

Ganztagsbetreuung\_  
Durchlässigkeit\_  
Gemeinschaftsschule\_  
Ausbildungsplatzumlage\_  
Lebenslanges Lernen\_  
Bundesweiterbildungsgesetz\_  
Problemlösungskompetenz\_  
Weiterbildungsbeteiligung\_  
Bildungsberatung\_  
Bildungsgeld\_  
Meister Bafög\_  
Zukunftsinvestition\_  
Studiengebühren\_  
Hochschulzugang\_  
Bildungsplanung\_  
Föderalismusreform\_  
Kindertagesstätten\_  
Individuelle Förderung\_  
Berufsausbildung\_  
Weiterbildung\_  
Berufliche\_  
Übergangssystem\_  
Grundrechte\_  
Chancengleichheit\_  
Soziale Kompetenzen\_  
Zugangschancen\_



# Zukunft der Bildung

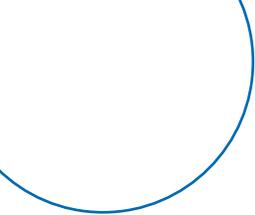
**ver.di-Position**  
**zur Bildung und Bildungsfinanzierung**

**ver.di**

**Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft**

# **Zukunft der Bildung**

**ver.di-Position zur Bildung und  
Bildungsfinanzierung**



# Zukunft der Bildung

## ver.di-Position zur Bildung und Bildungsfinanzierung

<b>1. Einleitung</b>	5
<b>2. Notwendiger Reformbedarf</b>	7
2.1. Chancengleichheit realisieren	7
2.1.1. Frühkindliche Bildung stärken	7
2.1.2. Selektion in den Schulen verhindern	8
2.1.3. Berufsausbildung für Jede und Jeden	10
2.1.4. Lebensbegleitendes Lernen ausbauen	12
2.2. Höhere Bildungsbeteiligung	14
2.2.1. Studierendenquote erhöhen	14
2.2.2. Weiterbildungsbeteiligung erhöhen	17
2.3. Durchlässigkeit	19
2.4. Individuelle Förderung	20
2.4.1. Einzelförderung in jungen Jahren beginnen	20
2.4.2. Schaffung einer flächendeckenden Bildungsberatung	20
2.4.3. Förderung des Lebensunterhalts	22
<b>3. Und die Finanzierung?</b>	23

## Vorwort

Das deutsche Bildungssystem ist weiterhin gekennzeichnet durch frühe Selektion in der Schule, ein zu geringes Angebot an Kindertagesstätten, die Konjunkturabhängigkeit der beruflichen Ausbildung, ein zu geringes Studienplatzangebot und eine intransparente Weiterbildungsstruktur. Die Durchlässigkeit zwischen hochschulischen und beruflichen Bildungswegen ist nicht ausreichend umgesetzt.

Obwohl die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft mit zunehmender Tendenz von der Güte des Bildungssystems abhängt, kommt eine umfassende Bildungsreform bisher nicht zustande. Im Gegenteil: Die Ergebnisse der Föderalismusvereinbarung verhindern notwendige Reformen. Zumindest eine Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern ist dringend erforderlich.

Höhere Investitionen in den Bildungssektor zahlen sich aus. Gesellschaftliche Verantwortung bedeutet angemessene, lebensbegleitende Bildung zu ermöglichen, die niemand auf Grund der Herkunft oder des sozialen Umfelds benachteiligt.

Diese Broschüre beschreibt den Reformbedarf im deutschen Bildungssystem, weist Wege auf, um eine höhere Bildungsbeteiligung zu erreichen und thematisiert unzureichende Durchlässigkeit zwischen allgemeinbildender und beruflicher Bildung.

Unser Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Bildungsfinanzierung, die im Rahmen eines intensiven Diskussionsprozesses diese Broschüre erarbeitet haben.



Petra Gerstenkorn  
Mitglied des Bundesvorstandes



# 1. Einleitung

Es besteht überraschenderweise ein breiter gesellschaftlicher Konsens, wenn das Bildungswesen in Deutschland im OECD-Vergleich allenfalls als mittelmäßig beschrieben wird. Akteure aus allen gesellschaftlichen Gruppen betonen bei jeder sich bietenden Gelegenheit die herausragende Bedeutung, die das Bildungssystem 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 stehen hierzu jedoch die Aktivitäten der politisch Verantwortlichen auf allen Ebenen. Neben einzelnen Maßnahmen, etwa dem Ausbau des Bereiches Kindertagesstätten, sind Handlungen beschränkt auf Absichtsbekundungen, Bildungsgipfel, Innovationskreise oder ad-hoc-Investitionen in Bildung zur Krisenbewältigung und Ähnliches mehr.

