf die Studienbeteiligung auswirken. Durch Studiengebühren wird der Zugang zu einer Hochschule verteuert, andere Bildungspfade werden damit relativ gesehen günstiger. Dies ist in Deutschland vor allem durch die Duale Berufsausbildung gegeben, die nicht nur keine Gebühren vorsieht, sondern sogar Einkommen ermöglicht. Eine Erhöhung der Studienbeteiligung ist daher mit der Einführung von Studiengebühren nicht zu erwarten.

Es bestehen nur wenige Informationen über die Wirkung von Studiengebühren in Deutschland, da diese erst relativ kurze Zeit bestehen. Erste Hinweise gibt es aus Baden-Württemberg. Dort teilte das Wissenschaftsministerium mit, dass im Sommersemester 2007 knapp 90 Mio. € durch Studiengebühren eingenommen wurden. Danach waren ca. 212.000 Studierende in Baden-Württemberg in gebührenpflichtigen Studiengängen immatrikuliert, von denen ca. 38.000 die Studiengebühren erlassen worden waren, so dass ca. 174.000 Gebührenzahler verblieben.¹²⁸ Der Verwaltungsaufwand wird auf zwei bis drei Prozent der Gebühren geschätzt.¹²⁹ Interessant ist, dass der Rückgang der Studienanfängerzahlen in Baden-Württemberg vom dortigen Wissenschaftsministerium nicht in Verbindung mit den Studiengebühren gesehen wird:

„Bei den Studienanfängern ergibt sich aufgrund der Meldungen der Hochschulen ein landesweiter Rückgang um rund zwölf Prozent. Bei näherer Betrachtung lässt sich die Einführung von Studiengebühren als Ursache dafür nicht belegen.“¹³⁰

Andererseits weisen die Ergebnisse aus der HIS Befragung der Studienanfänger des Wintersemesters 2006/07 darauf hin, dass die Wahl des Hochschulstandortes der Studienanfänger durchaus auch davon beeinflusst wird, ob Studiengebühren in dem jeweiligen Bundesland bestehen oder deren Einführung geplant ist. Immerhin gaben acht Prozent der Studienanfänger an, das Nichtbestehen von Studiengebühren ein Grund für die Hochschulwahl war. Damit ist dieser Grund – gemeinsam mit der Nennung, dass ein Studium nur dort möglich sei – der am vierthäufigsten Genannte. Noch deutlicher wird dies, wenn die Studienanfänger in den Blick genommen werden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in den alten Bundesländern erworben und einen Studienort in den neuen Bundesländern gewählt haben. Von diesen gaben 15 Prozent als Grund an, dass dort noch keine Studiengebühren bestehen, immerhin die dritthäufigste Nennung.¹³¹ Damit scheint belegt, dass Studiengebühren sehr wohl eine Auswirkung auf die Studienentscheidung haben können. In der aktuellen Situation in Deutschland, in der nicht in allen Bundesländern Gebühren erhoben werden, lösen Studiengebühren wie gezeigt Wanderungsbewegungen aus. Ebenso würden Studiengebühren, wenn sie in allen Bundesländern erhoben würden, Wanderungsbewegungen auslösen. Diesmal aber nur zum Teil räumlich, in stärkerem Umfang zwischen Sektoren, und zwar weg von den Hochschulen und hin zu anderen Ausbildungsgängen.

128 Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, S. 1.

129 Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, S. 8.

130 Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, S. 6.

131 Krawietz/Heine 2007, S. 11.

Somit erscheinen Studiengebühren, die nach Schätzungen zudem maximal 1,11 Mrd. € zusätzliche Finanzierungsmittel (nach Abzug aller zusätzlichen Kosten) in dem Hochschulbereich generieren würden,¹³² nicht als das geeignete Mittel zur Verbesserung der Situation im Hochschulbereich.

3.4.3.4 Reform des BAföG

Die Beseitigung sozialer Selektivität¹³³ und eine Ausweitung der Studierendenquote – aber auch die Vermeidung langer Studienzeiten und Studienabbruch – erfordern ein Fördersystem zur Finanzierung des Lebensunterhalts der Studierenden. Das bestehende System der Fördermaßnahmen für Studenten ist durch eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen gekennzeichnet:¹³⁴

- In Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern wird BAföG in der Regel für Studierende die vor Vollendung des 30. Lebensjahres ein Studium aufnehmen, gewährt.
- In Form direkter finanzieller Transfers gibt es bis zum 27. Lebensjahr (bei Studenten, die Wehr- oder Zivildienst abgeleistet haben bis zum vollendeten 29. Lebensjahr) verlängerten Kindergeldbezug für studierende Kinder. Daneben erhalten Beamte einen höheren Ortszuschlag auch für volljährige studierende Kinder.
- Es gibt Subventionen von Wohnungsmieten, Mensaessen und anderen Leistungen des Studentenwerks.
- Studierende erhalten Leistungen aus den Sozialversicherungen, ohne Beiträge gezahlt zu haben, bzw. sie zahlen im Fall der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung Beiträge, die unter den vergleichbaren Beiträgen von Arbeitnehmern liegen. In den Altersversicherungssystemen werden Ausbildungszeiten als renten- und pensionssteigernde Zeiten ähnlich wie „echte“ Versicherungszeiten berücksichtigt.

Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten der Finanzierung des Lebensunterhalts von Studenten.

- Ein garantiertes Grundeinkommen für alle, das für Studierende das Existenzminimum sichert. Eine solche Förderform besteht ansatzweise in den skandinavischen Ländern, insbesondere in Dänemark und Schweden, wo fast alle Studierenden gefördert werden. Das von der Heinrich-Böll-Stiftung im Frühjahr 2004 vorgestellte BAFF-Modell, das einen Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen aus den 1990er Jahren aufgreift, geht ebenfalls in diese Richtung.
- Eine vom Einkommen der Eltern oder sonstigen Familienangehörigen abhängige Gewährung von Studenteneinkommen. Dem BAföG liegt dieses Förderkonzept zugrunde, dass auch in den meisten mittel- und südeuropäischen Ländern besteht.
- Eine vom Einkommen der Eltern oder sonstigen Familienangehörigen unabhängige Gewährung von Studenteneinkommen. Die Etablierung von Studierendeneinkommen ist in der Praxis bisher noch nicht erprobt.

Erfolgt die öffentliche Förderung aller Studierenden unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen ihrer Eltern überwiegend in Form von Zuschüssen, so handelt es sich um ein relativ teures Förderinstrument. Es ist daher nicht überraschend, dass diese Förderform sich vor allem in kleinen Ländern mit relativ geringer Einwohnerzahl und somit insgesamt weniger Studierenden etabliert hat. Dies hat weniger mit der absoluten geringeren Studierendenzahl zu tun, denn entscheidend ist die relative Studierendenzahl, d. h. der Anteil der Studierenden an der gesamten Bevölkerung. Ausschlaggebend scheint eher zu sein, dass in kleinen entwickelten Industrieländern mit geringer Einwohnerzahl eher ein Konsens im Hinblick auf sozialstaatliche Aufgaben zu erzielen ist.

¹³² Vgl. Lang 2005b, S. 16 ff.

¹³³ Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die soziale Selektivität im Hochschulbereich zum größten Teil durch den voruniversitären Bereich determiniert ist. Werden hier die Bedingungen geändert, so ergibt sich trotzdem die Notwendigkeit, ein Fördersystem für Studierende zu etablieren.

¹³⁴ Vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 227 ff.

Erfolgt eine elternunabhängige Förderung in Form von Krediten wie z.B. in England seit 1999, so kann es dazu kommen, dass die Förderung aus gesellschaftlicher Sicht „zu wenig“ in Anspruch genommen wird, aus Angst vor einer hohen Verschuldung.¹³⁵

Als Refinanzierungsinstrumente bestehen folgende Möglichkeiten:

- ein reines Zuschussmodell, in Form von Stipendien,
- ein reines Darlehenmodell, das unabhängig vom späteren Einkommen zurückgezahlt werden muss,
- ein Darlehenmodell, bei dem die Rückzahlung vom späteren Einkommen abhängt, sowie
- verschiedene Mischformen.

Eine Förderung nur in Form von Stipendien wäre insofern ineffizient, als Trittbrettfahrer ermutigt würden, die nicht auf einen Studienabschluss hin studieren und lediglich die Subventionierung ihrer Lebenshaltung in Anspruch nehmen wollen.¹³⁶ Eine Förderung nur in Form von Darlehen wäre insofern ineffizient, als wegen der hohen Rückzahlungsbeträge ein Abschreckungseffekt verbleiben würde. Ein solcher Abschreckungseffekt würde auch bei einkommensabhängigen Rückzahlungsmodalitäten – wenn auch in abgeschwächter Form – bestehen. Als pragmatische Lösung des Zielkonflikts empfiehlt sich, an der bestehenden Aufspaltung der Förderung in Stipendium und Darlehen nach dem BAföG festzuhalten. Der bisherigen BAföG-Regelung folgend, können Prüfungen beibehalten werden, deren erfolgreiche Ablegung zur Fortsetzung des Stipendiums berechtigt.

Weiterzuentwickeln wäre das BAföG jedoch hinsichtlich des Förderhöchstalters. In dem Maße, wie in Deutschland zunehmend gestufte Bachelor- und Masterstudiengänge etabliert werden, ist eine Überwindung der bisher relativ starren Einteilung der Lebensphasen in Lern- und Arbeitsphasen denkbar. Im Sinne einer Philosophie des *Lebenslangen Lernens* bieten gestufte Studiengänge die Möglichkeit, nach einem Bachelorstudium zunächst in das Erwerbsleben einzutreten und zu einem späteren Zeitpunkt für ein Masterstudium an die Hochschule zurückzukehren. Dies würde jedoch erfordern, dass die derzeitige Altersgrenze (Vollendung des 30. Lebensjahres bei Studienbeginn)¹³⁷ erheblich ausgeweitet würde.

Das Fraunhofer Institut für angewandte Informationstechnik hat im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ die Kosten für die Einführung eines *Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes* (EBiFG) geschätzt.¹³⁸ Da es sich bei der Kostenschätzung im wesentlichen um die Erhöhung der Altersgrenze für die Bezieher von BAföG handelt, können diese geschätzten Kosten als Hinweis auf die Kosten einer Reform des BAföG angesehen werden. Demnach würden von etwa 800.000 Bildungsteilnehmern im Jahr 2001/02, die 27 Jahre alt oder älter sind, rund 225.000 grundsätzlich nach dem EBiFG förderbar sein, von denen etwa 116.000 derzeit keine Fördermöglichkeit aufweisen. Bei Übertragung von Ergebnissen zur Förderung nach dem BAföG und dem AFBG auf die Förderung nach dem EBiFG ergeben sich geschätzte zusätzliche Ausgaben in einer Größenordnung von etwa 400 bis 500 Mio. Euro jährlich, von denen bis zu knapp einem Drittel als Darlehen vergeben würden.

3.4.3.5 Investitionsbedarf

Nicht erst der oben ermittelte Bedarf an zusätzlichen Lehrenden im Hochschulbereich bedingt einen Investitionsbedarf. Bereist die derzeitige Situation ist durch eine erhebliche Überlastung der Räumlichkeiten an den Hochschulen gekennzeichnet, wie die folgende Tabelle zeigt:

¹³⁵ Dies wird durch die Erfahrungen in England bestätigt, wo 1999 die öffentlichen Zuschüsse für den Lebensunterhalt durch öffentliche Darlehen ersetzt wurden. Von einkommensschwachen Haushalten werden weniger Kredite in Anspruch genommen und die Erwerbstätigkeit neben dem Studium nimmt zu, mit möglichen negativen Auswirkungen auf den Studienerfolg.

¹³⁶ Mitnahmeeffekte wie bei der Förderung des Lebensunterhalts von Studierenden können beim gebührenfreien Studium nicht entstehen. „Mitzunehmen“ gibt es hier nur das Bildungsangebot, und hierzu soll die Gebührenfreiheit gerade anregen. Ein Mitnahmeeffekt besteht jedoch bei den „Nebenenträgen“ des Studiums wie Semesterticket und Ähnlichem, wie im Abschnitt Zweitstudium ausgeführt.

¹³⁷ Allerdings bestehen auch im derzeitigen BAföG Ausnahmeregelungen, die eine Förderung auch dann ermöglichen, wenn ein Studium nach vollendetem 30. Lebensjahr aufgenommen wird.

¹³⁸ Vgl. hierzu und zum folgenden Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2004, S. 217.

