

Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand

Stand und Herausforderungen

Das Ende Februar veröffentlichte Gutachten „Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand - Stand und Herausforderungen“ des Bildungsforschers Dr. Roman Jaich erlaubt es, genau zu beziffern, was die notwendigen Verbesserungen für ein zukunftsfähiges Bildungswesen von der Kindertagesstätte bis zur Weiterbildung tatsächlich kosten.

In der Einleitung zu seinem Gutachten weist Jaich auf die immer wieder durch nationale wie internationale Vergleichsstudien attestierten Defizite des deutschen Bildungswesens wie starke soziale Auslese, hohe Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss, oder das „Verschwinden“ einer halben Million Jugendlicher im Übergangssystem zwischen Schule und Beruf, um nur einige zu nennen, hin. Obschon der Autor Verbesserungen in einzelnen Feldern der Bildungsfinanzierung einräumt- Abschaffung der Studiengebühren, teilweise Abschaffung der Elternbeiträge für Kindertagesstätten, Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter dreijährige - so konstatiert er dennoch eine große Lücke zwischen Sonntagsreden und der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Vom 2008 beim Dresdener Bildungsgipfel gesteckten Ziel, die Bildungsausgaben bis 2015 auf 10 % des Bruttoinlandproduktes zu erhöhen, ist die Politik immer noch weit entfernt. Nach einem leichten Anstieg von 3,9 auf 4,1 % im Jahr 2009 verharret der Anteil der Bildungsausgaben in etwa auf diesem Wert.

Insgesamt fehlen rund 55 Milliarden Euro

Die Analyse widmet sich den Bereichen Kita, allgemeinbildende Schulen, Berufliche Bildung, Hochschulen, Weiterbildung sowie zusätzlich der Integration von Geflüchteten. Für die bessere Ausstattung des Bereiches Kindertagesstätten fallen der Rechnung des Bildungsexperten zufolge jährlich laufende Mehraufwendungen in Höhe von 11,3 Milliarden Euro bundesweit an. Für die bessere Ausstattung der allgemeinbildenden Schulen berechnet er laufende Mehraufwendungen in Höhe von knapp 16,7 Milliarden Euro.

Für die Berufliche Bildung stellt der Experte unter Berücksichtigung der von Gewerkschaftsseite geforderten Verbesserungen einen Mehrbedarf von rund 6,9 Milliarden Euro

fest, bei den Hochschulen sind es etwa 6,2 Milliarden Euro. Für die von den Ländern zu verantwortende Weiterbildung müsste eine Milliarde Euro mehr ausgegeben werden. Insgesamt müssten Länder und Kommunen 42,1 Milliarden Euro mehr in die Bildung stecken.

Addiert man noch die zusätzlichen Aufwendungen für die Umsetzung von Inklusion in den Schulen - je nach Grad der Inklusion zwischen 3,6 und 4,3 Milliarden Euro - so liegt der zusätzliche Finanzbedarf der Länder zwischen 45,7 Milliarden Euro und 46,4 Milliarden Euro. Hinzu kommen notwendige zusätzliche Mittel des Bundes (5,6 Milliarden Euro) plus Gelder für die Integration von Geflüchteten im Bildungsbereich (4,2 Milliarden Euro). Der summierte Betrag von 55,5 bis 56,2 Milliarden Euro zeigt die extreme Unterfinanzierung des deutschen Bildungswesens auf.

Zusammenschau und Ergebnis: im Saarland fehlen 400 Millionen

In der Tabelle sind die Ergebnisse für die einzelnen von Jaich untersuchten Bildungsbereiche dargestellt.

Tabelle 54: Zusammenfassung zusätzlicher Finanzierungsbedarf durch die Länder und Kommunen