Dies muss sich ändern: Teilhabe an Bildungsprozessen ist ein Menschenrecht. Ein allgemeines Recht auf Bildung lässt sich aus einer sozialstaatlich bestimmten Interpretation und Fortschreibung der Grundrechte (Art. 2 Abs. 1; Art. 6 Abs. 1; Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz) ableiten. Um dies zu gewährleisten, muss das deutsche Bildungssystem grundlegend reformiert werden.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive muss sich eine Reform an den vier folgenden Kriterien orientieren:

- **Chancengleichheit realisieren**  
Teilhabe an Bildung wird in Deutschland in hohem Maße von Einkommen und Herkunft beeinflusst. Ziel einer Reform des Bildungssystems muss es sein, dass allen die Teilhabe gemäß ihren Interessen und Fähigkeiten ermöglicht und alle befähigt werden, ihr Lebensziel selbstbestimmt zu verfolgen und an gesellschaftlichen Prozessen teilzuhaben.
- **Bildungsbeteiligung erhöhen**  
Internationale Vergleiche belegen, dass in Deutschland die Teilnahme an Bildung – vor allem in der tertiären Bildung und der Weiterbildung – zu gering ist. Im Interesse der Menschen und der Gesellschaft muss die Beteiligung ausgeweitet werden.
- **Durchlässigkeit verwirklichen**  
Das deutsche Bildungssystem ist ineffektiv, unübersichtlich und selektiv. Es bestehen viele Pfade, die nicht nur zu Umwegen führen, sondern Irrwege darstellen können, die in Sackgassen enden. Deutlich wird die fehlende Durchlässigkeit vor allem zwischen der Beruflichen Bildung und der Allgemeinbildung, die immer noch als zwei nahezu hermetisch abgetrennte Bildungssäulen nebeneinander bestehen. Im Interesse der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ist hier mehr gegenseitige Durchlässigkeit erforderlich.
- **Individuelle Förderung verstärken**  
Um allen Menschen eine angemessene Teilhabe an Bildung zu ermöglichen, muss von Anfang an eine Förderung entsprechend ihren individuellen Neigungen und Fähigkeiten erfolgen. Dies umfasst mehrere Elemente:
  - die Einzelförderung, die in frühen Jahren beginnen und anschließend konsequent fortgesetzt werden muss,
  - Strukturen die Beratung und Transparenz ermöglichen, sowie
  - Fördersysteme die gewährleisten, dass niemand aufgrund fehlender Mittel ausgeschlossen wird.

## 2. Notwendiger Reformbedarf

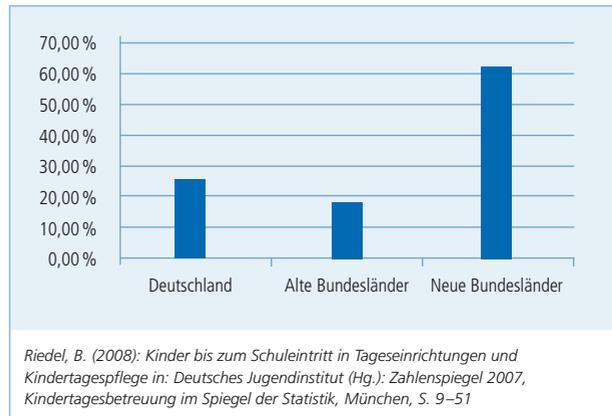
Abgeleitet von den vier genannten Kriterien sind an eine Modernisierung des Bildungssystems Maßstäbe anzulegen. Im Einzelnen bedeutet dies:

### 2.1. Chancengleichheit realisieren

#### 2.1.1. Frühkindliche Bildung stärken

Die Befunde der Bildungsforschung sind eindeutig. Eine frühkindliche Bildung, die vor allem auf Entwicklung von Sprache und Sozialverhalten der Kinder ausgerichtet ist, hat erheblichen Einfluss auf den späteren Schulerfolg. Eine flächendeckende Versorgung mit Kindertagesstätten – die als Bildungseinrichtungen ausgestaltet, gebührenfrei und von allen genutzt werden können – kommt daher eine zentrale Bedeutung für die Chancengleichheit zu.

**Ganztagsbetreuung von Kindern ab 3 Jahren (15.03.2006)**



In Deutschland gibt es erhebliche Defizite, sowohl hinsichtlich der Verfügbarkeit von Räumen und deren Ausstattungen, als auch im Hinblick auf die Ausbildung des pädagogischen Personals für frühkindliche Erziehung. Kindertageseinrichtungen für unter 3-jährige Kinder bestehen nur in den neuen Bundesländern in ausreichender Zahl. Der Ganztagsbetrieb dieser Einrichtungen für über 3-jährige Kinder ist ebenfalls nur dort in quantitativer Hinsicht gewährleistet.

Die Qualifikation der Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen ist eher an der traditionellen Betreuungsfunktion orientiert und weniger an der Bildungsleistung der Einrichtung. Hierauf weist bereits die OECD im Jahr 2004 in ihrem Länderbericht „Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland“ hin.

Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausstattung der Gebäude, der Innen- und Außenräumlichkeiten und Materialien im Allgemeinen gut, aber in Bezug auf die Bedarfsdeckung völlig unzureichend ist. Allerdings kommt sie auch zu dem Ergebnis, dass die Investitionen in die Erstausbildung der Beschäftigten und die Gehälter gründlich überdacht werden müssen, wenn die Kindertagesstätten an Qualität gewinnen und Grundlage für ein lebensbegleitendes Lernen werden sollen.

Kindertagesstätten müssen daher konsequent zu Bildungseinrichtungen umgestaltet und in dem Umfang ausgebaut werden, dass für jedes Kind ab dem 2. Lebensjahr ein Ganztagsplatz zur Verfügung steht. Als Bildungseinrichtungen sind sie vollständig öffentlich zu finanzieren.