Tabelle 23: Auslastung nach Studierenden in Prozent flächenbezogener Studienplätze

	Wintersemester								
	95/96	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
Universitäten	167	160	156	150	152	156	158	165	156
Gesamthochschulen	227	217	213	198	194	197	200	207	162
Pädagogische Hochschulen	176	202	176	171	166	177	198	162	172
Kunst-/Musikhochschulen	123	119	110	111	111	110	112	110	109
Fachhochschulen	194	176	168	162	164	167	170	178	178

Quelle: Wissenschaftsrat 2005, S. 12

Allerdings weist der Wissenschaftsrat zu Recht darauf hin, dass die Auslastung, gemessen an der Zahl der Studierenden, zu Verzerrungen führt, wenn beispielsweise Studienzeiten zunehmen oder eine wachsende Zahl von Studierenden auch nach dem ersten Studienabschluss noch immatrikuliert bleibt.¹³⁹ Daher schlägt der Wissenschaftsrat vor, die Auslastung auch nach der Zahl der Studienanfänger zu berechnen. Damit ergibt sich die folgende Auslastung:

Tabelle 24: Auslastung nach Studienanfängern multipliziert mit Regelstudien dauern in Prozent flächenbezogener Studienplätze

	Wintersemester								
	95/96	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
Universitäten	109	111	111	117	129	140	142	149	139
Gesamthochschulen	133	125	116	119	130	156	169	182	161
Pädagogische Hochschulen	163	155	124	158	162	181	250	187	176
Kunst-/Musikhochschulen ¹	87	77	70	74	79	81	81	72	78
Fachhochschulen ²	123	109	109	111	119	124	124	131	127

1 Die Förderhöchstdauer an den Kunst und Musikhochschulen variiert zwischen 7 und 12 Semestern. Der hier angenommen Mittelwert von 10 Semestern liegt leicht über dem Durchschnitt.
 2 Die Förderhöchstdauer an den Fachhochschulen liegt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bei 7 Semestern. Es wird hier ein Mittelwert von 7 Semestern angenommen.

Quelle: Wissenschaftsrat 2005, S. 13.

Die tatsächliche Auslastung wird zwischen diesen beiden Auslastungswerten liegen, da auch die Auslastung gemessen an den Studienanfängern zu Verzerrungen führt, da z.B. die Regelstudienzeit zugrunde gelegt wird, tatsächlich aber viele Studierende länger studieren. Unabhängig davon, welcher Wert zugrunde gelegt wird – die tatsächliche Auslastung wird wahrscheinlich zwischen den beiden Werten liegen – wird deutlich, dass die Investitionen in den Hochschulbau deutlich hinter der Entwicklung der Hochschulen hinterherlaufen. Die Ausgaben lagen im Zeitraum von 1991 bis 2000 zwischen 1,8 Mrd. € und 2,3 Mrd. € jährlich, im Durchschnitt betragen sie 2,1 Mrd. €. Seit 2001 betragen sie durchschnittlich 2,26 Mrd. € jährlich.¹⁴⁰

Wie die Daten zeigen, bewirken die Mittel, die in den Hochschulbau investiert werden, gerade, dass die Überlastung nicht weiter zunimmt. Da bisher kaum Informationen darüber stehen, wie hoch die Mittel sein müssten, um die Überlastung abzubauen, wird an dieser Stelle vorgeschlagen, eine jährliche Verdoppelung der Investitionen in den Hochschulbau vorzunehmen und damit mittelfristig die Überlastung abzubauen. Erforderlich sind somit 2,26 Mrd. € jährliche Investitionen in den Hochschulbau.

¹³⁹ Wissenschaftsrat 2005, S. 12.

3.4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit

Um die Unterfinanzierung des Hochschulbereichs abzubauen, ergibt sich ein jährlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von 1,68 Mrd. € für zusätzliches wissenschaftliches Personal sowie ca. 84 Mio. € für Verwaltungspersonal. Ausgegangen wird dabei von den Studierendenzahlen sowie den Preisen des Jahres 2005.

Zusätzlich ergibt sich ein Finanzierungsbedarf in Höhe von jährlich 3,87 Mrd. € für wissenschaftliches Personal sowie 420 Mio. € für Verwaltungspersonal aufgrund der ansteigenden Studierendenzahlen. Auch wenn dieser Anstieg demografiebedingt wieder abnehmen wird, sollten diese Ausgaben als dauerhafte Mehrausgaben angesehen werden, wenn angestrebt wird, die Studierendenquote langfristig deutlich anzuheben.

Für die Verbesserung des BAföG können jährliche Mehrausgaben in Höhe von 500 Mio. € veranschlagt werden.

Insgesamt ergeben sich somit jährliche Mehrausgaben in Höhe von 6,554 Mrd. € für die laufenden Ausgaben im Hochschulbereich, hinzu kommen 2,26 Mrd. € jährlich für Investitionsausgaben. Studiengebühren erscheinen unter dem Gesichtspunkt, dass eine Ausweitung der Studierendenquote angestrebt wird, hier nicht als ein geeignetes Finanzierungsinstrument. Anzustreben ist hier, Forschungsaktivitäten in den Bereich der Erfordernisse für den Hochschulausbau zu intensivieren.

3.5 Der Bereich Weiterbildung

3.5.1 Derzeitige Situation in der Weiterbildung

Weiterbildung dient der Vertiefung, Erweiterung oder Erneuerung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen, die eine erste Bildungsphase abgeschlossen haben und in der Regel erwerbstätig waren oder in der Familie gearbeitet haben.¹⁴⁰ Der Begriff Weiterbildung wurde vor ca. 30 Jahren vom Deutschen Bildungsrat geprägt, um die verschiedenen Bereiche des Lernens nach der Erstausbildung zu integrieren:¹⁴¹

- die berufliche Weiterbildung,
- die politische Weiterbildung,
- und die allgemeine Weiterbildung.¹⁴²

Eine trennscharfe Abgrenzung innerhalb der Weiterbildung und den anderen Bildungsbereichen von der Weiterbildung ist schwierig. Insbesondere bestehen Überschneidungen zur Schule, zur Hochschule und zur beruflichen Erstausbildung. Sind beispielsweise Vertiefungs- und Ergänzungsstudiengänge der Hochschulausbildung oder der Weiterbildung zuzuordnen?

Faktisch ist diese Zusammenführung der Weiterbildungsbereiche bisher nicht geglückt, auch wenn Überlappungen zwischen ihnen bestehen: Träger der allgemeinen Weiterbildung wie die Volkshochschulen führen auch berufliche oder berufsorientierte Weiterbildungsmaßnahmen durch. An ihren Veranstaltungen, z.B. einem Sprachkurs, nehmen Teilnehmer mit unterschiedlicher Motivation – berufsorientiert oder allgemein orientiert – teil. Im Allgemeinen bestehen die Bereiche aber unvermittelt nebeneinander, was insbesondere auf die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Finanzierungsquellen zurückzuführen ist.

Sinnvoll wären Überlegungen, die berufliche Weiterbildung mit der beruflichen Erstausbildung zusammenzufassen. Dies käme auch der Tendenz entgegen, die berufliche Ausbildung zu modularisieren und auf einen längeren Zeitraum zu strecken. Daneben würden die allgemeine und die politische Weiterbildung bestehen bleiben.

In der Weiterbildung bestehen einige auffällige Unterschiede zu anderen Bildungsbereichen:

- Der Bereich ist nicht systematisch rechtlich geregelt.
- Ein großer Teil ist marktförmig organisiert.

¹⁴⁰ Vgl. Wissenschaftsrat 2005, S. 25.

¹⁴¹ Vgl. zu dieser Definition von Weiterbildung BMBF 2000, S. 10.

¹⁴² Vgl. Ehmann 2001, S. 94.

- Der direkte private Finanzierungsanteil ist im Vergleich zu den anderen Bildungsbereichen relativ hoch.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Strukturmerkmale des deutschen Weiterbildungssystems bestehen die folgenden Problemlagen:

Die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland ist im internationalen Vergleich relativ gering. Mit 30 Prozent Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung liegt Deutschland im europäischen Vergleich nach wie vor im Mittelfeld, wurde jedoch nach der letzten Erhebung von anderen Ländern wie Österreich oder Spanien überholt, wie die folgende Tabelle zeigt:¹⁴³

Tabelle 25: Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung im internationalen Vergleich (CVTS III)

	2005	1999
Tschechien	59	42
Luxemburg	49	36
Frankreich	46	46
Schweden	46	61
Belgien	40	41
Slowakei	38	
Dänemark	35	53
Niederlande	34	41
Österreich	33	31
Vereinigtes Königreich	33	49
Spanien	33	25
Malta	32	
Deutschland	30	32
Norwegen	29	48
Portugal	28	17
Estland	24	19
Polen	21	16
Rumänien	18	8
Ungarn	16	12
Bulgarien	15	13
Litauen	15	10
Griechenland	14	15

Quelle: Behringer/Moraal/Schönfeld 2008, S. 10

Bedenklich muss auch stimmen, dass die Teilnahme in Deutschland, gemessen an den Teilnahmequoten, seit Ende der 90er Jahre rückläufig und erst 2007 wieder leicht angestiegen ist, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 26: Weiterbildungsbeteiligung an der Weiterbildung gesamt, Bundesgebiet 1979 bis 2007 nach Bevölkerung 19 bis 64 Jahre und nach Erwerbsstatus

Teilnahmequoten in %	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2002	2003	2007
Bevölkerung gesamt	23	29	25	35	37	42	48	43	41	43
Erwerbstätige	26	34	28	39	41	50	57	52	48	49
Nichterwerbstätige	16	20	18	27	28	29	34	27	26	29

Quelle: TNS 2008, S. 71 (Auszug).

Allerdings stagniert die berufliche Weiterbildung, dem mit Abstand bedeutendsten Bereich der Weiterbildung. Wie im Jahr 2003 beträgt auch 2007 die Teilnahmequote 26 Prozent. Legt man die beiden Kriterien „während der Arbeitszeit“ und „auf betriebliche Anordnung“ zugrunde, entfallen 60 Prozent aller Weiterbildungsakti-

¹⁴³ Teilweise wird nur zwischen beruflicher und allgemeiner Weiterbildung unterschieden.

vitäten auf die betriebliche Weiterbildung, 24 Prozent sind individuell-berufsbezogen und 16 Prozent nicht berufsbezogene Weiterbildung.¹⁴⁴

Bedenklich ist auch, dass die Weiterbildungsteilnahme in Deutschland nicht nur gering, sondern auch im hohen Maße selektiv ist. Bereits die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ stellte fest: „Die Strukturen ungleicher Zugangschancen zu Bildung und sozialer Ungleichheit haben sich stabilisiert, eine Angleichung der Bildungschancen durch kompensatorische Wirkung der Weiterbildung hat bisher nicht stattgefunden.“¹⁴⁵ Dies belegt auch die aktuelle Erhebung des Berichtssystems Weiterbildung für 2007 wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 27: Weiterbildungsbeteiligung an formalisierter Weiterbildung nach Teilgruppen der Bevölkerung, Bundesgebiet, 2007

Teilnehmerquoten in %	Berufliche Weiterbildung	Allgemeine Weiterbildung	Weiterbildung gesamt
Bevölkerung 19-64 gesamt	26	27	43
Erwerbsstatus			
Erwerbstätig	34	29	49
Nicht erwerbstätig	8	24	29
Altersgruppe			
19 – 24 Jahre	22	35	47
25 – 34 Jahre	31	27	46
35 – 44 Jahre	32	29	47
45 – 64 Jahre	22	25	38
Schulabschluss			
Niedrig	17	18	30
Mittel	30	28	46
Hoch	37	39	58
Beruflicher Abschluss			
Kein Abschluss	8	16	23
Lehre/Berufsfachschule	26	24	40
Meister-/Fachschule	32	38	53
(Fach-)Hochschule	40	40	62
Geschlecht			
Männlich	29	26	44
Weiblich	24	29	42
Migrationshintergrund			
Deutsche ohne MH	28	28	44
Deutsche mit MH	20	24	34
Ausländer	18	28	39
BLK-Gemeindetyp (Einwohner in Tsd.)			
Unter 20	25	24	40
20 bis unter 100	26	26	42
100 bis unter 500	28	30	46
500 und mehr	25	27	42

Quelle: TNS 2008, S. 69 (Auszug).

Dringend notwendig ist daher eine Reform des Weiterbildungsbereiches, der allen Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe ermöglicht. Ziel muss es dabei sein, die Bedeutung von Qualifizierung in den Köpfen von Unternehmensleitungen, Vorgesetzten und Beschäftigten zu verankern: Qualifikationen sind Voraussetzung für die Qualität der Arbeit, steigern die Innovationsfähigkeit und sind keinesfalls nur Betriebsausgaben. Flankierend zu diesem Prozess bedarf es aber einer Reform der derzeitigen Weiterbildungsfinanzierung, die einerseits die

¹⁴⁴ TNS 2008, S. 5.