	Kindertagesstätten	Allgemeinbildende Schulen *	Berufliche Bildung	Hochschule	Weiterbildung	Summe
Baden-Württemberg	1.540.155.831	2.746.137.167	982.231.414	843.573.050	161.846.750	6.273.944.212
Bayern	1.936.414.140	2.942.971.366	627.409.727	512.780.254	179.405.471	6.198.980.958
Berlin	431.782.461	489.667.445	154.509.476	192.291.688	47.907.392	1.316.158.462
Brandenburg	386.677.025	285.268.765	49.092.841	137.836.310	20.570.506	879.445.447
Bremen	97.010.186	127.265.617	38.039.811	127.731.688	5.185.232	395.232.534
Hamburg	209.193.493	264.679.492	90.829.000	143.372.665	25.461.645	733.536.295
Hessen	859.328.627	1.104.426.452	284.157.607	641.664.808	96.026.154	2.985.603.648
Mecklenburg-Vorpommern	257.355.686	259.504.945	57.287.992	60.979.839	12.966.094	648.094.556
Niedersachsen	992.961.092	1.474.114.400	410.664.074	696.828.032	75.223.231	3.649.790.829
Nordrhein-Westfalen	2.353.031.182	4.195.437.991	911.768.212	2.221.454.684	199.569.935	9.881.262.004
Rheinland-Pfalz	374.240.289	945.734.466	178.488.656	324.311.941	67.154.730	1.889.930.082
Saarland	138.071.448	182.501.316	57.758.504	12.259.089	13.519.369	404.109.726
Sachsen	711.192.238	474.380.397	165.871.847	148.102.742	44.292.335	1.543.839.559
Sachsen-Anhalt	357.428.505	287.131.235	60.946.036	35.383.974	21.443.271	762.333.021
Schleswig-Holstein	347.400.943	723.808.161	151.856.857	35.980.398	37.831.480	1.296.877.839
Thüringen	314.040.921	159.834.224	132.783.003	53.525.359	18.453.668	678.637.175
Deutschland	11.310.839.106	16.662.863.439	6.956.538.289	6.188.076.521	1.027.120.483	42.145.437.838

* Ohne Inklusion, da hier unterschiedliche Szenarien gebildet wurden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Bildungsbereiche im Einzelnen

Im Folgenden werden für jeden Bildungsbereich exemplarisch einige Aspekte beleuchtet.

1. Kindertagesstätten/Elementarbereich

■ **Ausbau der Betreuung für unter dreijährige Kinder:**
Im Beschluss der Bundesregierung und der Regierungschefs der Länder in Dresden 2008 haben diese vereinbart, bis zum Jahre 2013 schrittweise ein bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Betreuungsangebot für bundesweit durchschnittlich 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren aufzubauen. Dieses Ziel ist bisher nicht erreicht. Unabhängig davon zeigt sich, dass eine Betreuungsquote von 35 Prozent nicht den Wünschen der Bevölkerung entspricht. Gemäß der DJI-Länderstudie 2014 äußerten 41,5 Prozent der befragten Eltern einen Betreuungsbedarf für Kinder unter drei Jahren. Für die Ermittlung der laufenden zusätzlichen Kosten für den Ausbau der Betreuung für unter dreijährige Kinder ist daher eine Betreuungsquote von 41,5 Prozent als Messlatte anzusetzen. Für das Saarland ergibt sich dann ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von 31,5 Millionen.

■ **Aufbau von Personalreserven:**
Verschiedene Gründe führen dazu, dass ein Personalpuffer notwendig ist. Die Gründe hierfür sind vielschichtig, z.B. Krankheit, betriebsbedingte Abwesenheit oder private Gründe. Es sollte also ein Personalpuffer bestehen, um diese Ausfallzeiten abzufedern. Für das Saarland ergibt sich für einen zehnpromtigen Puffer ein zusätzlich notwendiger Aufwand in Höhe von 2,7 Millionen.

2. Allgemeinbildende Schulen

■ **Reduzierung der Pflichtstunden für Lehrerinnen und Lehrer:**

Zu den Rahmenbedingungen, die die Qualität von Bildungsprozessen beeinflussen, gehört auch, dass den Unterrichtenden ausreichend Zeit für die Vorbereitung und die erheblich angewachsenen außerunterrichtlichen Tätigkeiten bleibt. Das heißt, dass die Anzahl der Pflichtunterrichtsstunden auf ein vernünftiges Maß zu begrenzen ist. Im Ergebnis zeigt sich, dass ca. 2,3 Milliarden Euro zusätzlich jährlich aufzuwenden sind, um die Pflichtstunden auf allen Schulformen und Klassenstufen auf höchstens 25 zu reduzieren. Für das Saarland würde dies Mehrkosten von 20,2 Millionen bedeuten.