### **2.1.2. Selektion in den Schulen verhindern**

Chancengleichheit herstellen bedeutet auch, das Schulsystem zu reformieren. Das gegliederte Schulsystem nach der Primarstufe – mit Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen – führt dazu, dass sich die bestehenden Bildungseliten weitgehend selbst reproduzieren. Im Schnitt hat ein Akademikerkind, bei gleichen Kompetenzen in Mathematik und Lesen, eine viermal so hohe Chance, ein Gymnasium zu besuchen und damit die Möglichkeit eine Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben, wie ein Facharbeiterkind.

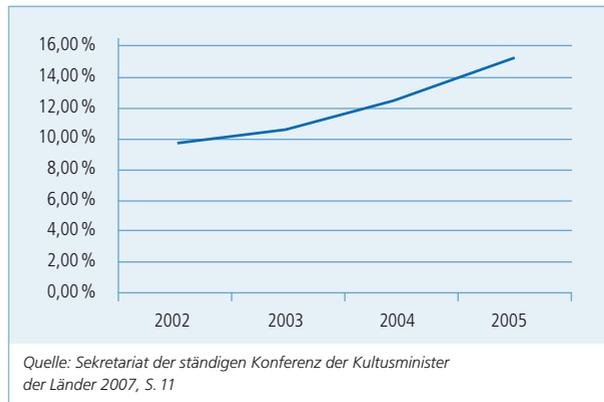
Besonders benachteiligt sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Während Schülerinnen und Schüler ohne Migrationshintergrund sowie Schülerinnen und Schüler aus der Herkunftsgruppe der sonstigen Staaten vor allem Realschulen und Gymnasien besuchen, sind Schülerinnen und Schüler mit mindestens einem Elternteil aus der Türkei,

sonstigen ehemaligen Anwerbestaaten (z. B. Griechenland, Portugal) und eingebürgerte Deutschstämmige aus der ehemaligen Sowjetunion vornehmlich an Haupt- und Realschulen anzutreffen. Innerhalb dieser Gruppe zeigen sich erhebliche Unterschiede. So ist fast jede zweite türkische Schülerin bzw. Schüler an einer Hauptschule und nur jeder achte an einem Gymnasium. Von den Schülerinnen und Schülern aus den sonstigen Anwerbestaaten ist ein Drittel an der Hauptschule und ein Viertel an einem Gymnasium. Der Reputationsverfall der Hauptschule, hervorgerufen durch die ungünstigen Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen der Absolventinnen und Absolventen führt dazu, dass sie zu einer Restschule verkommt.

## Schüler an allgemeinbildenden Schulen mit Ganztagsbetrieb

Um diesem Trend entgegen zu wirken streben einige Bundesländer an, sie mit Realschulen zusammenzulegen. Dies kann aber nur ein Schritt auf dem Weg zu einer Gemeinschaftsschule bis einschließlich der 10. Klasse sein, in der nicht ausgegrenzt wird, sondern jedem die Förderung zukommt, um diese Schule erfolgreich zu beenden.

Die allgemeinbildenden Schulen in Deutschland sind überwiegend als Halbtagschule konzipiert. Zwar haben Bund und Länder in den letzten Jahren erheblich in den Ausbau von Ganztagschulen investiert. So stieg die Zahl der schulischen Verwaltungseinheiten mit Ganztagsbetrieb in 2004 um 38 Prozent gegenüber 2002. Aber immer noch ist die Ganztagschule nicht die Regelform, erreicht werden lediglich ca. 15 Prozent der Schülerinnen und Schüler. Erreicht wurde der deutliche Anstieg zudem vor allem durch den Ausbau des sogenannten offenen Ganztagsbetriebs,



d. h. einzelne Schülerinnen und Schüler können auf Wunsch an den ganztägigen Angeboten dieser Schulform teilnehmen, der Ganztagsbetrieb ist demnach nicht verbindlich. Es ist aber unmittelbar einsichtig, dass nur die voll gebundene Form der Ganztagschule, an der alle Schülerinnen und Schüler teilnehmen, einen nicht unter Zeitdruck stehenden Unterricht, Gemeinschaftserleben, Selbstlernen unter Aufsicht und vielfältige musische und sportliche Aktivitäten ermöglicht.

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 zu fast doppelt so hohen Kosten für die Länder wie die offene Form. Hinzu kommt, dass bei der offenen Form die Möglichkeit für die öffentliche Hand besteht, sich zumindest anteilig über Elternbeiträge zu refinanzieren. Die von uns geforderte Gemeinschaftsschule muss daher als Ganztagschule in der gebundenen Form ausgestaltet werden.

Um die Qualität der schulischen Bildung zu erhöhen, ist neben der strukturellen Reform zur Gemeinschaftsschule die Ressourcenausstattung zu verbessern. Hierzu gehören die deutliche Verringerung der Klassenstärke, die Verbesserung des Lehrer-Schüler-Verhältnisses sowie eine bessere Ausstattung der Schulen mit Sozialpädagogen. Schließlich muss die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer an die neue Form und dem neuen Verständnis der Schule angepasst und die Weiterbildungsmöglichkeiten für Lehrerinnen und Lehrer ausgeweitet werden.