¹⁴⁵ Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2002, S. 91.

materiellen Voraussetzungen für eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung schafft und andererseits signalisiert, welchen Stellenwert die Gesellschaft dem vielzitierten Lebensbegleitenden Lernen beimisst.

3.5.2 Kosten einer Reform des Bereiches Weiterbildung

Wie oben ausgeführt gibt es nicht den „einen“ Bereich Weiterbildung in Deutschland. Eine Reform der Finanzierung der Weiterbildung bedarf daher eines Sets von Instrumenten für die beruflichen Weiterbildungsegmente „betriebliche Weiterbildung“, „individuelle Weiterbildung“ und die „Weiterbildung für Erwerbslose“ sowie die „allgemeine Weiterbildung“.

Die verschiedenen Weiterbildungsformen mit unterschiedlichen Finanzierungsarrangements zu hinterlegen widerspricht nicht dem Gedanken eines einheitlichen zukunftsfähigen Weiterbildungssystems für Deutschland. Wichtig ist vielmehr, die drei Bereiche der beruflichen Weiterbildung nicht getrennt für sich stehen zu lassen und einzeln zu reformieren, sondern sie zu einem Gesamtkonzept zu entwickeln, so dass keine Lücken entstehen.

Ein solches Gesamtkonzept für die Weiterbildungsfinanzierung betont die öffentliche Verantwortung für lebenslanges Lernen. Dies bedeutet nicht notwendig eine Finanzierungsverpflichtung der öffentlichen Hand für alle Formen der Weiterbildung. Daraus folgt aber, dass der Staat bestehende Lücken schließt, indem er sich an der Finanzierung beteiligt oder andere Akteure, wie z.B. die Unternehmen, in die Pflicht nimmt. Hinsichtlich der öffentlichen Finanzierungsanteile können Ressourcen auch zum Teil effizienter genutzt werden, etwa indem sich berufliche Schulen mehr für die Weiterbildung öffnen.

3.5.2.1 Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung

Betriebliche Weiterbildung ist die Weiterbildung, die vom Arbeitgeber initiiert wird, damit z.B. die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens erhalten bleibt oder die Innovationsfähigkeit erhöht wird. Hierzu gehört die Erhaltungs- und Anpassungsqualifizierung. Für das eigene Aufgabengebiet sowie Umqualifizierung für eine gleich- oder höherwertige Aufgabe im Betrieb, wenn bisherige Arbeitsaufgaben wegfallen, sowie die Entwicklungsqualifizierung, die es den Beschäftigten ermöglicht, eine höherwertige Arbeitsaufgabe übernehmen zu können. Betriebliche Weiterbildung ist demnach im unmittelbaren Interesse der Unternehmen. Es muss daher selbstverständlich sein, dass sie von diesen in ausreichendem Umfang durchgeführt wird. Auch wenn in einer ganzen Reihe von Unternehmen intensiv in das Humankapital investiert wird, so ist dies doch bei der Mehrzahl der Unternehmen in Deutschland nicht der Fall.

Für diese Unterfinanzierung in der betrieblichen Weiterbildung ist primär ein Kostendruck auf jedes einzelne Unternehmen verantwortlich, der zu einem Primat kurzfristiger Gewinnorientierung führt. Eine Weiterbildungsinvestition „zahlt“ sich für die Unternehmen häufig erst langfristig aus – zumindest, wenn diese über eine reine Anpassungsmaßnahme hinausgeht. Daher kann es für Unternehmen durchaus rational sein, nicht in Weiterbildung zu investieren, auch wenn dies langfristig rentabel wäre, da dann – im Vergleich zur Konkurrenz – höhere Kosten anfallen würden. Die Unternehmen befinden sich damit in einem Dilemma. Investieren sie in die Qualifikationen ihrer Beschäftigten, entstehen ihnen kurzfristig höhere Kosten im Vergleich zu Unternehmen, die nicht in Weiterbildung investieren. Damit kann kurzfristig die Wettbewerbsfähigkeit verringert werden. Investieren sie aus diesem Grund nicht in Weiterbildung, verringert sich ihre langfristige Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, und ihr langfristiges Bestehen wird gefährdet.

Dieses Dilemma, das aus der einzelbetrieblichen Finanzierung der Weiterbildung resultiert, kann vermieden werden, wenn auf eine kollektive Finanzierung abgestellt wird. Weiterbildungsfonds entkoppeln die Weiterbildungsteilnahme von den dabei entstehenden Kosten, da die Arbeitgeber sich an der Finanzierung beteiligen – und zwar unabhängig davon, ob sie „ihren“ Mitarbeitern Weiterbildung ermöglichen oder nicht. Der Erfolg, den solche Fonds erreichen können, ist hinreichend belegt. In Frankreich bestehen Weiterbildungsfonds seit 1971 auf gesetzlicher Grundlage und haben zu einer massiven Ausweitung der Weiterbildungsbeteiligung geführt. In Deutschland gibt es tarifvertragliche Fonds vor allem für die Berufsausbildung im Baugewerbe. Auch hier sorgt die Fondsfinanzierung dafür, dass in dieser Branche mehr in Qualifizierung investiert wird als in anderen Branchen.

Aufgrund der Heterogenität der Branchen ermöglichen regionale Branchenfonds effiziente Lösungen. Es werden jeweils an die spezifischen Bedürfnisse der Branche angepasste Regelungen verwirklicht. Grundsätzlich sind alle Betriebe in eine Fondsfinanzierung einzubeziehen, auch die öffentlichen Unternehmen. Die Aufgabe des Gesetzgebers besteht darin, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in Tarifverhandlungen branchenspezifische Fondsmodelle vereinbart werden. Hierzu gehört, dass der Gesetzgeber festlegt, zu welchen Punkten die Tarifpartner Regelungen treffen müssen und zudem eine Auffanglösung für den Fall formuliert, dass sich die Tarifparteien nicht einigen können, bzw. für den Fall, dass Betriebe nicht tarifgebunden sind. Eine solche Auffanglösung muss die folgenden Punkte enthalten:

- Festlegung eines Mindestprozentsatzes, der von den Betrieben in die Fonds eingezahlt werden muss. Ob als Bemessungsgrundlage der Umsatz, der Gewinn, die Beschäftigtenzahl, die Wertschöpfung oder die Lohnsumme eines Betriebes gewählt wird, ist noch zu klären. Entscheidend ist, eine Bemessungsgrundlage zu wählen, die relativ leicht zu ermitteln ist, um Verwaltungskosten zu senken.
- Finanziert werden sollen aus den Fonds die Kosten strukturierter Weiterbildungsmaßnahmen. Hierzu sind z.B. Gebühren, Fahrtkosten, Kosten der Freistellung und Übernachtungskosten zu zählen. Nichtstrukturierte Qualifikationsprozesse sollen dagegen nicht von den Fonds finanziert werden, da die Ermittlung der damit verbundenen Kosten einen erheblichen Aufwand verursachen würde und die Gefahr von Missbrauch erhöht.
- Regelungen über die Verwaltung der Fonds, hierbei muss sichergestellt werden, dass diese paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammengesetzt werden.
- Weitere Aufgaben, die neben der Mittelverwaltung von den Fondsverwaltungen ausgeführt werden sollten, z.B. Bildungsberatung und Qualitätssicherung oder die Förderung der Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen.
- Regelungen, wie benachteiligte Beschäftigtengruppen stärker in die Weiterbildung einbezogen werden können. Spezifische Beschäftigtengruppen nehmen deutlich weniger an Weiterbildung teil. Hierzu gehören z.B. ältere Arbeitnehmer, Beschäftigte mit niedrigen Qualifikationen, Teilzeitbeschäftigte, Beschäftigte in Leiharbeitsunternehmen oder Frauen mit Kindern. Gerade diese Beschäftigtengruppen haben häufig ein höheres Risiko, erwerbslos zu werden. Daher ist eine Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme dieser Gruppen sowohl in deren als auch im gesellschaftlichen Interesse. Die Fondsverwaltungen sollten daher ein Teil der von ihnen verwalteten Ressourcen dafür aufwenden, spezifische Weiterbildungsprogramme für diese Gruppen anzubieten. Denkbar ist, einen bestimmten Prozentsatz der Fondsmittel für die Weiterbildung dieser Gruppen festzulegen.

Die öffentliche Hand muss sich an der Finanzierung der Fonds beteiligen. Zur Sicherung der Transparenz sollte ein öffentlicher Zuschuss zweckgebunden erfolgen. Dies ist zum einen gegeben, wenn Fondsverwaltungen öffentliche Aufgaben übernehmen, wie z.B. deren Beteiligung an der Schaffung einer Weiterbildungsinfrastruktur. Zum anderen übernehmen Fonds öffentliche Aufgaben, wenn sie spezifische Programme für besondere Beschäftigtengruppen durchführen. So gibt es beispielsweise eine öffentliche Verantwortung, die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhalten. Schließlich sollte auch die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen durch die öffentliche Hand gefördert werden, um so deren Innovationsfähigkeit zu erhöhen. Dieser Finanzierungsanteil ist eher geringer und wird voraussichtlich zu einem großen Teil aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert werden wie derzeit die Förderung von Qualifizierungstarifverträgen.

Finanziell von größerer Bedeutung wird der Umstand sein, dass von einer Fondsfinanzierung auch die öffentlichen Unternehmen – d.h. auch diese müssen in einen Fonds einzahlen – betroffen sind. Bei ca. 4,6 Mio. Beschäftigten im öffentlichen Dienst und damit verbundenen Personalausgaben in Höhe von 186 Mrd. € ergeben sich öffentliche Mehrausgaben wie folgt:¹⁴⁶

Orientiert man sich bei der Höhe der Fondsabgabe an dem französischen Modell, so sind 1,6 Prozent der Lohnsumme in einen Fonds abzuführen. Dies ergibt einen Betrag von 2,98 Mrd. €. Da für die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten keine Zahlen vorliegen, müssen die bisherigen

146 Statistisches Bundesamt 2008, S. 31.

Ausgaben geschätzt werden. Hierzu werden die im Kapitel Kindertagesstätten ermittelten 41,16 € je Beschäftigter und Jahr zugrunde gelegt. Damit ergibt sich ein Betrag von ca. 200 Mio. €, den die öffentliche Hand vermutlich bisher für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten aufwendet. Es ergibt sich somit ein zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von 2,78 Mrd. €. Allerdings sind hier die Mittel für die Weiterbildung der Beschäftigten in den Schulen und Kindertagesstätten in Anrechnung zu bringen, die bereits weiter oben ausgewiesen wurden, und zwar ca. 252 Mio. €. Es verbliebe ein Betrag in Höhe von ca. 2,53 Mrd. €, der zusätzlich aufgebracht werden müsste.

3.5.2.2 Finanzierungsbedarf für die individuelle berufliche Weiterbildung

Zur individuellen beruflichen Weiterbildung gehören Maßnahmen, die vom Weiterbildungsteilnehmer selber initiiert sind. Dazu gehören zum Beispiel Maßnahmen, die nach dem Aufstiegsfortbildungsgesetz (AFBG) öffentlich gefördert werden. Das vom Bund und den Ländern gemeinsam finanzierte Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sichert einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung von beruflichen Aufstiegsfortbildungen. Seit der Novelle des AFBG im Jahre 2002 ist es zu einem kontinuierlichen Anstieg der Inanspruchnahme gekommen, so stieg die Zahl der Geförderten von 2004 auf 2005 um neun Prozent auf 133.000, in 2006 noch einmal um ca. 2,2, Prozent auf ca. 136.000.¹⁴⁷ Von den Geförderten in 2006 wurden 36 Prozent in Teilzeit und 64 Prozent in Vollzeit gefördert.¹⁴⁸

Voraussetzung für eine Förderung ist eine abgeschlossene Berufsausbildung. Gefördert werden Weiterbildungsmaßnahmen, die auf eine öffentlich-rechtliche Fortbildungsprüfung nach dem BBiG, der HwO oder auf einen gleichwertigen Abschluss nach Bundes- oder Landesrecht vorbereiten und die über dem Niveau eines Facharbeiter-, Gesellen-, Gehilfen- oder eines Berufsfachschulabschlusses liegen. Mit der Novelle des AFBG wurden auch die Gesundheits- und Pflegeberufe in die Förderung einbezogen.