■ **Ausweitung von Schulsozialpädagogen und Schulpsychologen:**
Immer häufiger haben allgemeinbildende Schulen nicht nur die Aufgabe, Wissen zu vermitteln. Aufgrund unterschiedlicher gesellschaftlicher Trends müssen an Schulen zunehmend auch weitere Leistungen erbracht werden. Hierzu gehören z.B. Beratung und Begleitung einzelner Schülerinnen und Schüler, Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten oder offene Gesprächs-, Kontakt- und Freizeitangebote. Hierfür benötigen die Schulen neben den

Lehrkräften weiteres qualifiziertes Personal. Zu erwähnen ist hier auch, dass das deutsche Schulsystem immer noch durch einen hohen Anteil von Risikoschülern gekennzeichnet ist. Hier bedarf es einer gezielten individuellen Förderung. Um allen jungen Menschen eine bestmögliche Entwicklung zu eröffnen und ihre Potenziale zu entwickeln, muss von Anfang an eine Förderung entsprechend ihrer individuellen Fähigkeiten erfolgen, die gleichzeitig Defizite möglichst weitgehend ausgleicht. Erforderlich ist daher eine bessere Ausstattung der Schulen mit Schulsozialpädagogen und Schulpsychologen. Diese müssen flächendeckend an den Schulen präsent sein. Für die Schulsozialpädagogen wird angenommen, dass je eine Stelle für 150 Schülerinnen und Schüler eingerichtet werden sollte. Das Saarland müsste hier 25,7 Millionen mehr investieren.

■ **Inklusion:**
Für die Integration aller Schüler_innen und Schüler an Förderschulen in die Regelschulen müsste das Saarland zusätzlich 41,8 Millionen in die Hand nehmen.

3. Berufliche Bildung

■ **Sicherung des Angebots an Ausbildungsplätzen:**
Zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsstellen wurden schon vor Jahren Ausbildungsfonds thematisiert. Bereits im Jahre 1974 wurde von der damaligen Edding-Kommission eine Reform der Finanzierung der dualen Berufsausbildung empfohlen. Vorgeschlagen wurde, von der bestehenden individuellen Finanzierung, insbesondere der direkten Finanzierung der Ausbildungsvergütungen durch die Unternehmen, auf eine kollektive Finanzierung in Form von Fonds umzusteigen. Diese Diskussion ist seither nicht abgerissen, in konjunkturschwachen Phasen keimt sie immer wieder auf. So begrüßenswert dieser Vorschlag ist, soll er an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Die Alternative zu betrieblichen Ausbildungsplätzen können vollzeitschulische Berufsausbildungen sein. In dem Maße, wie junge Menschen, die keinen Ausbildungsplatz erhalten haben, im sogenannten Übergangssystem untergebracht werden, entstehen durch den Ausbau vollzeitschulischer Ausbildungsgänge nur relativ geringe Kosten. Dies sind die sogenannten Transaktionskosten, die mit einem Wechseln von Strukturen verbunden sind, und an dieser Stelle vernachlässigt werden können. Entscheidend ist ein Blick auf die jungen Menschen, die eigentlich einen Ausbildungsplatz suchen, denen keiner angeboten wird und die dann aus dem Bildungssystem „rausfallen“. Über die Größe dieser Gruppe gibt der jährliche Berufsbildungsbericht Auskunft. Für das Jahr 2014 weist der Bericht 116.656 junge Menschen aus, deren Verbleib ungeklärt ist. Im Saarland sind es 1.609. Um diesen jungen Menschen Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, müsste das Saarland 8,3 Millionen zusätzlich investieren.

■ Verbesserung der Rahmenbedingungen an den beruflichen Schulen:
Würde man die Klassengrößen auf 18 begrenzen, die Unterrichtsverpflichtung auf 25 Wochenstunden reduzieren und einen Personalpuffer von 5 % schaffen, so würde diese Verbesserung eine Investition von zusätzlich 12 Millionen erfordern.

■ Inklusion an berufsbildenden Schulen:
Inklusive Bildung bedeutet die diskriminierungsfreie Teilhabe an allen Bildungsbereichen, auch der beruflichen Bildung. Für die berufliche Bildung bedeutet dies, zum einen die Situation an den beruflichen Schulen zu verbessern um jungen Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit der Teilhabe zu bieten und zum anderen die Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu Betrieben zu verbessern. Der zweite Punkt, bessere Zugangsmöglichkeiten zur dualen Berufsausbildung betrifft vor allem Fragen der Akzeptanz und der Organisation und weniger der Finanzierung - auch wenn finanzielle Anreize oder Unterstützungsangebote durchaus wichtig sind.

Im Ergebnis sind zur Umsetzung von Inklusion an beruflichen Schulen jährliche Mehrausgaben in Höhe von 714 Mio. Euro notwendig. Die Studie kalkuliert mit 10 Prozent. Dafür müsste das Saarland 8,5 Millionen zusätzlich investieren.

