

Vortrag von **Prof. Dr. Bernhard Nagel (Universität Kassel)**  
anlässlich der Konferenz der GEW Thüringen zur Bildungsfinanzierung  
„Welche Bildung muss sich Thüringen leisten?“  
am 13.03.2004 in der Fachhochschule Erfurt

## **Bildungsfinanzierung in Deutschland**

### **Analyse und Gestaltungsvorschläge**

#### **1. Vorgehensweise**

Dieser Stellungnahme, die in weiten Teilen auf eine gemeinsam mit Roman Jaich im Jahre 2002 erstellte Studie zurückgeht, liegt ein rechtsökonomischer Ansatz zugrunde, der erklärungsbedürftig ist. Der rechtsökonomische Ansatz ist im Rahmen der Institutionenökonomie entwickelt worden. Systemverhalten wird hierbei auf Handlungen von Individuen reduziert. Dem Ansatz liegt also ein methodologischer Individualismus zugrunde. Es ist ein ökonomischer Ansatz. Bildung wird nicht als meritorisches Gut betrachtet, d. h. die Finanzierung der Bildung kann nicht allein dadurch gerechtfertigt werden, dass es sich um Bildung handelt. Ein Problem dieses Ansatzes ist, dass die intrinsische Motivation berücksichtigt werden muss. Sie führt teilweise dazu, dass die extrinsische Motivation verdrängt wird oder umgekehrt. Ein Beispiel ist die Entwicklung der Blutspenden in den USA. Ursprünglich handelte es sich um eine karitative Betätigung der Menschen, für die sie keine Entschädigung verlangten. Als für Blutspenden Geld bezahlt wurde, ging die Spendenbereitschaft zurück. Die karitative (intrinsische) Motivation wurde verdrängt.

Bei der Untersuchung der Bildungsfinanzierung in Deutschland ergeben sich große Probleme der Datenerhebung. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Weiterbildung. Gerade auch hier liegen aber erhebliche Defizite. Es besteht Handlungsbedarf. Wenn man nach Handlungsanleitungen sucht, treten Probleme bei der Übertragung ausländischer Modelle auf. Dies hängt damit zusammen, dass im Ausland häufig unterschiedliche Leitbilder im Hintergrund der Bildungsfinanzierung stehen. So werden z. B. - vergrößert betrachtet - die Studierenden in den skandinavischen Ländern als junge Staatsbürger betrachtet. Aufgabe des Staates ist es hier, diese Bildungsphase zu finanzieren. Anderswo, insbesondere in den

angelsächsischen Ländern, sind die Studierenden hingegen Investoren. Da sie aus den Bildungsmaßnahmen später Erträge zu erwarten haben, erwartet man von ihnen eine Mitfinanzierung der Maßnahmen. In den südeuropäischen Ländern sieht man die Studierenden in erster Linie als Familienmitglieder. Wenn der Staat Studienförderung betreibt, versteht sich diese als Familienförderung. Ehe man demnach ein ausländisches Konzept übernimmt, muss man sich für ein Leitbild entscheiden. Dieses braucht nicht den hier skizzierten „reinen“ Typen zu entsprechen. Auch „Mischmodelle“ sind möglich. Eine derartige Entscheidung muss aber ausgewiesen werden.

Der Ansatz orientiert sich erstens am sogenannten Minimumprinzip. Ein vorgegebenes, als effizient bezeichnetes Nutzenniveau der Bildung soll mit minimalem Ressourceneinsatz erreicht werden. Im internationalen Vergleich ist das deutsche Bildungsniveau zu niedrig, wie unter anderem die PISA-Studie belegt. Dem gegenüber wäre das Maximumprinzip auf die Finanzierung im Rahmen des gegenwärtigen, vorgegebenen Etats ausgerichtet und würde danach fragen, wie die Mittel am besten (effizientesten) verteilt werden können. Dies wäre, wie zu zeigen sein wird, zur Beseitigung der Missstände im Bildungswesen aber nicht ausreichend. Zweitens wird Bildung als Investition angesehen. Auszubildende und Weiterzubildende sind also Investoren. Unter bestimmten Voraussetzungen erzeugt eine Bildungsmaßnahme positive externe Effekte für die Gesellschaft. Dann ist es gerechtfertigt, dass sie vom Staat ausschließlich oder zum Teil über Steuergelder finanziert wird. In anderen Fällen ist es gerechtfertigt, dass der Staat soziale Schutzpflichten übernimmt. Auch dies muss aber ausgewiesen werden.