Gefördert werden der Lebensunterhalt, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren mit einem Darlehens- und einem Zuschussanteil, sowie bei Alleinerziehenden die Kinderbetreuungskosten als Zuschuss. In 2006 wurden hierfür 109 Mio. € aufgewendet.¹⁴⁹ Der durchschnittliche Förderbetrag betrug 2006 pro Person und Monat 689 €.¹⁵⁰

Eine zentrale Schwachstelle des AFBG besteht darin, dass es sich von seiner Konzeption her um ein Leistungsgesetz handelt, das nicht systematisch in die deutsche Weiterbildungslandschaft integriert ist, sondern nur einen Teilbereich regelt. Dies führt einerseits dazu, dass Qualifikationen unterhalb der Aufstiegsfortbildung nicht gefördert werden, und andererseits dazu, dass Berufsgruppen, die nicht eine Duale Berufsausbildung durchlaufen oder eine Ausbildung in einem der Gesundheitsberufe absolviert haben, ausgeschlossen werden.

Eine weitere Schwachstelle des AFBG besteht darin, dass es konzeptionell auf jüngere Weiterbildungsteilnehmer zugeschnitten ist. Das Verhältnis von Darlehen zu Zuschuss verändert sich bei höherem Förderbedarf in Richtung Darlehen, da der Zuschussanteil unabhängig von der Förderhöhe konstant bleibt. Für Ältere, die aufgrund ihrer familiären Situation in der Regel einen höheren Finanzbedarf haben, wird es damit teurer, an einer Aufstiegsfortbildung teilzunehmen. So lag der Anteil der 20- bis 35-Jährigen, deren Aufstiegsfortbildung durch das AFBG gefördert wurde, laut AFBG-Bundesstatistik im Jahr 2006 bei 80 Prozent.¹⁵¹

Andererseits bestehen Formen individueller beruflicher Weiterbildung, wie z.B. der Erwerb von Zusatzqualifikationen, für die keine systematische Finanzierungsstruktur besteht. Eine öffentliche Förderung ist hier in der Form von Abschreibungsmöglichkeiten auf die Einkommensteuer als Sonderausgaben oder Werbungskosten möglich. Daneben bestehen verschiedene einzelne Förderinstrumente auf Bundes- und Landesebene. Auf Bundesebene z.B. in Form der „Begabtenförderung berufliche Bildung“, auf Landesebene verschiedene Förderprogramme, die zum Teil aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds aufgestockt werden.

147 Statistisches Bundesamt 2007j, S. 15.

148 Statistisches Bundesamt 2007j, S. 31.

149 Statistisches Bundesamt 2007j, S. 15.

150 Statistisches Bundesamt 2007j, S. 14.

151 Statistisches Bundesamt 2007j, S. 58.

Die Reformvorschläge gehen in verschiedene Richtungen. So wird statt einer Reform des AFBG von der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“¹⁵² vorgeschlagen, das bestehende AFBG in einem ersten Schritt in ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und langfristig in einem zweiten Schritt in ein Bildungsförderungsgesetz zu integrieren. Dies bedeutet nicht notwendig einheitliche Fördersätze für alle Weiterbildungsmöglichkeiten. Möglich ist auch, verschiedene Weiterbildungsformen je nach ihrer gesellschaftlichen Relevanz, die ihnen im politischen Willensbildungsprozess zugebilligt wird, unterschiedlich zu fördern, z.B. indem Aufstiegsfortbildungen mit einer Zuschusskomponente gefördert werden, andere Formen – denen im gesellschaftlichem Entscheidungsprozess nicht die gleiche Bedeutung beigemessen wird – z.B. ausschließlich durch vergünstigte Darlehen, die einkommensabhängig vergeben werden. Im Einzelnen bedeutet dies:

- Die zweite Chance, d.h. das Nachholen eines allgemein bildenden Schulabschlusses muss jedem offen stehen. Daraus ergibt sich, dass die öffentliche Förderung des Lebensunterhalts als Zuschuss erfolgt.
- Das Nachholen beruflicher Abschlüsse oder eines Hochschulstudiums sollte weitestgehend analog zum bestehenden BAföG gefördert werden. Im Sinne des Lebenslangen Lernens muss abweichend hiervon die Altersgrenze deutlich nach oben verschoben werden und die Förderung elternunabhängig erfolgen.
- Die Teilnahme an einer Aufstiegsfortbildung wird wie bisher im AFBG durch Zuschüsse und Darlehen gefördert.

Andere Vorschläge gehen dahin, das AFBG in seiner jetzigen Form zu reformieren.¹⁵³ Diese sollen bei der folgenden Kostenermittlung zugrunde gelegt werden, da sie kurz- bis mittelfristig eher umgesetzt werden können als ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz. Bei diesen Vorschlägen zielt ein Teil davon auf eine Reform innerhalb des bestehenden AFBG ab. Es geht dabei einerseits um eine materielle Verbesserung der bereits nach dem jetzigen AFBG förderfähig ist und andererseits um eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten:

- Verbesserungen der Darlehensrückzahlungsbedingungen und Erhöhung der Zuschussanteile bzw. Deckelung der Darlehenssumme sowie Verbesserungen für Geförderte mit Familie (Erhöhung der Familienzuschläge etc.).
- Schließung der Förderlücke in der Prüfungsphase.
- Verbesserung der Förderungsvoraussetzungen für bereits langfristig aufenthaltsberechtigte Migranten.
- Bundeseinheitliche Wiederaufnahme der Fortbildung zur Erzieherin in das AFBG.
- Überprüfung und gegebenenfalls Erweiterung der Liste der Gesundheits-, Pflege- und Sozialberufe und Erweiterung der sehr engen Definition einer „Aufstiegsfortbildung“.

Ein Teil der Vorschläge zielt auf eine Ausweitung des AFBG ab:

- Öffnung des AFBG für Fortbildungsmaßnahmen oberhalb der Meisterebene, z.B. für ein Studium nach der beruflichen Ausbildung bzw. nach der beruflichen Fortbildung.
- Öffnen des AFBG für ein MASTER-Studium, welches nach dem Bachelor und nach einer anschließenden beruflichen Tätigkeit aufgenommen wird (Bachelor – Berufliche Praxis – Master)

Und schließlich wird in einem Vorschlag auch an die Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens angeknüpft:

- Öffnung des AFBG für das Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen sowie für Alphabetisierungskurse (EBifG).

Sieht man von dem letzten Vorschlag ab, der auf den Umbau bzw. die Einbeziehung des AFBG in ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz abzielt, und wie oben dargelegt nicht berücksichtigt werden soll, so ist davon

¹⁵² Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2004, S. 204 ff.; Nagel 2005.

¹⁵³ Vgl. Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 17. Januar 2008, AG Bildung und Forschung: SPD legt Konzept für Meister-BAföG vor – Erhöhung um zehn Prozent ist aber bereits 2007 gesetzlich umgesetzt worden.

auszugehen, dass die von der AG Bildung und Forschung der SPD-Bundestagsfraktion anvisierten zusätzlichen jährlichen Aufwendungen in Höhe von 100 Mio. € eine realistische Größe darstellen.

3.5.2.3 Finanzierungsbedarf für die Weiterbildung von Erwerbslosen

Von besonderer Bedeutung im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist die Förderung von Maßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA). Die BA stellt nach den privaten Unternehmen den größten Finanzier der Weiterbildung dar. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Nürnberg. Seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 durch die große Koalition finanziert die BA Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die heute einheitlich als Weiterbildungsmaßnahmen bezeichnet werden, nachdem das Arbeitsförderungsreformgesetz die Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes zum 1. Januar 1998 in das Sozialgesetzbuch (SGB) III überführt hat. Die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts ist seit vielen Jahren zusammengefasst als Anpassung an die sich ständig verschlechternden Beschäftigungsbedingungen zu kennzeichnen. Das Arbeitsförderungsgesetz wurde in den 27 Jahren seines Bestehens über hundertmal geändert. Insgesamt gingen die staatlichen Leistungen tendenziell jedes Mal ein Stück zurück. Eine präventive Arbeitsmarktpolitik war nach diesen Rücknovellierungen kaum noch möglich. Der Schwerpunkt lag auf der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Erwerbsleben. Die Arbeitsämter führen diese Maßnahmen in der Regel nicht selbst durch, sondern beauftragen damit spezielle Weiterbildungseinrichtungen.

Ende 2001 wurde das *Job-AQTIV-Gesetz* verabschiedet, bei dem das „Q“ für Qualifizierung steht. Es trat am 01.01.2002 in Kraft. Es sollte eine Kehrtwende einleiten. Präventive Arbeitsmarktpolitik soll vor allem dadurch ermöglicht werden, dass schon nach der Kündigung ein konzertierter Versuch der Arbeitsvermittlung und Beratung unternommen wird. Besonders bemerkenswert ist das gesetzgeberische Konzept der Job-Rotation. Betriebe, die einem beschäftigten Arbeitnehmer die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ermöglichen und für diese Zeit einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen, können einen Zuschuss in Höhe von 50 bis 100 Prozent des Arbeitsentgelts des Vertreters bekommen. Die Arbeitsämter können Dritte mit der Vorbereitung und Durchführung einer Maßnahme der Job-Rotation beauftragen. Es handelt sich hierbei um eine konzeptionell richtige, institutionelle Verknüpfung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Leider war diese gesetzgeberische Maßnahme bisher nur begrenzt erfolgreich.

Mit Inkrafttreten des „*Gesetzes zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*“ (Hartz-I-Gesetz) am 01.01.2003 erfolgte eine Neuausrichtung der SGB III geförderten Weiterbildung. Arbeitsämter verhandeln nicht mehr wie bisher mit den Trägern von Weiterbildungseinrichtungen über die Durchführung von Maßnahmen. Stattdessen erhalten Anspruchsberechtigte einen Weiterbildungsgutschein, den sie bei einem Weiterbildungsanbieter ihrer Wahl einlösen können. Bereits wenige Monate nach Einführung der Gutscheine werden „die ersten Resultate als „ernüchternd“, „katastrophal“ oder „enttäuschend“ beschrieben.“ So wurden bis Mitte des Jahres 2003 in vielen Arbeitsamtbezirken weniger als 50 Prozent der ausgegebenen Bildungsgutscheine eingelöst, der Verbleib der nicht eingelösten Gutscheine ist zum größten Teil noch unklar. Eine verlässliche Planung eines Angebotes der Anbieter von Maßnahmen ist kaum noch möglich, da nun eine größere Anzahl von Anbietern um eine begrenzte Zahl von Bildungsgutscheininhabern – häufig gerade ausreichend, um einen Kurs zustande kommen zu lassen – konkurriert. Im Ergebnis findet dann häufig gar keine Maßnahme statt, da kein Anbieter genügend Nachfrage auf sich ziehen kann, um ein Kursangebot rentabel durchzuführen. So sind Raumkapazitäten, Technikausstattung oder Personalkompetenzen nur schwer über einen längeren Zeitraum planbar. Dies führt dazu, dass die ohnehin im Weiterbildungsbereich dominierenden befristeten Beschäftigungsverhältnisse weiter zunehmen. In manchen Regionen kommen allerdings Kurse zustande. Dies beruht dann häufig auf Absprachen zwischen den Trägern, einer Art von Kartell, was der Zielsetzung bei Einführung der Gutscheine jedoch diametral entgegensteht.