4. Hochschulen

Das zentrale Problem im Hochschulbereich ist schon länger in dessen Überlastung zu sehen. Dies hat sich mit der Ausweitung der Studierendenzahlen noch einmal verschärft. Die Hochschulpakete 1 bis 3, die geschlossen wurden, um die Finanzierungslücke zwischen Bund und Ländern aufgrund der gestiegenen Studierendenzahlen zu schließen, reichen bei weitem nicht aus. Ebenso führt die Entlastung der Länder bei der Bafög-Finanzierung nicht immer zu einer Verbesserung der Hochschulsituation. Die erheblichen Einschnitte, die die saarländische Landesregierung mit dem Zwang zur Einhaltung der Schuldenbremse gerechtfertigt hat, haben die strukturelle Überlastung der Hochschulen zusätzlich verschärft. Jaich errechnet für den Hochschulbereich im Saarland einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 12,3 Millionen.

5. Weiterbildung

■ Berufliche 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. Es müsste eigentlich daher selbstverständlich sein, dass sie in ausreichendem Umfang

durchgeführt wird. Zwar ist die Beteiligung in den letzten Jahren in Deutschland angestiegen, allerdings findet Weiterbildung noch im hohen Maße selektiv statt. Die Teilnahmechanance ist abhängig von verschiedenen Faktoren, wie z.B. dem Bildungsniveau und der beruflichen Stellung.

Weiterbildungsfonds entkoppeln die Weiterbildungsteilnahme von den dabei entstehenden Kosten, da die Arbeitgeber sich an der Finanzierung beteiligen - und zwar unabhängig davon, ob sie „ihren“ Mitarbeiter_innen Weiterbildung ermöglichen oder nicht. Damit können auch die Teilhabechancen von Beschäftigten steigen, die bisher unterproportional an Weiterbildung teilgenommen haben. Entsprechend fordern die Gewerkschaften seit Jahren, Weiterbildungsfonds verpflichtend einzurichten. Für die öffentliche Hand entstehen hier nur in geringem Umfang zusätzliche Kosten für die Umsetzung einer solchen Regelung.

■ Persönliche Weiterbildung, Erwachsenenbildung:
Die Erwachsenenbildung fristet seit Jahren im Segment der Weiterbildung ein Schattendasein. Während die berufliche Weiterbildung im Rahmen der Diskussion über die Förderung des lebenslangen Lernens oder der Diskussion über den Fachkräftemangel an Aufmerksamkeit gewonnen haben, spielt die Erwachsenenbildung, deren Förderung im Wesentlichen durch die Länder und Kommunen erfolgt, in diesen Diskussionen nur eine untergeordnete Rolle.

Für die persönliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung gilt, dass die Finanzen für die öffentliche Förderung seit den 80er Jahren systematisch reduziert wurden. Diese Entwicklung verlief nicht kontinuierlich, sondern in Brüchen und nochmals unterschiedlich in den einzelnen Bundesländern. Vor diesem Hintergrund fordert die GEW seit Jahren, dass 1 Prozent des Bildungsbudgets in die Erwachsenenbildung fließt. Für das Jahr 2014 wurde berechnet, wie viele zusätzliche Ressourcen die Bundesländer aufwenden müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Für das Saarland ergibt sich hier ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 11,3 Millionen.

Beteiligung des Bundes unabdingbar

Zu erwarten, dass die Bundesländer diese notwendige Investitionssumme allein stemmen können, wäre utopisch – insbesondere für Bundesländer deren Haushaltsspielräume durch die Schuldenbremsen stark begrenzt sind. Die Beteiligung des Bundes an diesen Aufgaben ist unabdingbar und das starre Festhalten am Kooperationsverbot erscheint in diesem Zusammenhang abermals als kontraproduktiv. Wer die 2008 in Dresden beschlossenen Ziele ernst nimmt, muss das Kooperationsverbot endlich kippen. ■

Thomas Bock

Das vollständige Gutachten findet man unter :

Thema: **Bil- dungsfinanzie- rung**

Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft
Landesverband Saarland



www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung_und_Politik/Bildungsfinanzierung/Bildungssoekonomie_und_Bildungsfinanzierung/Bildungsfinanzierung_der_oeffentlichen_Hand_-_Stand_und_Herausforderungen__Februar_2016_.pdf

Auszug aus EuWiS 04/2016, S.05-07