## **2. Kindertagesstätten**

Es ist bekannt, dass Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren besonders gut lernen. Hier werden Grund und Schlüsselqualifikationen wie z. B. die sprachliche Kompetenz mit Leichtigkeit erlernt. Diese Qualifikationen sind nicht nur für das jeweilige Kind vorteilhaft, sondern auch für den Zusammenhalt einer demokratischen Gesellschaft mit hohem Bildungsstand und Innovationspotenzial unverzichtbar. Der im Bereich der Kindertagesstätten ausgegebene Bildungseuro ist der am effizientesten ausgegebene Bildungseuro, weil die externen Effekte der Bildungsinvestitionen überragend hoch sind. Deshalb empfiehlt sich eine Gebührenfreiheit der Kindergärten, die notfalls durch Steuererhöhungen sicherzustellen ist.

Nur durch beitragsfreie Kindertagesstätten, möglichst ganztags betrieben, können die Kinder im erforderlichen Umfang betreut und ausgebildet werden.

Kindertagesstätten können durch die öffentliche Hand, durch Wohlfahrtsverbände oder durch Private betrieben werden. Die Vielfalt der Träger soll durch die Finanzierungsvorschläge nicht angetastet werden. Es ist aber davon abzuraten, einen Marktwettbewerb – etwa durch Gutscheine - zur Realisierung eines bedarfsgerechten Angebots zu initiieren. Eine solche Form der Koordination wäre mit sehr hohen Kosten verbunden. Kosten können vor allem aufgrund von fehlerhaften Bedarfsplanungen entstehen, z. B. wenn das vereinbarte Angebot nicht den Präferenzen der Nachfrager entspricht. Deshalb sind im Bereich der Kindertagesstätten Markt- und Gutscheinmodelle nicht sinnvoll. Im Anschluss an das völlige Versagen eines Gutscheinsystems in Hamburg ist die Finanzierung von Kindertagesstätten durch Gutscheine daher abzulehnen.

Zu fragen ist, wie dann die öffentliche Finanzierung erfolgen soll, d. h., ob pro Kind, pro Gruppe oder pauschal gefördert werden soll. Die jeweilige Höhe des Finanzbedarfs der Tagesstätten soll m. E. pro Gruppe bestimmt werden. Würde man die Kindertagesstätten pro belegtem Platz finanzieren, dann hätten kleine Nachfrageschwankungen schon Auswirkungen auf die Finanzierungsgrundlage. Dem gegenüber ist die Finanzierung pro Gruppe vorzuziehen. Die Finanzierung sollte in erster Linie Sache des Landes sein, erst in zweiter Linie Sache der Kommunen. In diesem Zusammenhang erscheint es problematisch, dass Kindertagesstätten zunehmend aus der kommunalen in die freie Trägerschaft übergehen. Es ist denkbar, dass in diesem Zusammenhang die Gehälter der Erzieherinnen und Erzieher abgesenkt werden, was die Qualität der Kindertagesstätten nicht fördern würde.

Die Kindertagesstätten sind gewissermaßen die Basis und der Sockel der Bildungspolitik. Was hier versäumt wird, ist in späteren Phasen kaum noch aufzuholen. Deshalb sollten hier auch die Schwerpunkte gesetzt werden, wenn zusätzliche Finanzmittel für die Bildung verfügbar gemacht werden.

### **3. Schulen**

Die Ausstattung der allgemeinbildenden Schulen lässt in Deutschland fast überall zu wünschen übrig. Die Kommunen sind oft nicht mehr in der Lage, die Schulen angemessen

auszustatten und durch Reparaturen instand zu halten. Was den Anteil von Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss in % der gleichaltrigen Bevölkerung anbelangt, liegt der Bundesdurchschnitt bei 9,1% (Bellenberg/Böttcher/Klemm in Böttcher/Klemm/Rauschenbach, 2001, S. 106). Deutschland muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um zu verhindern, dass weiterhin Bildungspotenziale in diesem Umfang verschleudert werden.