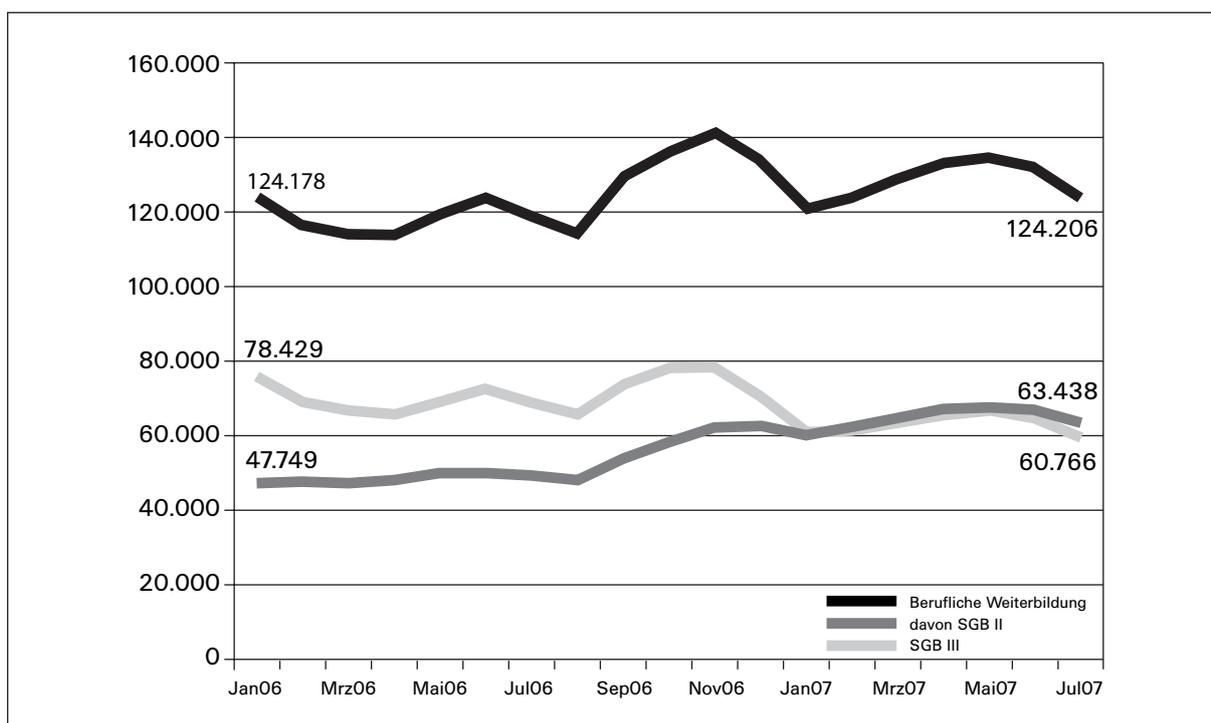
Das neue System ist auch deshalb unbefriedigend, weil seine Einführung mit erheblichen Kürzungen der Mittelzuweisungen einherging und der Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zudem drastisch eingeschränkt wurde. Verschärft wird die Situation außerdem durch die veränderte Vergabep Praxis der BA. Obwohl im SGB III als Zielbestimmung der Handlungen der BA festgelegt ist, „unterwertige Beschäftigung zu verhindern“, hat die BA durch die zentralisierte Ausschreibe- und Vergabep Praxis erreicht, unterwertige Beschäftigungsbedingungen bei Bildungsträgern flächendeckend zu fordern und zu fördern.

Weiter zugespitzt wurde die Lage für die Weiterbildung durch die geschäftspolitische Vorgabe eines quantitativen Nutzen- und Erfolgsmaßstabes für die Weiterbildungsförderung: einer Verbleibsquote von mindestens 70 Prozent. Mit dieser Kennziffervorgabe für den kurzfristigen Erfolg wird praktisch die öffentliche Verantwortung für die SGB III-geförderte Weiterbildung aufgekündigt

Die Förderung beruflicher Weiterbildung, die nach neuen Studien als am besten geeignet, wenn auch als kostenintensiv gilt, um Arbeitslose dauerhaft in Erwerbstätigkeit zu vermitteln, wurde stark zurückgefahren.

Während im Jahresdurchschnitt 2001 352.443 Erwerbslose an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnahmen, erhielten 2005 nur noch 114.350 diese Chance. Bis 2007 war wieder ein leichter Anstieg zu bemerken, im betrachteten Zeitraum stagnieren die Zahlen jedoch eher, wie unten stehende Grafik zeigt.¹⁵⁴

Abbildung 4: Bestand berufliche Weiterbildung



Quelle: DGB 2007, S.4.

Statt auf qualifizierende Weiterbildung hat die BA in den vergangenen Jahren aus Kostengründen vor allem auf kurzfristige Trainingsmaßnahmen gesetzt. Daraus resultiert unter anderem der unerwartet hohe Einnahmehüberschuss der BA von über neun Mrd. € im Jahr 2006.

Notwendig ist eine Neuausrichtung der Förderung von Weiterbildung für Erwerbslose durch die BA. Dabei geht es einerseits darum, Aufgaben, die die BA nach und nach in ihrer Rolle als „Ausfallbürge“ für das Bildungssystem (z.B. Sprachkurse für Aussiedler, Nachholen von allgemein bildenden Abschlüssen) zugewiesen bekommen hat, in neue Zuständigkeiten zu überführen. Dieser Typ von Aufgaben muss von den eigentlich Zuständigen im Bildungssystem steuerfinanziert wahrgenommen werden, das Nachholen von allgemeinbildenden Abschlüssen z.B. sollte aus dem zu schaffenden Erwachsenenbildungsförderungsgesetz gefördert werden. Weiterbildung für Erwerbslose und von Erwerbslosigkeit bedrohten Beschäftigten muss hingegen

154 Vgl. DGB 2007, S. 4. „Arbeitslose aus dem SGB II, für die Weiterbildungsmaßnahmen auf Grund ihrer schlechteren Integrationsmöglichkeiten besonders wichtig wären, sind hier klar im Nachteil. Im Januar 06 wurde dieses Instrument zu 38,4% bei ihnen genutzt und zu 61,6% bei Arbeitslosen aus dem SGB III – zum Vergleich: zum selben Zeitpunkt gehörten 58% der Arbeitslosen dem SGB II an und 41,9% dem SGB III. Im Betrachtungszeitraum hat sich die Verteilung etwas angeglichen. Trotzdem nahmen nur 2,5% aller Arbeitslosen aus dem SGB II-Rechtskreis an einer Weiterbildungsmaßnahme teil (Juli 2007).“ DGB 2007, S. 4.

Kernaufgabe der BA bleiben und durch eine solide Finanzierung auf der Grundlage einer Beitragsfinanzierung abgesichert sein.

Daraus folgt, dass die problematische Entwicklung bei der Ausgabenentwicklung BA, die die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, rückgängig gemacht werden muss.

Tabelle 28: Ausgaben der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit für die Förderung beruflicher Weiterbildung in Mio. €

	1999	2000	2001	2002	2003
Ausgaben für Unterhaltsgeld/ Teilunterhaltsgeld	4.045,0	4.127,4	4.204,3	3.996,8	2.971,9
Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung	2.703,7	2.680,4	2.778,1	2.704,7	2.028,6
Ausgaben gesamt	6.748,6	6.807,7	6.982,5	6.701,3	5.000,5
Veränderung zum Vorjahr in %	-	+ 0,9	+ 2,6	- 4,0	- 25,4

Quelle: Schuldt/Troost 2004, S. 6.

Diese Entwicklung hat sich noch einmal verschärft. In 2007 wurden von der BA knapp 500 Mio. € für die Förderung der beruflichen Weiterbildung aufgewandt.¹⁵⁵ Anzustreben ist, dass die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen wieder auf das Niveau von 1999 angehoben werden müssen, mithin den Einnahmeüberschuss der BA um ca. 6 Mrd. € zu reduzieren.

3.5.2.4 Ausbau von (Weiter-)Bildungsberatung

In dem Maße, in dem Lebenslanges Lernen als notwendige Strategie erkannt wird, um einerseits die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen und andererseits die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands zu erhalten, gewinnt das Thema Bildungsberatung zunehmend an Bedeutung. Dies ist vor allem auch dem Umstand geschuldet, dass die Umsetzung Lebenslangen Lernens in Deutschland mit einer stärkeren Ausrichtung auf die Eigenverantwortung und Selbststeuerung der Menschen verbunden ist. Deutlich wird dies z.B. bei der geplanten Einführung des Bildungssparens für Weiterbildungszwecke. Gerade hierfür ist es notwendig, ein umfassendes Beratungsangebot zu schaffen und dieses institutionell abzusichern.

Bisher wurde in Deutschland keine systematische flächendeckende Struktur der Beratung für Lebenslanges Lernen für alle aufgebaut, sondern sie war und ist traditionell als Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt.¹⁵⁶ Andere institutionelle Ansätze sind im Wesentlichen auf bestimmte Gebiete und Zielgruppen beschränkt, z.B. die Studienberatung an Hochschulen. Das trägt dazu bei, dass private Beratungsdienstleistungen an Terrain gewinnen, zumal die Bundesagentur für Arbeit ihre Beratungstätigkeit im Zuge der Hartz-Reformen und ihres internen Umgestaltungsprozesses quantitativ und qualitativ eingeschränkt hat. Diese weitreichenden Veränderungen in der Arbeits- und inzwischen auch Berufsberatung widersprechen den europaweit definierten Zielen von Beratung und gefährden massiv die Qualität und Akzeptanz der Beratungsangebote der BA. Doch selbst wenn diese in ihrer Geschäftspolitik wieder umsteuern würde, gerät sie wegen der Beitragsfinanzierung und des engen gesetzlichen Auftrags in Konflikt mit den Anforderungen an ein umfassendes Beratungssystem, das notwendig ist, um allen Menschen die Teilhabe an Weiterbildung zu ermöglichen.

Die Forschung zu der Frage, wie ein solches flächendeckendes Beratungssystem ausgestaltet werden muss, steht erst am Anfang. Die folgenden Punkte sind aber Voraussetzung:¹⁵⁷

- Eine gesellschaftliche Verantwortung für Lebenslanges Lernen schließt Beratung mit ein. Um gegen die bisherige massive Bildungsbenachteiligung im gesamten Bildungssystem und in der Weiterbildung vorzugehen, muss der Zugang aller Bürger zu einer gebührenfreien und kompetenten Beratung gewährleistet werden, deren Unabhängigkeit sicherzustellen ist.

¹⁵⁵ Vgl. Schulz-Oberschelp 2008.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden GEW 2007c.

¹⁵⁷ Vgl. GEW 2007c.

- Die langfristige Perspektive ist, Beratung für Lebenslanges Lernen bzw. Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung als unabhängige öffentliche steuerfinanzierte Dienstleistung flächendeckend für alle Bürger auszubauen. Kurzfristig muss allerdings verhindert werden, dass die Beratungsleistung der BA in Umfang und Qualität heruntergefahren wird, ohne dass dafür eine Alternative angeboten wird.
- Diese staatliche garantierte Beratung soll sowohl die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (employability), die Vermeidung von Arbeitslosigkeit, von unterwertiger Beschäftigung und Dequalifizierung als auch die Möglichkeit der kulturellen und gesellschaftspolitischen Teilhabe der Menschen umfassen und alle Bildungs- und Lebensphasen begleiten.

Um den finanziellen Aufwand für ein solches Beratungssystem, das in weiten Bereichen nur wenig spezifiziert ist, können nur Mutmaßungen angestellt werden. Als Richtgröße wird aber für eine Weiterbildungsberatung vorgeschlagen, dass auf kommunaler Ebene pro. ca. 100.000 Einwohnern eine Bildungsberatung anzubieten ist.¹⁵⁸ Wird davon ausgegangen, dass sich diese Richtgröße auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter¹⁵⁹ bezieht, so bedeutet dies bei einer Bevölkerung von ca. 82 Mio. Menschen und einer Erwerbsbevölkerung von ca. 55 Prozent, dass 450 Bildungsberatungseinrichtungen für ca. 45 Mio. Menschen vorzuhalten sind. Damit ist jedoch noch nichts über die Größe der Einrichtungen gesagt. Um eine Vorstellung vom finanziellen Aufwand zu erhalten, wird im Folgenden eine Rechnung durchgeführt, bei der die Annahmen relativ willkürlich gewählt sind.

Angenommen sei, dass eine Beratungsstelle im Durchschnitt mit fünf Beschäftigten besetzt ist. Diese Annahme erscheint plausibel, da zu den Aufgaben einer Beratungsstelle nicht nur die Beratung selbst, sondern auch der Kontakt zu den Weiterbildungsträgern, den Agenturen für Arbeit, den örtlichen Unternehmen usw. gehört. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass das jährlich Durchschnittseinkommen, bei 40.000 € liegt. Dieser relativ grob geschätzte Wert wird zugrunde gelegt, da erhebliche regionale Streuungen bestehen und zudem die Besetzung der Stellen regional mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus erfolgen müsste. Schließlich wird für jede Stelle eine Anfangsausstattung in Höhe von 5.000 € angesetzt. Bauliche Maßnahmen werden nicht berücksichtigt, da davon auszugehen ist, dass ein großer Teil der Einrichtungen in bestehenden regionalen Einrichtungen unterkommen könnte. Damit ergeben sich jährliche Aufwendungen in Höhe von 90 Mio. € und einmalige Ausgaben in Höhe von ca. 11 Mio. €.