### **2.1.3. Berufsausbildung für Jede und Jeden**

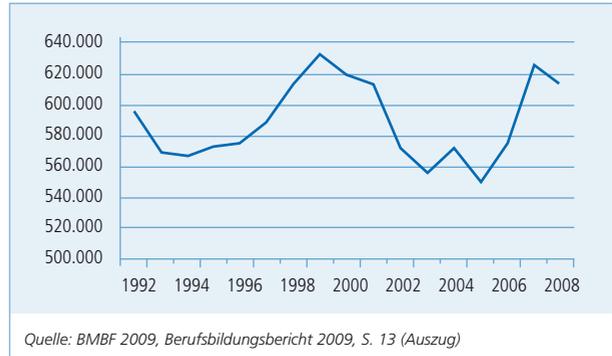
Deutlich werden die Defizite der frühkindlichen Bildung und Allgemeinbildung beim Übergang in die Berufsausbildung. Das zentrale Problem im Hinblick auf Chancengleichheit ist hier das Fehlen von ausreichend betrieblichen Ausbildungsplätzen. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist seit 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. Es gab dabei jährlich Schwankungen mit einer Zu- oder Abnahme der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge. In 2007 stieg die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge auf 625.855, ein Anstieg um 8,6 Prozent im Vergleich zu 2006, ein Jahr darauf in 2008 sank die Zahl aber wieder um 1,5 Prozent auf 616.259.

Trotz dieses Anstieges ist eine Entspannung auf dem Ausbildungsstellenmarkt nicht in Sicht. Der Nachfrageüberhang, d. h. jugendliche Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerber, die bisher keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, wird mit 34.066 Jugendlichen im Berufsbildungsbericht 2007 ausgewiesen. Tatsächlich hat die Angebotslücke aber ein dramatisches Ausmaß angenommen. So ist z. B. für das Jahr 2005 davon auszugehen, dass die rechnerische Angebotslücke bei mindestens 142.000 Jugendlichen und nicht nur bei 28.300 lag. Nach Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung fanden von den 740.700 gemeldeten Bewerberinnen und Bewerbern des Jahres nicht einmal die Hälfte sondern nur 49 Prozent bzw. 360.400 Jugendliche einen Berufsausbildungsplatz.

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

Die Konsequenzen sind hochproblematisch. Aus gesellschaftlicher Sicht werden Qualifikationspotenziale verschwendet und finanzielle Ressourcen in erheblichem Umfang für die Finanzierung des Übergangssystems aufgewendet. Ziel muss es daher sein, allen jungen Menschen eine qualifizierte betriebliche Berufsausbildung zu ermöglichen. Da die Selbstverpflichtung der Unternehmen der vergangenen Jahre nur wenig Erfolg gebracht hat, soll die öffentliche Hand eine Ausbildungsplatzumlage schaffen.

### Neue Ausbildungsverträge



Das in den letzten Jahren enorm angewachsene Übergangssystem ist darauf zu begrenzen, die Ausbildungsfähigkeit der jungen Schulabsolventinnen und -absolventen herzustellen. Damit wird dem Übergangssystem eine Aufgabe zugewiesen, die grundsätzlich vom allgemeinbildenden Schulsystem zu erbringen ist.

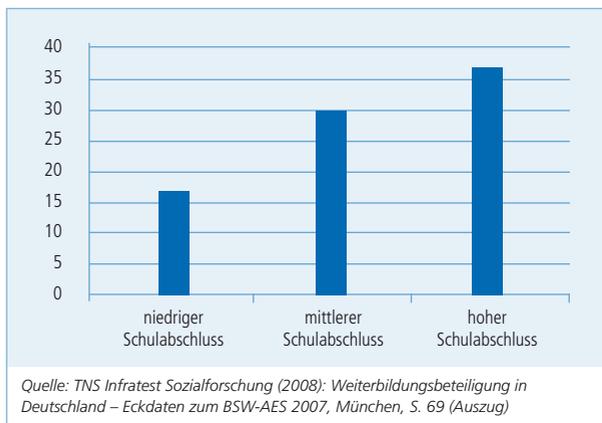
Eine umfassende Berufsausbildung mit modernen Ausbildungsberufen schafft die besten Grundlagen, um den permanenten Wandel in der Arbeitswelt zu meistern. Eine Ausrichtung der Berufsausbildung auf Einzelinteressen der Betriebe, verbunden mit modularisierten Ausbildungsordnungen in zweijährigen Ausbildungsgängen, nützt weder den Betrieben noch den Beschäftigten. Betriebe brauchen, um im Wettbewerb bestehen zu können, mit umfassender beruflicher Handlungskompetenz ausgestattete Arbeitnehmer, die sich schnell und flexibel auf veränderte Arbeitsbedingungen einstellen können.

Eine moderne Beruflichkeit versetzt Arbeitnehmer/-innen in die Lage, berufliche Perspektiven wahrzunehmen, die auch den Wechsel zwischen Berufen, Betrieben und Branchen – auch europaweit – beinhalten.

Für die Entwicklung beruflicher Handlungskompetenz spielt der Betrieb nach wie vor die wichtigste Rolle. Basierend auf eigenen Arbeitserfahrungen und deren Reflexion unterscheidet sich das auf diese Weise angeeignete berufliche Können in seiner Qualität wesentlich von beruflichem Wissen, das ausschließlich schulisch vermittelt wird.