Was die einzelnen Schulstufen angeht, ist gerade auch unter dem Gesichtspunkt, dass spätere Bildungsabbrecher sozusagen von Beginn an verhindert werden müssen, die Unterfinanzierung insbesondere im Grundschulbereich und im Bereich der Regelschule nicht mehr länger hinzunehmen. Die Betreuung der Schüler ist zu verstärken. Hier muss ein zweiter Schwerpunkt einer verstärkten Bildungsfinanzierung gesetzt werden. Insbesondere sollten sich die Bundesländer bereit finden, die vom Bund angebotenen Mittel zur Einrichtung und zum Ausbau von Ganztagschulen abzurufen.

Es ist zu fragen, ob Dritte in die Finanzierung der Schulen einbezogen werden können. Dies kann durch Werbung, durch Sponsoring, durch Public-Private Partnership, durch Elternvereine oder durch Einschränkung der Lehr- und Lernmittelfreiheit geschehen. Problematisch ist die Public-Private Partnership. Es besteht die Gefahr, dass sich hier die privaten gegenüber den öffentlichen Interessen durchsetzen. Die Lehr- und Lernmittelfreiheit sollte nur im Notfall eingeschränkt werden. Im Falle einer solchen Einschränkung besteht die Gefahr der sozialen Polarisierung. Die Einführung von Wettbewerbselementen in Form einer Budgetierung und einer generellen Marktorientierung ist insofern problematisch, als nur die Abhängigkeit von der Bürokratie durch die Abhängigkeit vom Markt ersetzt wird. Gegen Sponsoring ist hingegen nichts einzuwenden, wenn sichergestellt ist, dass – z. B. durch die Bildung von Fonds – auch weniger gut situierte Schulen in den Genuss der Förderung kommen.

Zu Recht wird von vielen die Wiedereinführung des Schüler-Bafög nach dem Vorbild der siebziger Jahre gefordert. Die niedrige Akademikerquote in Deutschland resultiert in erster Linie aus der Tatsache, dass im überkommenen, dreigliedrigen Schulsystem zu wenige Schüler die Hochschulreife erreichen. Ein Ausbau des Schüler-Bafög kann dazu beitragen, die soziale Selektivität der allgemeinbildenden Schulen abzubauen.

#### **4. Berufsausbildung**

Es ist bekannt, dass die Wirtschaft zu wenige Ausbildungsplätze zur Verfügung stellt. Die Ausbildungsquote der Betriebe ist dramatisch zurückgegangen. Besonders dramatisch ist die Situation in den neuen Bundesländern, und sie verschlechtert sich jedes Jahr weiter. Im Jahre 2003 wurden nur noch 557.610 Ausbildungsverträge abgeschlossen, 434.750 in den alten; 122.860 in den neuen Bundesländern. Und das ist nicht die ganze Wahrheit: Zunehmend tritt die Finanzierung durch den Staat (auch den Bund) an die Stelle der betrieblichen Finanzierung. Die Zahl der betrieblichen Ausbildungsverträge erreichte hierzulande mit 497.243 im Jahre 2003 einen historischen Tiefststand. Vielfach wird in überbetrieblichen Stätten oder in sogenannten berufsvorbereitenden Maßnahmen ausgebildet. Damit wird aber der Vorteil verspielt, den die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich aufweist, d. h. die Einbeziehung des Lernorts Betrieb in die Ausbildung.

Es erscheint zweckmäßig, die mangelnde Ausbildungsbereitschaft der Betriebe durch den Gesetzgeber anzugehen. Kern des Gesetzes sollte ein Fondsmodell sein, das auf einer Normierung der Weiterbildungspflicht der Unternehmen basiert. Wer nicht im Rahmen einer durch die jeweiligen Umsätze bestimmten Quote ausbildet, muss nach dem von mir präferierten Konzept eine Umlage bezahlen. Diese Umlage wird in Fonds verwaltet und für Ausbildungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Die Fonds sollen branchenbezogen von den Sozialpartnern organisiert werden. Die Organisation der Fonds kann durch Tarifvertrag geregelt werden. Inländisches Vorbild ist hier das Baugewerbe, das aus freien Stücken einen solchen Fonds errichtet hat. Nur subsidiär, d. h. wenn Tarifverträge nicht zustande kommen, sollten die Fonds öffentlich verwaltet werden.