3.5.3 Zusammenfassung der Ergebnisse und Zwischenfazit

Der öffentliche Finanzierungsbedarf für den Bereich Weiterbildung umfasst 2,53 Mrd. € für die betriebliche Weiterbildung, die die öffentliche Hand in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber zu tragen hätte, wenn Weiterbildungsfonds eingerichtet werden. Für die Förderung der individuellen beruflichen Weiterbildung, vor allem der qualitativen Verbesserung des AFBG ist von 100 Mio. € jährlich auszugehen. Den größten Anteil macht aber die Verbesserung der Weiterbildungsmöglichkeiten von Erwerbslosen aus. Um hier das Niveau von 1999 wieder zu erreichen, müssten jährlich 6 Mrd. € aufgebracht werden. Dies ist auch bei einem sich derzeit entspannenden Arbeitsmarkt sinnvoll. Die beinahe täglich erscheinenden Meldungen über einen Fachkräftemangel lassen es ratsam erscheinen, intensiv in die Qualifikation der Erwerbslosen zu „investieren“. Für den Aufbau einer Beratungsstruktur werden jährliche Ausgaben in Höhe von 90 Mio. € sowie einmalige Ausgaben in Höhe von 11 Mio. € veranschlagt. Für eine substantielle Verbesserung des Bereiches Weiterbildung ergeben sich demnach zusätzliche jährliche öffentliche Ausgaben in Höhe von 8,72 Mrd. €.

Hinzuweisen ist schließlich für den Bereich der Weiterbildung, der ohnehin durch ein hohes finanzielles Engagement der Menschen gekennzeichnet ist, eine problematische Tendenz zu einer noch stärkeren Individualisierung und damit verbundenen individuellen Weiterbildungsfinanzierung. Bestimmt wird diese Diskussion derzeit durch zwei vom BMBF in Auftrag gegebenen Gutachten,¹⁶⁰ auf dessen Grundlage vom BMBF ein Eckpunktepapier vorgelegt wurde, das im Kern folgende Vorschläge zur Finanzierung enthält:¹⁶¹

¹⁵⁸ GEW 2007c, S. 33.

¹⁵⁹ Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes die Zwanzigjährigen bis unter Sechzigjährigen.

¹⁶⁰ Rürup/Kohlmeier, 2007 und Dohmen/de Hesselle./Himpele 2007.

¹⁶¹ Vgl. Jaich 2007b.

- Eine Weiterbildungsprämie in Höhe von 50 Prozent der Weiterbildungskosten, maximal 154 € für Einkommensgruppen mit bis zu 17.900 € (alleinstehend) bzw. 35.800 € (verheiratet) zu versteuerndem Jahreseinkommen.
- Das Vermögensbildungsgesetz (VermBG) wird um die Möglichkeit ergänzt, zum Zwecke der beruflichen Weiterbildung aus dem Ansparguthaben vor Ende der Bindungsfrist Entnahmen vorzunehmen, ohne dass die Arbeitnehmersparzulage entfällt. Der BMBF Vorschlag folgt damit dem Vorschlag von Dohmen/de Hesselle/Himpele, die aufgrund verschiedener Überlegungen zu dem Ergebnis kommen, dass ein spezifisches Bildungssparkonto wenig sinnvoll sei, vor allem, da der Kreis der voraussichtlichen Nutzer sehr begrenzt ist. Die öffentliche Förderung erfolgt entsprechend durch eine Arbeitnehmersparzulage für Beschäftigte, deren zu versteuerndes Einkommen 17.900 € bei Alleinstehenden und 35.800 € bei zusammen veranlagten Ehepaaren nicht übersteigt.
- Ein Weiterbildungsdarlehen kann unabhängig von der Höhe und der Form des Einkommens in Anspruch genommen werden. Damit wird auch die Finanzierung längerer und damit teurerer Maßnahmen ermöglicht. Als Einrichtung dafür wird von Dohmen./de Hesselle/Himpele z.B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vorgeschlagen. Die Zinsen sollten sich nach deren Auffassung, ähnlich wie beim BAföG oder dem AFBG am EURIBOR, derzeit 3,8 Prozent zuzüglich einem Verwaltungskostenaufschlag orientieren. Damit würde der Zinssatz bei 6 Prozent bis 7 Prozent liegen. Offen ist, wie mit Kreditausfällen umgegangen werden sollte, allerdings werden Argumente für eine öffentliche Kreditsicherung gebracht. Die Inanspruchnahme ist für alle Weiterbildungsaufwendungen vorgesehen, auch Lebenshaltungskosten.
- Die Komponenten sind kumulativ anwendbar.
- Durch die vorgesehene Beratung wird ein sinnvoller und zweckgemäßer Einsatz der öffentlichen und privaten Mittel ohne bürokratische Hürden ermöglicht.

Bei dem vorgeschlagenem Modell muss im Blick behalten werden, dass für die individuelle berufliche Weiterbildung grundsätzlich von einer individuellen Finanzierungsverantwortung ausgegangen wird. Die öffentliche Verantwortung beschränkt sich auf Anreize für Geringverdiener, die auch Hauptadressaten des Finanzierungsmodells sind.

Genau genommen ist der Begriff Bildungssparen irreführend, denn eigentlich wurde kein echtes Bildungssparmodell eingeführt.¹⁶² Eingeführt werden soll ja lediglich, das Vermögensbildungsgesetz (VermBG) um die Möglichkeit zu ergänzen, für berufliche Weiterbildung Entnahmen aus dem Ansparguthaben vor Ende der Bindungsfrist zu tätigen, ohne dass die Arbeitnehmersparzulage entfällt. Dies als Bildungssparen zu titulieren scheint eher eine Marketingstrategie zu sein und kein neues Instrument. Denn die weiteren Instrumente die eingeführt werden sollen, die Weiterbildungsprämie und das Weiterbildungsdarlehen, haben mit Bildungssparen prinzipiell nichts zu tun.

Bei der Abschätzung der Wirkungen muss berücksichtigt werden, dass die Verwendung des Vermögenssparens für Bildungszwecke in Konkurrenz zu anderen Verwendungsformen – insbesondere als Rentenmodell – steht. Beachtet werden muss, dass das Vermögenssparen schon in zahlreichen Tarif- und Betriebsvereinbarungen für die Rentenvorsorge vorgesehen ist. Zudem ist zweifelhaft, ob sich die Verwendung des Vermögens für ein immaterielles Gut „Bildung“ und der schwer abschätzbaren Erträge aus der Bildungsinvestition gegen materielle – unmittelbar nutzstiftende – Güter oder einem eindeutig zu ermittelnden Anstieg der Renten, gerade bei der Zielgruppe der einkommensschwachen und damit auch häufig bildungsfernen Gruppen, durchsetzen kann. Damit wird die Wirkung, Vermögenssparen für Bildungszwecke zu nutzen, voraussichtlich begrenzt sein.

Ebenso ist fraglich, ob eine Prämie in Höhe von 154 € geeignet ist, die Weiterbildungsbeteiligung nennenswert zu erhöhen. Erreicht wird damit bestenfalls, dass die dominante, aber lange nicht immer effektive kurze

¹⁶² Ein „echtes“ Bildungssparmodell ist mit einer Reihe negativer Aspekte verbunden, verglichen damit sind die negativen Wirkungen Anreicherung des Vermögenssparens um eine Bildungskomponente relativ harmlos. Vgl. hierzu Jaich (2004).

Weißbildungsmaßnahme ausgeweitet wird. Für die Bezieher höherer Einkommen ändert sich wenig, so können sie keine Weiterbildungsprämie in Anspruch nehmen, jedoch das vorgesehene Bildungsdarlehen.

Das größte Problem bei der Einführung eines Bildungssparens, der Prämie und des Darlehens besteht aber darin, dass sie keinen nennenswerten Beitrag dazu leisten, Weiterbildung als vierte Säule des Bildungssystems auszubauen. Die heterogene Weiterbildungslandschaft wird „bereichert“ um einige nachfrageorientierte Instrumente. Eine Gesamtstrategie ist nicht erkennbar. So werden die vorgeschlagenen Instrumente nicht im Zusammenhang mit anderen Weiterbildungsformen und Förderinstrumenten diskutiert. Die betriebliche Weiterbildung wird ebenso wie die allgemeine und politische Weiterbildung ausgeklammert, und über die Zukunft des AFBG wird auch nichts gesagt.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass ein Bereich der Weiterbildung hier gar nicht thematisiert wurde, der Bereich der allgemeinen Weiterbildung. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass zwar eine Reihe von Untersuchungen bestehen, die auf die defizitäre Struktur der allgemeinen Weiterbildung hinweisen,¹⁶³ es fehlt derzeit jedoch an konkreten Alternativen, die es ermöglichen würden, einen quantifizierbaren Ressourcenbedarf zu ermitteln. Zwar besteht hier ein Vorschlag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“¹⁶⁴, nach dem sich die Länder und Kommunen auf einen bestimmten Prozentsatz ihrer Haushalte einigen, der jährlich für die Förderung der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung zur Verfügung steht. Ziel des Vorschlages ist, dass die Länder und Kommunen weiterhin eine flächendeckende Grundversorgung in diesem Bereich gewährleisten. Dieser Vorschlag ist durchaus zu begrüßen, allerdings ist er nicht weiter quantifiziert, so dass er sich einer Berechnung entzieht.

Schließlich sei abschließend darauf hingewiesen, dass ein Aspekt der Finanzierung von Weiterbildung dringend thematisiert werden sollte, an dieser Stelle aber nur als Hinweis erfolgen kann. Die Qualität der Weiterbildung wird zu einem großen Teil durch die Lehrenden bestimmt. Wie ein Gutachten im Auftrag des BMBF zeigt,¹⁶⁵ befindet sich ein großer Teil der Lehrenden in der Weiterbildung in einer prekären Situation. An dieser Situation etwas zu ändern, ist nicht nur im Interesse der Beschäftigten, sondern auch im gesellschaftlichen Interesse, denn eine gute Qualität hat auch ihren Preis.

163 Vgl. z.B. Faulstich 2004.

164 Vgl. Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2004, S. 193 ff.

165 WSF 2005.

4 Die Gesamtschau

Unbestritten ist, dass frühe Investitionen in den Bildungssektor sich besonders auszahlen. Dies sollte aber nicht zu dem voreiligen Schluss führen, dass Mittel innerhalb des Bildungssektors in die frühe Bildung umgeschichtet werden können. Denn zu berücksichtigen ist, dass bei einer solchen Entscheidung alle diejenigen negativ betroffen wären, die zwar noch innerhalb des Bildungssystems sind – und das ist bei einer Betrachtung des Lernens über den gesamten Lebensverlauf die gesamte Bevölkerung –, aber ihre frühe Bildungsphase bereits abgeschlossen haben. Die Reform eines defizitären Bildungssystems muss also alle Bildungsbereiche gleichberechtigt in den Blick nehmen. Dies schließt nicht aus, dass mittel- und langfristig Investitionen in nachgelagerte Bildungsbereiche reduziert werden können: Wenn erst einmal alle jungen Menschen eine qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung in Kindertageseinrichtungen und einer allgemeinbildenden Schule durchlaufen haben, führt dies langfristig dazu, dass die Ausgaben für das Nachholen von Schulabschlüssen reduziert werden können. Kurzfristig ist der Investitionsbedarf aber hoch, denn es müssen einerseits Investitionen in die frühkindliche Bildung getätigt und gleichzeitig die Folgen eines defizitären Bildungssystems kompensiert werden.

Kurz- bis Mittelfristig ist daher eine Doppelstrategie¹⁶⁶ erforderlich, d.h. hohe Bildungsinvestitionen in der Jugendphase und im Erwachsenenalter. Konkret bedeutet dies:

- Für den Bereich der Kindertagesstätten wurde ermittelt, dass der Ausbau der Betreuung für die bis 3-jährigen Kinder, für die Ganztagsbetreuung der 3- bis 6-jährigen Kinder, für Maßnahmen, die zur Verbesserung der Qualität der Arbeit führen sowie die Verbesserung des Personalschlüssels Mehrausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von 8,9 Mrd. € erfordern. Zudem wurde bei diesen Mehrausgaben davon **ausgegangen, sofern die Elternbeiträge von der öffentlichen Hand übernommen werden. Zudem ergibt sich ein Investitionsbedarf für bauliche Maßnahmen in Höhe von ca. 27 Mrd. €.**
- Die Verbesserung der Situation an den allgemeinbildenden Schulen für den Ausbau der Ganztagsbetreuung, die Weiterbildung der LehrerInnen und die Übernahme von bisher privaten Ausgaben für Bildungszwecke erfordert Mehrausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von 4,95 Mrd. €.
- Die Ausweitung vollzeitschulischer beruflicher Ausbildungsplätze – um ausreichend Ausbildungsmöglichkeiten für junge Menschen zu schaffen – führt zu jährlichen Mehrausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von 670 Mio. €.
- Wenn die Unterfinanzierung des Hochschulbereichs abgebaut werden soll, dann ergibt sich ein jährlicher zusätzlicher Finanzierungsbedarf für die öffentliche in Höhe von 6,554 Mrd. € für die laufenden Ausgaben im Hochschulbereich. Hinzu kommen 2,26 Mrd. € jährlich für Investitionsausgaben.
- Für eine substantielle Verbesserung des Bereiches Weiterbildung ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher öffentlicher Aufwand in Höhe von 8,72 Mrd. €.