Betriebliche Ausbildung kann durch überbetriebliche Ausbildung unterstützt werden, so dass Ausbildungsinhalte, die von den Betrieben nicht oder nicht mehr abgedeckt werden können, nicht aus den Ausbildungsordnungen verschwinden.

### Teilnahmequote an beruflicher Weiterbildung



Die Sicherung der Qualität der Berufsausbildung verlangt verbindliche Strukturen. Dazu gehören z. B. Verfahren, die die Entwicklung neuer Qualifikationsanforderungen erfassen und die verpflichtende Qualifizierung von Ausbildungspersonal in den Betrieben.

Einen entscheidenden Beitrag zur Professionalisierung und Qualitätssicherung in der Ordnungsarbeit würde die Errichtung von Berufsfachkommissionen für alle Branchen, in der Berufsbildungsexperten aller Sozialparteien zusammenarbeiten, leisten.

#### 2.1.4. Lebensbegleitendes Lernen ausbauen

Schließlich zeigt sich auch, dass das bestehende Weiterbildungssystem in Deutschland nicht in der Lage ist, Defizite der vorgelegten Bildungsbereiche zu kompensieren.



Das Gegenteil ist der Fall; Strukturen ungleicher Zugangschancen zu Bildung und sozialer Ungleichheit haben sich stabilisiert, eine Angleichung der Bildungschancen durch kompensatorische Wirkung der Weiterbildung hat bisher nicht stattgefunden. Nur jede/r dritte Erwachsene in Deutschland wird von Weiterbildungsangeboten erreicht. Immer noch verstärken die bestehenden Strukturen des Bildungs- und Weiterbildungssystems die soziale Auslese.

- Entscheidend ist die schulische Vorbildung. Je niedriger der allgemeinbildende Schulabschluss um so geringer die Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildung teilzunehmen.
- Der aktuelle Erwerbsstatus einer Person hat einen deutlichen Einfluss auf das Weiterbildungsverhalten. Die Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitern lag 2007 bei 34 Prozent, demgegenüber lag die Weiterbildungsbeteiligung von Angestellten bei 54 Prozent.

Teilzeitbeschäftigte nehmen deutlich seltener an Weiterbildung teil. Noch erheblich geringer sind die Weiterbildungschancen bei geringfügiger Beschäftigung.

- Personen mit Migrationshintergrund nehmen ebenfalls deutlich weniger an Weiterbildung teil. 2007 betrug die Weiterbildungsbeteiligung von Deutschen mit Migrationshintergrund 34 Prozent, die Weiterbildungsbeteiligung von Deutschen ohne Migrationshintergrund betrug 44 Prozent.

Um allen Erwachsenen die Möglichkeit zur Teilhabe an Weiterbildung zu ermöglichen, sind Rahmenbedingungen für Lebensbegleitendes Lernen in einem Bundesweiterbildungsgesetz zu schaffen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören z. B. die Absicherung von Lernzeiten und der finanziellen Aufwendungen ebenso wie die Schaffung von Transparenz, Qualitätssicherungsverfahren oder Beratungsstrukturen.

## **2.2. Höhere Bildungsbeteiligung**

### **2.2.1. Studierendenquote erhöhen**

Die Zielsetzung einer höheren Bildungsbeteiligung richtet sich vor allem an die weiterführende Bildung, zentral an die Hochschulbildung. Die Studienbeteiligung in Deutschland liegt im internationalen Vergleich unter dem Durchschnitt.

Ist das Ziel, die Studienbeteiligung zu erhöhen und insbesondere auch möglichst vielen jungen Menschen ein Hochschulstudium zu ermöglichen, dann ist öffentliche Finanzierung und Bereitstellung notwendig. Werden die Fähigkeit der Wissensvermittlung, die Problemlösungskompetenz und die Vermittlung gesellschaftlicher Werte wie Demokratiefähigkeit und soziale Kompetenz als dringliche öffentliche Aufgaben angesehen, dann verbietet sich eine Diskussion über eine direkte finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Hochschulen. Trotz zahlreicher Hinweise, dass die Einführung von Studiengebühren zu erheblichen Problemen führt, insbesondere was die Studienbeteiligung von sogenannten Benachteiligten angeht, ist es zur Einführung ab 2006 in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland und – zumindest vorübergehend – Hessen ge-

kommen. Dass die erwarteten negativen Auswirkungen eintreffen, zeigt sich bereits trotz der relativ kurzen Dauer.

Die Ergebnisse aus der HIS Befragung der Studienanfänger des Wintersemesters 2006/07 weisen 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 acht Prozent der Studienanfängerinnen und -anfänger gaben an, dass Nichterhebung von Studiengebühren ein Grund für die Hochschulwahl war.

Noch deutlicher wird dies, wenn die Studienanfängerinnen und -anfänger 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.