## **5. Hochschulen**

Die Hochschulen sind in Deutschland unterfinanziert. Dies wird in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Vernachlässigt wird in dieser Diskussion aber, dass die Hochschulen gleichzeitig unter erheblichen Effizienzproblemen leiden. Eine Verbesserung der Situation an den Hochschulen sollte nicht in erster Linie durch höhere staatliche Finanzmittelzuweisungen, sondern durch eine Verbesserung der Effizienz erzielt werden. Die Effizienz der bundesdeutschen Hochschulen lässt ebenso zu wünschen übrig wie die durch das mangelhafte Schulsystem induzierte – zu niedrige - Studienanfängerquote, die im Jahre 2000 bei 30,4% lag (bmbf Grund- und Strukturdaten 2001/2002 S. 154), letztes Jahr aber auf über 35%

angestiegen sein soll. Damit liegt Deutschland immer noch weit hinter anderen OECD-Staaten zurück. Dramatisch ist der Abstand zu den skandinavischen (Finnland über 70%!) und angelsächsischen Staaten, die jedoch z. T. andere Schul- und Hochschulsysteme haben. Auch wenn man die Unterschiede in den jeweiligen Hochschulsystemen berücksichtigt, ist es doch erstaunlich, dass in Ländern wie Italien, Frankreich und Dänemark eine erheblich höhere Studienanfängerquote erreicht wurde. Zum Einen kann dieser Befund damit zusammenhängen, dass es in Deutschland ein attraktives Berufsausbildungssystem gibt, das auch als Alternative für Abiturienten zu betrachten ist. Zum Anderen hängt dies aber mit der bereits angesprochenen sozialen Selektivität der Schulen in Deutschland zusammen.

Es gibt viele Möglichkeiten, die Effizienz der Hochschulen zu verbessern. Hierzu zählen Konzepte wie Globalhaushalte, Evaluierungen der Lehre und Ranglisten zwischen den Hochschulen.

Als eine zusätzliche Möglichkeit der Effizienzsteigerung wird von einigen die Einführung von Studiengebühren angesehen. Abzulehnen ist in diesem Zusammenhang eine Position, welche u. a. von der Monopolkommission (Sondergutachten 2000) vertreten wird. Danach sind Studiengebühren zu befürworten, obwohl sie zu einer Reduktion der Studierendenzahlen führen. M. E. ist es jedoch erforderlich, die Studierendenzahlen zu erhöhen und damit zusätzliche Begabungsreserven zu entwickeln. Deshalb sind Studiengebühren nur insofern zu befürworten, als sie nicht oder nur unwesentlich vom Studium abschrecken. Eine Reihe von Bundesländern hat sich im Rahmen der Möglichkeiten, die das HRG bietet, zur Einführung von relativ niedrigen allgemeinen Verwaltungsgebühren und zu erheblich höheren Studiengebühren für Langzeitstudenten entschlossen. Gegen niedrige „allgemeine Verwaltungsgebühren“ (eigentlich Studiengebühren!) ist nichts einzuwenden, da sie niemanden vom Studium abhalten. Sie könnten daher, wenn die Hochschulen neben der Verwaltung im engsten Sinne entsprechende Leistungen (z. B. eine Beratung zum Übergang in die Beschäftigung, Internetanschlüsse, Hochschulsport, musische Aktivitäten) bereitstellen, auf ~~€100~~ ~~€10~~ erhöht werden. Es ist jedoch zu fragen, ob durch die Studiengebühren für Langzeitstudenten, ja darüber hinaus durch die in der öffentlichen Debatte von vielen geforderte generelle Einführung von substanziellen allgemeinen Studiengebühren die Finanzlage der Hochschulen ohne Schaden für das Ziel der effizienten Entwicklung der Begabungsreserven verbessert werden kann. Zum einen sind Langzeitstudenten oft berufstätig. Sie benötigen längere Studienzeiten als Vollzeitstudenten. Zum andern belasten

Langzeitstudenten gerade in den letzten Semestern die Hochschulen kaum, da ihnen oft nur noch wenige Scheine zum Abschluss fehlen. Es wäre daher besser, maßvolle Verwaltungsgebühren anstelle hoher Gebühren für Langzeitstudenten zu erheben. Problematisch sind Studiengebühren aber vor allem deshalb, weil sie den Hochschulen voraussichtlich nicht zugute kommen werden oder würden. Angesichts der Finanzlage der Länder ist zu erwarten, dass der jeweilige Finanzminister eventuelle Studiengebühren in den allgemeinen Haushalt des Landes einstellen wird. Auch wenn er dies nicht tut, ist doch zu erwarten, dass parallel zum Ansteigen der Studiengebühren die staatlichen Leistungen an die Hochschulen zurückgefahren werden. Insofern wird sich die Finanzlage der Hochschulen durch Studiengebühren nicht verbessern.