Insgesamt belaufen sich damit die jährlichen laufenden Mehrausgaben für die öffentliche Hand auf 29,416 Mrd. €. Hinzu kommen jährliche Investitionsausgaben für bauliche Maßnahmen. Hierfür wurden für den Hochschulbau jährliche Investitionen in Höhe von 2,26 Mrd. € sowie Investitionen für bauliche Maßnahmen in dem Bereich Kindertagesstätten mit einem Gesamtvolumen von 27 Mrd. € ermittelt. Werden diese 27 Mrd. € über einen Zeitraum von 5 Jahren verteilt, ergeben sich hieraus jährliche Investitionsausgaben in Höhe von 5,4 Mrd. €. Die jährlich aufzubringenden Mittel für bauliche Maßnahmen belaufen sich somit insgesamt auf 7,66 Mrd. €. Der jährlich aufzubringende Betrag beläuft sich damit auf ca. 37 Mrd. €.

Hinzuweisen ist darauf, dass dieser Betrag eine untere Grenze darstellt, da einige Reformkonzepte, die zwar wichtig aber noch wenig konkretisiert sind, hier nicht berücksichtigt wurden. Somit ist diese Gutachten als ein erster Aufschlag für die Diskussion aufzufassen, das an mehreren Stellen auch Forschungsbedarf anmeldet.

¹⁶⁶ Bosch 2007, S. 22.

5 Wie kann das alles finanziert werden

Fast 40 Mrd. € zusätzlich für den Bildungsbereich, dies scheint angesichts der immer wieder geäußerten Ansicht von Sparzwängen illusorisch. Dass dies aber durchaus möglich ist, haben andere Studien bereits belegt. Ein plausibles Konzept, das an dieser Stelle vorgestellt wird, ist die „Solidarische Einfachsteuer“ (SES), die von einer Gruppe von Wissenschaftlern entwickelt wurde.¹⁶⁷

Solidarisch ist das vorgeschlagene Konzept aus zwei Gründen:¹⁶⁸ Erstens erfolgt die Besteuerung der Einkommen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bürger. Die Bezieher hoher Einkommen haben eine höhere Steuerlast, der Einkommensstarke tritt solidarisch für den Einkommensschwachen ein. Zum Zweiten ist das Konzept solidarisch, da es dafür sorgt, dass ein solidarisches Miteinander möglich bleibt, dass die öffentliche Hand es sich leisten kann, das, was eine Gesellschaft an öffentlichen Leistungen benötigt, auch bereit zu stellen, da sie die dafür notwendigen Finanzmittel erhält.

Einfach ist das Steuerkonzept, da es die „Schlupflöcher“ im Unternehmens- und Kapitalbereich beseitigt,¹⁶⁹ also das, was das geltende Einkommensteuerrecht kompliziert und intransparent macht. Zudem ist das Steuerkonzept einfach, da es die bestehenden sieben Einkommensarten auf vier reduziert und durch die Abschaffung von Ausnahmetatbeständen viele undurchsichtige Steuergestaltungsmöglichkeiten Transparenz schafft und eine gleichmäßige Besteuerung aller Einkünfte ermöglicht.

Im Folgenden wird auf eine ausführliche Darstellung des Konzeptes verzichtet und lediglich die Aufkommenswirkung dargestellt, da es in diesem Abschnitt ausschließlich darum geht, aufzuzeigen, dass die Reformvorschläge für das Bildungssystem auch finanzierbar sind.¹⁷⁰

167 Vgl. Giegold et al. 2005.

168 Ebenda, S. 203.

169 Ebenda, S. 203.

170 Eine ausführliche Darstellung des Konzeptes bietet Truger 2005.

Tabelle 29: Aufkommenswirkung der Solidarischen Einfachsteuer gegenüber dem Steueraufkommen 2005, Steuermehr- (+)/ Steuermindereinnahmen (-) im Entstehungsjahr (Veranlagungsjahr) 2005

Maßnahme	Aufkommenswirkung in Mrd. €	
Lohnsteuer, Einkommensteuer (Veranlagung), Kindergeld		+ 8,0
Senkung Einkommensteuertarif	- 21,6	
Erhöhung Kindergeld, Kinderfreibetrag	- 1,3	
Realistische Gewinnermittlung	+ 12,0	
Erhöhung Arbeitnehmer-Pauschbetrag	- 0,4	
Wiedereinführung Vollarrechnungsverfahren, effektivere Erfassung der Einkünfte aus Kapitalvermögen	+ 1,1	
Realistische Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung	+ 9,5	
Steuerpflicht auf Veräußerungsgewinne des Privatvermögens (Wertpapiere, vermietete Gebäude)	+ 2,0	
Besteuerung von Minijobs (Annahme: Steuersatz 20 %)	+ 2,1	
Sonstige Steuerfreibeträge § 3 EStG	+ 0,4	
Maßnahmen bei Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen	+ 2,3	
Abschaffung der Tarifbegünstigungen für betriebliche Veräußerungsgewinne	+ 0,8	
Abschaffung Ehegattensplitting für jüngere Ehepaare	+ 5,3	
Pauschalisierte Anrechnung Mehraufkommen aus Gewerbesteuerreform	- 4,2	
Körperschaftsteuer		+ 5,5
Kapitalertragsteuer		+ 1,5
Solidaritätszuschlag		+ 0,7
Gewerbesteuerreform/Gemeindewirtschaftsteuer		+ 7,0
Vermögensteuer		+ 15,0
Erbschaftsteuerreform		+ 4,0
Steuern und Kindergeld insgesamt		+ 41,7

Quelle: Giegold et al. 2005, S. 204.

Insgesamt ließen sich somit bei einer Steuerreform Mehreinnahmen in Höhe von über 40 Mrd. € realisieren, die für die Finanzierung einer Reform des deutschen Bildungssystems unter dem Gesichtspunkten Chancengleichheit und Nachhaltigkeit ausreichen sollten. Allerdings muss hierbei im Blick behalten werden, dass diese potentiellen staatlichen Mehreinnahmen auch für andere sozialpolitische Aufgaben verwandt werden müssen. Daher bedarf es eines Gesamtkonzeptes öffentlicher Ausgabenpolitik, dass aber erst noch zu entwickeln ist.

Letztlich sei noch auf den Umstand hingewiesen, dass in diesem Gutachten nicht der Frage nachgegangen wurde, auf welcher Ebene staatlichen Handelns Verantwortung und Finanzierung des Bildungssystems erfolgen sollte. Sowohl hinsichtlich der Entscheidung über die Ausgestaltung als auch der Finanzierung des Bildungssystems sind in Deutschland aufgrund seiner föderalen Struktur alle staatlichen Ebenen – der Bund, die Länder und Kommunen – im unterschiedlichen Umfang beteiligt: Im Zuge der Föderalismusreform I wurden die Rahmengesetzgebungskompetenz für den Hochschulbereich abgeschafft, ein sogenanntes Kooperationsverbot für die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen durch den Bund eingeführt, die Finanzierung von Modellversuchen im Bereich der Bildung durch den Bund aufgegeben und im „Gegenzug“ nur eine unzureichende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse eingeführt.¹⁷¹ Der Fortfall der Instrumente der Bildungsplanung, der gemeinsam getragenen Institutionen, der weitgehende Verzicht auf abgestimmtes Handeln zwischen Bund und Ländern, der Wegfall von Bund-Länder-Modellversuchen, die geplante ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes – alles Folgen der Föderalismusreform I – haben der Bildung in Deutschland nicht geholfen, sondern massiv geschadet.

¹⁷¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Wissenschaftlicher Beraterkreis der Gewerkschaften ver.di und IG Metall 2008, S. 25.

Die Föderalismusreform II sollte daher dafür genutzt werden, eine Sicherung von Bildung und Wissenschaft als Zukunftsinvestitionen festzuschreiben und die Kompetenzen von Bund und Ländern neu zu gestalten. Dieses ist sicherlich kein leichtes Unterfangen, denn hierbei ist ein Trade-off zu lösen: Einerseits hat eine dezentrale Organisation und Verwaltung Vorteile, wie die Nähe zu den Sachproblemen oder die Möglichkeit regionenspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. Andererseits weist auch die zentrale Verwaltung und Steuerung Vorteile auf, hier ist insbesondere hervorzuheben die Möglichkeit einheitliche Standards zu schaffen und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Für diesen Trade-off adäquate Lösungen zu finden ist sicherlich eine der dringlichsten Forschungsaufgaben, die für eine zukunftsfähige Finanzierung des Bildungssystems geleistet werden muss.

6 Literatur¹⁷²

- AG Bildung und Forschung der SPD Bundestagsfraktion (2008): Aufstieg Plus50. Eckpunkte der AGBF zur Reform des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG).
- Arrow, K. J. (1980): Wo Organisation endet, Wiesbaden: Gabler.
- Barnett, S. W. (1985): Benefit-Cost Analysis of the Perry Preschool Program and its Policy Implications, in: Educational Evaluation and Policy Analysis, Jg. 4, Band 7, S. 333-342.
- Behringer, F./Moraal, D./Schönfeld, G. (2008): Betriebliche Weiterbildung in Europa: Deutschland weiterhin nur im Mittelfeld. Aktuelle Ergebnisse aus CVTS3, in: BWP 1/2008, S. 9-14 http://www.bibb.de/dokumente/pdf/BWP_2008-01_behringer_cvts3.pdf.
- Bellenberg, G. (2001): Wie Kinder aufwachsen, in: Böttcher, W./Klemm, K./Rauschenbach, T. (Hg.): Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich, Weinheim/München, S. 21-37.
- Bock-Famula, K. (2002): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der GEW, Frankfurt/M.
- Bock-Famula, K./Timmermann, D. (2000): Wie teuer sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zu Kosten, Ausstattung und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, Neuwied Kriftel Berlin: Luchterhand.
- Bodenhöfer, H.-J./Riedel, M. (1998): Bildung und Wirtschaftswachstum – Alte und neue Ansätze, in: von Weizsäcker, R. K. (Hg.): Bildung und Wirtschaftswachstum, Berlin: Duncker & Humblot, S. 31-63.
- Bosch, G. (2007): Überlegungen zur Finanzierung von Bildung, in: Hänlein, A./Roßnagel, A. (Hg.): Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernhard Nagel, Kassel, S. 21-32.
- Buch, F./Yorck Hener, Y./Stuckrad, T.v. (2006): Prognose der Studienkapazitätsüberschüsse und -defizite in den Bundesländern bis zum Jahr 2020, CHE Arbeitspapier Nr. 77, Güterloh.
- Büchel, F./Spieß, C. K./Wagner, G. (1997): Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 49, Heft 3, S. 528-539.
- Budde, H./Klemm, K. (1994): Zur Entwicklung der Bildungsfinanzierung: Stagnierende Bildungsausgaben – Privatisierung – Aufgabenreduzierung, in: Rolff, H.-G./Bauer, K.-O./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hg.): Jahrbuch für Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven, Band 8, Weinheim München, S.99-123.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2000): Berichtssystem Weiterbildung VII. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2005): Grund- und Strukturdaten 2005, Bonn Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007a): Berufsbildungsbericht 2007, Berlin Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.)(2007b): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationen-System, Berlin Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007c): OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2006, Bonn Berlin http://deutschland.dasvonmorgen.de/pub/bildung_auf_einen_blick_06_wesentliche_aussagen.pdf.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.)(2004): OECD. Early Childhood Policy Review 2002-2004. Hintergrundbericht Deutschland, Fassung vom 22.11.2004, Berlin.
- Bundesregierung (2008): Aufstieg durch Bildung – Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung, Berlin Bonn.