Wenn es darum geht, die Studierenden zu einem zügigen Studium anzuhalten, sind nicht Studiengebühren, sondern Studienkonten das mit Vorrang zu diskutierende Mittel. Jedes Studienkonto, das nach Modulen abgerechnet werden sollte, könnte ein Guthaben für ein gebührenfreies weiteres bzw. weiterbildendes Studium enthalten, soweit das ursprüngliche, die Regelstudienzeit übersteigende Guthaben noch nicht aufgebraucht ist.

Selbst wenn man (hypothetisch) unterstellt, dass die Studiengebühren den Hochschulen zugute kommen würden, ist vor überzogenen Hoffnungen zu warnen. Vielfach wird behauptet, dass durch Studiengebühren effiziente Studienentscheidungen induziert werden. Führen Studiengebühren tatsächlich zu einem effizienten Nachfrageverhalten der Studierenden? Die Antwort ist nicht eindeutig. In erster Linie sind eingeschränkte Informationen, niedrige Wohn- und Transportkosten sowie die regionalen Verbindungen dafür maßgeblich, dass viele Studierende an ihrem Heimatort studieren. Eine Hochschule, die in Erwartung höherer Studiengebühren ihr Studienangebot verbessert, kommt nicht, wie im Modell unterstellt, quasi „automatisch“ durch das Wirken der Marktkräfte in den Genuss höherer Studierendenzahlen. Solange die Informations-, Transport- und Unsicherheitsprobleme der Studierenden nicht bewältigt sind, ist daher nicht damit zu rechnen, dass durch Studiengebühren effiziente Studienentscheidungen induziert werden.

Das Problem der Qualitätsverbesserung an den Hochschulen ist in erster Linie durch eine Verbesserung der Hochschulorganisation, durch eine (hochschulinterne) Evaluation der Lehre und durch ein wissenschaftlich solides Ranking (nach Fächern, nicht nach Hochschulen) zu bewältigen. Es ist auch einigermaßen naiv zu glauben, dass die Hochschulen in ihrer

gegenwärtigen Organisationsstruktur Studiengebühren in erster Linie für eine Verbesserung des Lehrangebots verwenden würden.

Zum Teil wird behauptet, dass durch Studiengebühren Chancenungleichheiten und Ungerechtigkeiten zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen beseitigt oder verhindert werden. Im Hintergrund steht das Schlagwort: „Die Krankenschwester finanziert das Studium des Chefarztes“. Im Rahmen einer Längsschnittstudie haben Sturn und Wohlfahrt aber gezeigt, dass jedenfalls in Österreich die Akademiker durch den Einstieg in eine höhere Steuerprogression die Aufwendungen zurückzahlen, welche der Staat während des Studiums auch in Form entgangener Studiengebühren zu ihren Gunsten getätigt hat. Diese Überlegung kann auch nicht mit dem Argument entkräftet werden, es handle sich hier um ein Problem des Steuersystems. Da Besserverdienende typischerweise Akademiker sind, kann durch eine entsprechende Progression in der Einkommenssteuer die Einführung von Studiengebühren aus Gerechtigkeitsgründen vermieden werden. Im übrigen berücksichtigen Vergleiche wie der mit der Krankenschwester und dem Chefarzt nicht, dass in einem Konzept lebenslangen Lernens die Krankenschwester die reale Möglichkeit haben muss, Medizin zu studieren und selbst Chefärztin zu werden, dass sie also durchaus selbst an einem gebührenfreien Medizinstudium interessiert ist. Außerdem haben Krankenschwestern Kinder, an deren gebührenfreiem Studium sie ebenfalls interessiert sind.

Ein letztes Argument: Wenn man (m.E. zu Recht) unterstellt, dass Studiengebühren abschreckend auf potenzielle Studienbewerber wirken, muss damit gerechnet werden, dass diese auf die ohnehin schon knappen Angebote im Rahmen der dualen Berufsausbildung ausweichen und damit einen Kaskadeneffekt in Gang setzen, der dazu führt, dass die Chancen des letzten Hauptschulabsolventen schwinden, noch einen Ausbildungsplatz zu ergattern.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Im Vergleich zu den Bereichen Kindertagesstätten und Grundschulen ist die Unterfinanzierung der Hochschulen weniger dramatisch, weil hier gleichzeitig erhebliche Möglichkeiten der Effizienzverbesserung bestehen. Dennoch ist eine Ausweitung des Finanzvolumens auch hier sinnvoll, da es sich wie in allen Bildungsbereichen um Zukunftsinvestitionen handelt, die für die Wirtschaft und die Gesellschaft in Deutschland, auch in Thüringen, lebenswichtig sind. Von der Einführung bzw. Beibehaltung von Studiengebühren, die über allgemeine Verwaltungsgebühren hinausgehen, ist abzuraten, da sie auf Studierende und Studienbewerber abschreckend wirken.

## 6. Weiterbildung

Ein großer Teil des Weiterbildungsbereichs ist marktförmig organisiert. Der direkte private Finanzierungsanteil ist im Vergleich zu anderen Bildungsbereichen relativ hoch. Im internationalen Vergleich ist festzustellen, dass zu wenig weitergebildet wird. Diese Feststellung gilt auch angesichts der Tatsache, dass die Investitionen in der beruflichen Erstausbildung relativ hoch sind. Außerdem ist die Beteiligung an der Weiterbildung vor allem vom Schulabschluss, von der beruflichen Qualifikation und Tätigkeit abhängig. An Weiterbildungsmaßnahmen nehmen vorzugsweise Personen teil, die schon qualifiziert sind. Diese unterschiedliche Beteiligung verstärkt noch die aus der Erstausbildung herrührende Ungleichheit der Bildungschancen im Bereich der beruflichen Weiterbildung.

Betrachtet man die soziodemografische Struktur der Weiterbildungsteilnahme, so wird deutlich, dass sich mangelnder Berufsabschluss, Arbeitslosigkeit und der Berufsstatus des Arbeiters negativ bemerkbar machen. Positiv bemerkbar machen sich Hochschulabschluss, Erwerbstätigkeit und der Status des Beamten oder des Selbständigen. Die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen gegenüber den Männern wurde in den letzten 20 Jahren weitgehend abgebaut.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission wurden Ende 2002 Gutscheine für die berufliche Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung nach dem SGB III eingeführt. Der Erfolg dieses Konzepts ist bisher gleich null und zukünftig sehr zweifelhaft, da den Arbeitslosen die Konsumentensouveränität fehlt und die Einführung der Gutscheine mit Mittelkürzungen der Bundesagentur für Arbeit einhergeht. Deshalb sollte man Gutscheinmodelle zur Förderung der Weiterbildung mit großer Vorsicht betrachten.

Insbesondere im Bereich der allgemeinen Weiterbildung gibt es in Deutschland wenig Transparenz. Die Informationen müssen mühsam aus den einzelnen Institutionen zusammengesucht werden. Im Jahre 2000 ist die Teilnahme an der Weiterbildung erstmals zurückgegangen. Die Gründe sind unklar. Mit relativ geringen Aufwendungen für die Verbesserung der Weiterbildungsstatistik könnte der Staat hohe Erträge in Gestalt einer Verbesserung der Markttransparenz erzielen.

Zur Verbesserung der Weiterbildungsfinanzierung wird vorgeschlagen, auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung Fonds einzuführen, Es empfiehlt sich ein Blick auf Frankreich, das die berufliche Weiterbildung seit 1971 durch Gesetz zur Pflicht des Arbeitgebers erklärt und die Umsetzung der Weiterbildungspflicht über Fonds organisiert. Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Drexel, Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich, 2003, das über den ver.di-Bundesvorstand, Potsdamer Platz 10, 10785 Berlin, bezogen werden kann. Die Unternehmen zahlen nach meinem Vorschlag auf gesetzlicher Grundlage einen festzulegenden Prozentsatz vom Umsatz in den Fonds ein, wenn sie nicht entsprechend ausbilden. Die Fondsverwaltung erfolgt nach meinem Vorschlag dezentral, branchenspezifisch und paritätisch besetzt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Die Fondsmittel werden für institutionelle Weiterbildungsmaßnahmen verwendet; man kann daraus Gebühren, Fahrtkosten und Kosten der Freistellung bezahlen.