172 Der Zugriff auf alle angegebenen URL-Adressen erfolgte im Zeitraum 3. – 20.03.2008.

- Daniel, H.-D./Schwarz, S./Teichler, U. (1999): Study Costs, Student Income and Public Policy in Europe, in: European Journal of Education, JG. 34, Nr. 1, S. 7-21.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland, Berlin.
- DGB-Bundesvorstand Bereich Arbeitsmarktpolitik (2007): Überblick über die Entwicklung wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente, September 2007, Einblick 17/2007 http://www.einblick.dgb.de/hintergrund/2007/index_html.
- Dohmen, D. (2007): Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-Ausbaus für die unter 3-jährigen, FiBS-Forum Nr. 38, Berlin.
- Dohmen, D./Himpele, K./Freyaldenhoven, J. (2006): Kosten von Ganztagschulen, FiBS-Forum Nr. 32, Köln.
- Dohmen, D./de Hessel, V./Himpele, K. (2007): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, Bonn Berlin.
- Dohmen, D./Erbes, A./Fuchs, K./Günzel, J. (2008): Was wissen wir über Nachhilfe? – Sachstand und Auswertung der Forschungsliteratur zu Angebot, Nachfrage und Wirkungen, Berlin.
- Edding, F. u.a.: Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung. Göttingen, 1974.
- Ehmann, C. (2001): Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld: Bertelsmann.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bielefeld.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004): Finanzierung Lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld.
- Faulstich, P. (2004): Ressourcen für die allgemeine Weiterbildung in Deutschland, Bielefeld.
- GEW (2007a): Erzieherinnenausbildung in der Hochschule: Studienmodelle im Überblick, Frankfurt/M.
- GEW (2007b): Wie gehts im Job? KiTa-Studie der GEW, Frankfurt/M.
- GEW (2007c): Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung. Bestandsaufnahme und Eckpunkte zur Weiterentwicklung, Frankfurt/M.
- Giegold, S./Hickel, R./Krämer, R./Kraus, A./v. Larcher, D./Troost, A./Truger, A./Winsemann, B. (2005): Konzept für eine „Solidarische Einfachsteuer“ (SES). Gerechte Steuern – Öffentliche Finanzen stärken, in: Truger, A. (Hg.): Können wir uns mehr Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten? Marburg, S. 177-205, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage.
- Gilch, H./Stratmann, F. (2007): Studiengebühren/-beiträge: Die Ländermodelle und ihre Umsetzung in den Hochschulverwaltungen, HIS-Nutzertagung 2007 5.6.2007, <http://www.his.de/pdf/SOSZUL2007/A18.pdf>.
- Hank, K./Kreyenfeld, M./Spieß, C. K. (2003): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, DIW Diskussionspapier 331, Berlin: DIW.
- Initiative Bundesregelungen für die Weiterbildung (2007): Impulse für die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung, Berlin, Frankfurt/M.
- Initiative Bundesregelungen für die Weiterbildung (2008): Impulse für eine nachhaltige Gestaltung der Weiterbildung zwischen Markt und Staat, Berlin Frankfurt/M.
- Jaich, R. (2004a): Wer soll eigentlich für Weiterbildung zahlen. Individuelle Bildungskonten, Bildungsgutscheine oder Bildungsfonds, Gutachten im Auftrag der gewerkschaftlichen Initiative von ver.di und IG Metall, Berlin.
- Jaich, R. (2004b): Tageseinrichtungen für Kinder: Individueller und gesellschaftlicher Nutzen sowie Finanzierungsinstrumente, in: Haubner, D./Metzger, E./Schwengel, H. (Hg.): Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure, Marburg, S. 113-130.
- Jaich, R. (2007a): Verfassung der beruflichen Bildung, in: Hänlein, A./Roßnagel, A. (Hg.): Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernhard Nagel, Kassel, S. 69-78.

- Jaich, R. (2007b): Weiterbildung zwischen individuelle und öffentliche Verantwortung, in: Weiterbildung. Zeitschrift für Grundlagen, Praxis und Trends, 6/2007, S. 26-28.
- Hönigsberger, H. (2004): Hochschulfinanzierung aus dem Geist der demokratischen Republik, in: Haubner, D./Metzger, E./Schwengel, H. (Hg.): Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure, Marburg, S. 235-257.
- Klemm, K. (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status Quo und Perspektiven, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Netzwerk Bildung, Bonn.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.) (2006): Bildung in Deutschland 2006. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.
- Krawietz, M./Heine, C (2007): Wahlmotive und Bewertungen des Studienortes bei Studienanfängern im Vergleich der neuen und der alten Länder, Ergebnisse aus der Befragung der Studienanfänger des Wintersemesters 2006/07 HISBUS-Kurzinformation Nr. 18, <https://hisbus.his.de/hisbus/docs/hisbus18.pdf>.
- Lang, T. (2005a): HIS-Dokumentation zu Studiengebühren/Studienbeiträgen, Teil I, Erwartete Effekte und internationale Erfahrungen, Hannover.
- Lang, T. (2005b): HIS-Dokumentation zu Studiengebühren/Studienbeiträgen, Teil II; Verfahren zur Sensitivitätsanalyse der Einnahmepotenziale von Studiengebühren – Einfluss verschiedener Darlehens-, Stipendien- und Freiplatzlösungen, Hannover.
- Lange, J. (2008): Strukturmerkmale von Kindertageseinrichtungen, in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Zahlenspiegel 2007, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München, S 73-112.
- Müller Kucera, K./Bauer, T. (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Edition Sozialpolitik Nr. 5, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Zürich.
- Nagel, B. (2005): Weiterbildung als Zukunftsinvestition, in: Faulstich, P./Bayer, M. (Hg.): Lerngelder. Für eine öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung, Hamburg, S. 144-171.
- Nagel, B./Jaich, R. (2004): Bildungsfinanzierung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Nehls, H.: Verteilungsprobleme des dualen Ausbildungssystems, in: Haubner, D./Metzger, E./ Schwengel, F. (Hg.): Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure, Marburg, 2004, S. 207-216.
- Neß, H. (2007): Generation abgeschoben. Warteschleifen und Endlosschleifen zwischen Bildung und Beschäftigung. Daten und Argumente zum Übergangssystem, Bielefeld.
- Schulz-Oberschelp, P. (2008): Erheblich mehr Neueintritte bei der beruflichen Weiterbildung – aber im Schnitt keine Steigerung der Teilnehmerzahlen, http://www.netzwerk-weiterbildung.info/upload/m47a1f50046f36_verweis1.pdf.
- OECD (2004): Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).
- Paulsen, B. (2006): Berufliche Qualifizierung von Benachteiligten – Vorlage zur Sitzung 2 /2006 des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung, Bonn, http://www.good-practice.de/ha_vorlage_bnf2006.pdf.
- Rauschenbach, T./Riedel, B./Schilling, M. (2007): Der Streit um die Zahlen –Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen, DJI, München.
- Riedel, B. (2005): Ausgewählte Daten zum Personal in Tageseinrichtungen für Kinder, in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Zahlenspiegel 2005, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Riedel, B. (2008): Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.):Zahlenspiegel 2007, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München, S. 9-51.
- Rürup, B./Kohlmeier, A. (2007): Wissenschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens, Bonn Berlin.

- Schilling, M. (2004): Berechnung der Platzkosten als finanzielle Grundlage für den quantitativen und qualitativen Ausbau, in: Diller, A./Leu, H. R./Rauschenbach, T. (Hg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, München, S. 31-54.
- Schilling, M. (2008): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: Deutsches Jugendinstitut (Hg.):Zahlenspiegel 2007, Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München, S. 219-232.
- Schuldt, K./Troost, A. (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis?, Hamburg.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK)(2005): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 176, Bonn.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK)(2006): Bericht über die allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – 2002 bis 2004, Bonn.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK)(2007a): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2002 bis 2005, Bonn.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) (Hg.)(2007b): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2006. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa, Bonn.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) (Hg.)(2007c): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005 bis 2020, Bonn.
- Sell, S. (2004): Die Ganztagsschule als Instrument oder Voraussetzung der Wissensgesellschaft? Ein Beispiel für ein strategisches Dilemma des deutschen Bildungswesens, in: Haubner, D./Metzger, E./Schwengel, H. (Hg.): Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure, Marburg, S. 163-194.
- Spieß, C. K. Et al. (2002) : Abschätzung der Brutto-Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau der Kindertageseinrichtungen, Berlin.
- Stange, E.-V. (2004): Finanzierungsstrukturen in der Grundschule und Sekundarstufe I und II, in: Haubner, D./Metzger, E./Schwengel, H. (Hg.): Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure, Marburg, S. 147-161.
- Statistisches Bundesamt (2006a): Im Fokus: Ausgaben je Schüler/-in 2004, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007a): Kindertagesbetreuung regional 2006, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007b): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen am 15.03.2007, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007c): Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2004/2005, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007d): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2006. Revidierte Ergebnisse, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007e): Berufliche Weiterbildung in Unternehmen. Dritte europäische Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS3), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007f): Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen Schuljahr 2006/07, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007g): Bildung und Kultur. Berufliche Schulen Schuljahr 2006/07, Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007h): Bildung und Kultur. Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2005, Fachserie 11 Reihe 4.3.2, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2007i): Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen 2006, Fachserie 11 Reihe 4.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007j): Bildung und Kultur, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) 2006, Fachserie 11 Reihe 8, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008a): Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/2006, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008b): Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005, Fachserie 14 Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich. Ausgaben 2007, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Kindertagesbetreuung regional 2007. Ein Vergleich aller 439 Kreise in Deutschland, Wiesbaden.
- Steinke, R. (Hg.)(1999): Expertisen für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der Beruflichen Bildung, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Nr. 38, Berlin.
- Stoß, F. (2001): Gehört die PatchWork-Biografie die Zukunft? Zur Stabilität von Berufen in Dienstleistungsbranchen, in: Herzberg, G. et al. (Hg.): Bildung schafft Zukunft. Über die Perspektiven von Bildung, Beruf und Beschäftigung. Hamburg, S. 89-98.
- Textor, M. R. (ohne Jahresangabe): Kindertagesbetreuung: Ausgaben von Bundesländern und OECD-Staaten im Vergleich, in: Kindergartenpädagogik – online-Handbuch – <http://www.kindergartenpaedagogik.de/>.
- TNS Infratest Sozialforschung (2008): Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – Eckdaten zum BSW-AES 2007, München http://www.bmbf.de/pub/weiterbildungsbeteiligung_in_deutschland.pdf.
- Truger, A. (Hg.)(2005): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten, Marburg.
- Truger, A./Eicker-Wolf, K./Blumtritt, M. Auswirkungen der (Wieder-) Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies, 7/2007, Düsseldorf.
- Ulrich, J. G. (2006a): Wie groß ist die Lehrstellenlücke wirklich? Vorschlag für einen alternativen Berechnungsmodus, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 35. Jg., Heft 3. S. 12-16.
- Ulrich, J. G. (2006b): Transparenz auf dem Ausbildungsmarkt. Aktuelle Lage, Intransparenzen und Lösungsmöglichkeiten, Vorlage zur Sitzung 1/2006 des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung am 09. März 2006 in Bonn.
- Ulrich, J. G./Krekel, E. M. (2007): Zur Situation der Altbewerber in Deutschland, Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2006, in: BiBB Report 1/2007.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hg.)(2004): Bildung neu denken! Das Finanzierungskonzept, Wiesbaden.
- Wehrmann, I. (2008): Deutschlands Zukunft: Bildung von Anfang an! Umsetzung von Bildungskonzepten, Vortrag gehalten am 12.03.2008 in Gelsenkirchen, <http://www.ilse-wehrmann.de/cms/080312-Gelsenkirchen.pdf>.
- Weiß, M. (2000): Bildung – zu viel Aufwand für zu wenig Nutzen?, in: de Haan, G./Hamm-Brücher, H./Reichel, N. (Hg.): Bildung ohne Systemzwänge. Innovationen und Reformen, Neuwied: Luchterhand, S. 235-250.
- Wissenschaftlicher Beraterkreis der Gewerkschaften ver.di und IG Metall (2008): Berufs-Bildungs-Perspektiven 2008. Solidarität und gemeinsame Verantwortung. Bildungspolitik zwischen falschem Zentralismus und falschem Föderalismus, Berlin Frankfurt/M.
- Wissenschaftsministeriums Baden-Württemberg (2007): Erste Erfahrungen mit den Studiengebühren im Sommersemester 2007 an den Hochschulen und Berufsakademien in Baden-Württemberg, http://mwk.baden-wuerttemberg.de/uploads/media/07_07_12_Endfassung_Erfahrungsbericht_01.pdf.

Wissenschaftsrat (2005): Empfehlungen zum 35. Rahmenplan für den Hochschulbau 2006 – 2009, Band 1, Allgemeiner Teil, Köln.

WSF Wirtschafts- und Sozialforschung (2005): Erhebung zur beruflichen und sozialen Lage von Lehrenden in Weiterbildungseinrichtungen. Schlussbericht, Gutachten im Auftrag des BMBF, http://www.bmbf.de/pub/berufliche_und_soziale_lage_von_lehrenden_in_weiterbildungseinrichtungen.pdf.

Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0
Telefax: 02 11/77 78-225