Die Verknüpfung einer möglichen Finanzierung der Erstausbildung und der Weiterbildung durch Fonds ist möglich. Die Finanztöpfe sollten aber strikt getrennt gehalten werden. Auf tarifvertraglicher Grundlage gibt es in Deutschland z. B. einen Aus- und Weiterbildungsfonds der Gerüstbauer. Er funktioniert gut und wurde deshalb im Jahre 2001 verlängert. Es ist zu vermuten, dass tarifliche Fonds weniger bürokratisch als staatliche sind. Deshalb sollten staatliche Weiterbildungsfonds nur subsidiär vorgesehen werden, wenn Tarifverträge nicht zustande kommen.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Einrichtung von tariflichen Fonds den Staat nichts kostet, während die Einführung von Kindertagesstätten und Ganztagschulen erheblich ins Geld läuft. Da die Tarifvertragsparteien bisher zögerlich waren, derartige Fonds einzurichten, empfiehlt sich eine staatliche Projektförderung, wenn im Rahmen der Weiterbildung bestimmte Arbeitnehmergruppen, die bislang ungenügend an der Weiterbildung teilnehmen, besonders gefördert werden. Als flankierende Maßnahmen zu derartigen Fonds können Arbeitszeitkonten, Lernzeitkonten, Jobrotation und eine Verbesserung der betrieblichen Mitbestimmung betrachtet werden. Eine gesetzliche Absicherung eines Fondsmodells müsste allerdings der Bundesgesetzgeber vornehmen.

Was die finanzielle Förderung der allgemeinen Weiterbildung, insbesondere der Volkshochschulen, angeht, sollte der Staat keinesfalls die institutionelle Sockelförderung zugunsten einer Gutscheinförderung aufgeben, weil sonst die Planungssicherheit der

Volkshochschulen und damit die allgemeine, insbesondere auch die politische Weiterbildung gefährdet wäre. Dies kann sich ein demokratischer Staat nicht leisten.

## **7. Ergebnis**

Die Mängel des deutschen Bildungssystems, die im internationalen Vergleich deutlich werden, sollten nicht allein durch eine effizientere Verwendung der bestehenden Finanzmittel, sondern durch zusätzliche Finanzmittel behoben werden (Minimumprinzip). Am Wichtigsten sind Kindergärten und Ganztagschulen, die ihre Qualität verbessern und Ganztagsangebote zur Verfügung stellen. Aber auch im Weiterbildungsbereich sind finanzielle Verbesserungen notwendig. Hier sind allerdings weniger staatliche Mittel notwendig, wenn für die betriebliche Weiterbildung ebenso wie für die betriebliche Erstausbildung Fonds eingeführt werden können. Von der Einführung von Studiengebühren ist abzuraten, da sie zu einer Abschreckung führen würden, durch die sich in der derzeitigen Situation der ohnehin im internationalen Vergleich schon niedrige Anteil von Studienbewerbern in Deutschland weiter verringern würde. Die Bildungsmisere kann aber nicht nur, nicht einmal in erster Linie, durch bessere Finanzierungskonzepte behoben werden. Gleichrangig muss eine Reform der Bildungsorganisation, der Bildungs- und Studieninhalte verwirklicht werden.

Prof. Dr. Bernhard Nagel

Kassel, den 12.03.2004

## **Literatur (Auswahl)**

Berufsbildungsbericht 2003, Bonn 2003

Bmb+f Grund- und Strukturdaten 2001/2002

Böttcher/Klemm/Rauschenbach, Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim und München 2001

Dohmen/Klemm/Weiß, Bildungsfinanzierung in Deutschland: Grundbegriffe, Rahmendaten und Verteilungsmuster – im Erscheinen -

Drexel, Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich, Berlin 2003

Faulstich, Ressourcen der allgemeinen Weiterbildung in Deutschland, Bielefeld 2004,

Kommission Finanzierung lebenslangen Lernens, Auf dem Weg zur Finanzierung

Lebenslangen Lernens, Zwischenbericht, Bielefeld 2002,

Monopolkommission, Wettbewerb als Leitbild der Hochschulpolitik, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 GWB, Baden-Baden 2000

Nagel/Jaich, Bildungsfinanzierung in Deutschland, Analyse und Gestaltungsvorschläge, Frankfurt/Main 2002,

Nagel, Studiengebühren und ihre soziale Bedeutung, Baden-Baden 2003,

Sturn/Wohlfahrt, Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen, Wien 1999