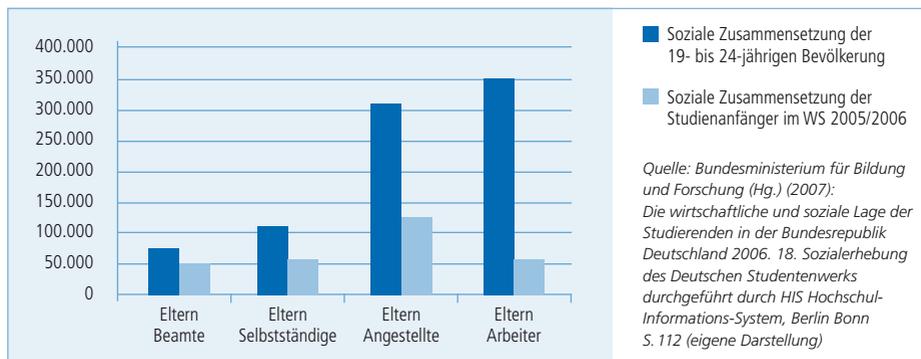
Noch deutlicher belegt werden die negativen Effekte von Studiengebühren auf die Studienbeteiligung durch eine Studie des HIS, die im Auftrag des BMBF durchgeführt wurde.

Zentrales Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Einführung von Studiengebühren dazu geführt hat, dass eine nennenswerte Zahl von Studienberechtigten – zwischen 6.000 und 18.000 – auf das ursprünglich beabsichtigte Studium verzichten. Besonders bedenklich ist, dass insbesondere Frauen und Studienberechtigte aus hochschulfernen Elternhäusern sich aufgrund von Studiengebühren gegen ein Studium entscheiden.

Studiengebühren stehen demnach im Widerspruch zu der Zielsetzung, eine höhere Bildungsbeteiligung zu erreichen. Sie sind daher abzulehnen bzw. wieder abzuschaffen. Stattdessen bedarf es mehr öffentlicher Mittel für den Hochschulbereich, um die Studierkapazitäten in qualitativer und quantitativer Hinsicht auszubauen. In der derzeitigen Situation der Hochschulen,

die durch chronische Unterfinanzierung gekennzeichnet ist, ist eine nennenswerte Ausweitung der Studierendenzahl nicht möglich. Eine Überauslastung, die bis zu 200 Prozent erreicht, sowie eine schrittweise Verschlechterung des Verhältnisses von Studierenden zu Stellen für wissenschaftliche Beschäftigte, von 1 zu 13 im Jahre 1980 auf 1 zu 15,9 im Jahre 2006, belegen hinreichend die Notwendigkeit von mehr öffentlichen Mitteln für den Hochschulbereich. Notwendig ist auch, dass der eingeschränkte Zugang zu Hochschulen für Behinderte oder chronisch Kranke aufgrund baulicher Beschränkungen oder Studienordnungen verbessert wird.

### Bildungsbeteiligung und soziale Zusammensetzung 2005

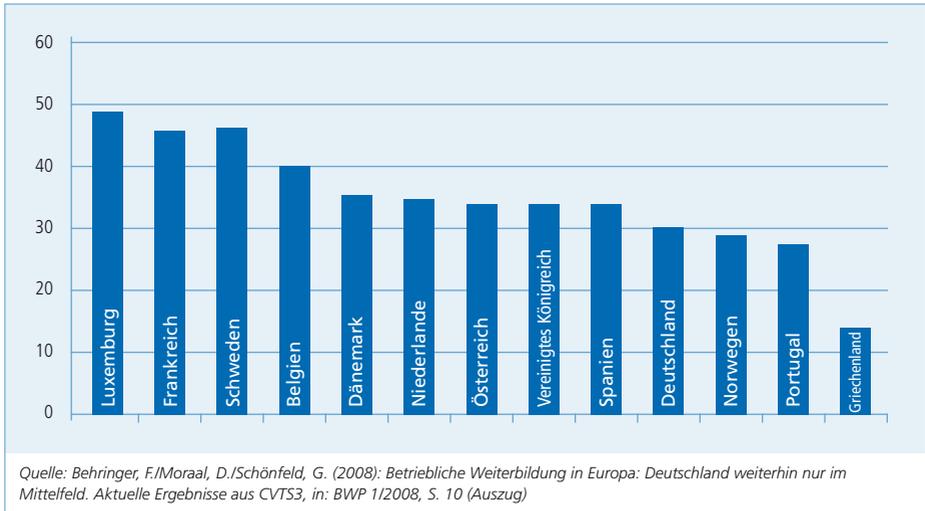


Das zentrale Problem des deutschen Bildungssystems ist seine Selektionswirkung. Diese beginnt nicht erst im Hochschulbereich; dort zeigt sie sich aber besonders deutlich. Zwar hat sich die Chance für Arbeiterkinder, ein Studium zu beginnen, seit den 80er Jahren erhöht. Immer noch ist es aber so, dass die Chance auf eine Studienaufnahme für Beamtenkinder 3,6 mal so groß ist wie für Kinder, deren Vater „Arbeiter“ ist.

Der Unterschied in den Chancen ist demnach in den letzten zwanzig Jahren geringer geworden. Dieser Angleichungsprozess kann jedoch nicht über die nach wie vor bestehenden großen Disparitäten in der Bildungsbeteiligung hinweg täuschen. Der Hochschulbereich braucht deshalb Reformen, die den Zugang für alle Bevölkerungsgruppen erleichtern. Zudem muss berücksichtigt werden, dass einerseits veränderte Arbeitsmärkte und die Umsetzung lebensbegleitenden Lernens die Anforderungen an flexible Studienmöglichkeiten erhöhen, andererseits

viele Bachelor-Studienordnungen flexibles Studieren verteuern, wenn nicht sogar verhindern. Notwendig ist, Rahmenbedingungen für das Studieren so zu organisieren, dass sie den unterschiedlichen Lebenssituationen der Studierenden gerecht werden.

## Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung im internationalen Vergleich (CVTS III) 2005



### 2.2.2. Weiterbildungsbeteiligung erhöhen

Im Bereich der Weiterbildung besteht nicht nur das bereits beschriebene Problem der Selektion und Ausgrenzung. Hinzu kommt, dass die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering ist. Mit 30 Prozent Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung liegt Deutschland im europäischen Vergleich nach wie vor im hinteren Mittelfeld.

Bedenklich ist zudem, dass die Teilnahme in Deutschland, gemessen an den Teilnahmequoten, seit Ende der 90er Jahre rückläufig und erst 2007 wieder leicht angestiegen ist. 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 Weiterbildungsaktivitäten

auf die betriebliche Weiterbildung, 24 Prozent sind individuell-berufsbezogene und 16 Prozent nicht-berufsbezogene Weiterbildung. Dringend notwendig ist daher eine Reform des Weiterbildungsgebietes, der allen Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe ermöglicht. Auf die Notwendigkeit eines Bundesweiterbildungsgesetzes wurde bereits hingewiesen.



Ziel muss es sein, die Bedeutung von Qualifizierung bei 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 materiellen Voraussetzungen für eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung schafft und andererseits signalisiert, welchen Stellenwert die Gesellschaft dem vielzitierten Lebensbegleitenden Lernen beimisst.

Hierzu bedarf es auch Regelungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, wie zum Beispiel das Nutzen von Qualifikationsansprüchen während der Elternzeit oder Betreuungsmöglichkeiten während einer Weiterbildungsteilnahme.

## 2.3. Durchlässigkeit

Traditionell hat sich in Deutschland die Unterteilung der tertiären Bildung in berufliche Bildungsgänge und allgemeinbildende Schulen herausgebildet, die als zwei nebeneinanderstehende Säulen im Bildungssystem kaum miteinander verbunden sind. Die Schaffung von Durchlässigkeit zwischen diesen beiden Bereichen muss ein Strukturmerkmal des deutschen Bildungssystems werden, damit Bildungslebensläufe flexibel gestaltet werden können. Dies ist bildungsmotivierend und fördert die Ziele „Chancengleichheit“ und „Erhöhung der Bildungsbeteiligung“.

Im Wesentlichen bezieht sich Durchlässigkeit auf die Über- und Zugangsmöglichkeiten zwischen der Hochschulausbildung und der Berufsbildung. Bisher sehr problematisch ist der Wechsel vom berufsbildenden System in das Hochschulsystem. Die Absolventinnen und Absolventen des berufsbildenden Systems erhalten nicht automatisch eine Hochschul-

zulassung. Es bestehen in fast allen Bundesländern Regelungen für die Zugänge zu Hochschulen ohne Abitur. Sie erfordern in der Regel eine abgeschlossene Berufsausbildung und Berufspraxis und schließen zum Teil eine Zugangsprüfung mit ein. Mit jährlich ca. 1.500 Einschreibungen ist die Inanspruchnahme jedoch bisher von geringer Bedeutung. Zusätzliche Anreize und verbesserte, transparente Informationssysteme sind hier notwendig und geboten.

Durchlässigkeit bezieht sich auf die Anerkennung von in einem Bereich erworbenem Wissen in dem anderen Bereich. Oft müssen Zertifikate und ähnliches doppelt erworben werden; damit verlängern sich die Ausbildungszeiten und zum Teil die Ausbildungskosten.

Ziel muss es sein, ein hohes Maß an Durchlässigkeit horizontal wie vertikal zwischen Bildungseinrichtungen, ebenso wie zwischen betrieblicher Ausbildung und Hochschulen zu schaffen. Erforderlich dafür ist ein Anerkennungsverfahren,

das es möglich macht, dass Kompetenzen, die in einem Bildungsbereich erworben wurden, in einem anderen Bildungsbereich anerkannt werden.

Bewegung in dieser Hinsicht könnte durch Entwicklungen auf europäischer Ebene kommen, die sich auf einen EQR (Europäischer Qualifikationsrahmen) (oder EQF „European Qualifikation Framework“) verständigt hat. Zentral für den EQR ist, dass ausschließlich Lernergebnisse berücksichtigt werden. Ausbildungsdauer, Ausbildungsort (Schule, Betrieb, Hochschule, Bildungseinrichtung) und Ausbildungsform (duale Ausbildung, Lernen am Arbeitsplatz, Studium etc.) spielen explizit keine Rolle. Mit Hilfe dieses Ansatzes ist es möglich, die Lernergebnisse eines jeden Bildungsgangs in neutraler Form zu beschreiben, ohne einen unmittelbaren Vergleich vorzunehmen oder das Bildungs- bzw. Qualifikationssystem eines einzelnen Landes als Referenz heranzuziehen.

Der EQF stellt somit einen Rahmen her, auf den jede Qualifikation/jeder Bildungsgang in jedem Staat der EU bezogen werden kann. Kein Bildungssystem soll dabei bevorzugt oder diskriminiert werden.

Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) ist nicht nur der Versuch der Umsetzung des EQF in nationale Strukturen, explizit unter Einbeziehung des Hochschulbereiches. Während der EQF lediglich ein Übersetzungsinstrument, also einen Formalrahmen darstellt, arbeiten wir daran, dass der DQR als ein Reforminstrument des Berufsbildungssystems angelegt wird. Er eröffnet die Möglichkeit, die verschiedenen Systeme der Berufsbildung in Deutschland vergleichbar zu machen und damit Durchlässigkeit, Transparenz und Chancengleichheit herzustellen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich die Akteure in der Berufsbildungspolitik auch unter Beteiligung der wissenschaftlichen Fachdisziplinen aktiv an der Ausgestaltung eines nationalen Qualifikationsrahmens beteiligen können.

## **2.4. Individuelle Förderung**

### **2.4.1. Einzelförderung in jungen Jahren beginnen**

Um allen Menschen eine bestmögliche Entwicklung zu eröffnen und ihre Potenziale zu entwickeln, muss von Anfang an eine Förderung entsprechend der individuellen Neigungen und Fähigkeiten erfolgen, die gleichzeitig Defizite, die auf verschiedenen Ursachen beruhen können, weitgehend ausgleicht. Diese Förderung muss vor allem in den frühen Jahren in Kindertagesstätten und in der Schule erfolgen, darf sich aber nicht darin erschöpfen, sondern muss sich auch auf Phasen danach – z. B. durch Begleitung beim Übergang von der Schule in den Beruf – erstrecken.

### **2.4.2. Schaffung einer flächendeckenden Bildungsberatung**

In dem Maße, in dem Lebensbegleitendes 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. Bildungsberatung ist auch unter dem Gesichtspunkt notwendig, dass die Entscheidung und Verantwortung für den Bildungslebenslauf in die Verantwortung des/der Einzelnen fällt und er/sie hierfür Unterstützung bedarf.

Bisher wurde in Deutschland keine systematische flächendeckende Struktur der Beratung für Bildung aufgebaut, sondern sie ist traditionell auf bestimmte Gebiete und Zielgruppen beschränkt, z. B. Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) oder die Studienberatung an Hochschulen. Das trägt dazu bei,



dass private Beratungsdienstleistungen an Terrain gewinnen, zumal die BA 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 verpflichtend 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 z. B. die Teilhabe an Weiterbildung zu ermöglichen.

Zu schaffen ist daher eine systematische Bildungsberatung in gesellschaftlicher Verantwortung. Diese muss flächendeckend und für alle transparent

sowie zugänglich sein. Gebührenfreie und kompetente Beratung muss gewährleistet sein. Dafür ist es notwendig, Bildungsberatung als unabhängige, öffentliche, steuerfinanzierte Dienstleistung flächendeckend für alle auszubauen.

### 2.4.3. Förderung des Lebensunterhalts

Die Teilnahme an Bildung darf nicht an den finanziellen Mitteln, die für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer notwendig sind, scheitern. Hier bedarf es eines öffentlichen Fördersystems. Dies beginnt in der Regel in der Sekundarstufe II, wo sich für Lernende und deren Eltern die Alternative stellt, eine weiterführende Schule zu besuchen, oder eine Berufsausbildung zu absolvieren und eine Ausbildungsvergütung zu erhalten. Notwendig ist ein umfassendes Fördersystem bereits im Schulbereich, wie es in Deutschland mit dem Schüler-Bafög bis 1983 bestand.

Vorgeschlagen wird, bis zum Erreichen der Bildungsmündigkeit, am Ende des Besuches der Gemeinschaftsschule (in der Regel mit Vollendung des 16. Lebensjahres), erhalten Eltern eine Unterstützung, die so dimensioniert ist, dass in finanzieller Hinsicht ein problemloser Schulbesuch möglich ist.

Ab diesem Zeitpunkt bekommen alle jugendlichen Heranwachsenden ein „Bildungsgeld“, unabhängig davon, ob sie in die duale Berufsausbildung einsteigen, eine Berufsausbildung außerhalb BBiG/HwO, eine Bildungsmaßnahme im sogenannten „Übergangssystem“ beginnen oder sich für den Besuch einer weiterführenden Schule entscheiden.

Das „Bildungsgeld“ muss hinsichtlich seiner Höhe so angelegt sein, dass davon die Lebenshaltungskosten gedeckt werden können. Erhält ein junger Erwachsener eine Ausbildungsvergütung, wird diese auf das „Bildungsgeld“ angerechnet; gleiches gilt, wenn sie unentgeltlich in elterlichen Haushalt wohnen.

Die Bezugsdauer des „Bildungsgeldes“ umfasst auch das Studium und reicht bis zum höchsten für den Arbeitsmarkt qualifizierenden Abschluss.

Im Rahmen eines Systems der Förderung des Lebensunterhalts von Lernenden sind alle bestehenden Fördersysteme

wie z. B. Bafög, AFBG und Berufsausbildungsbeihilfe, einschließlich des zu schaffenden „Bildungsgeldes“ in einem Bildungsförderungsgesetz zu regeln, was nicht notwendig zu einer einheitlichen Förderung führen muss. Vielmehr sind durchaus unterschiedliche Fördersätze oder die Anrechnung elterlicher und eigener Einkommen vorzusehen, die sich an der durchschnittlichen Lebenssituation der Lernenden orientieren. Ziel muss sein, bestehende Förderlücken zu schließen, was auch bedeutet, älteren Studienanfängerinnen und -anfängern eine Förderung zu ermöglichen, die Förderung der Weiterbildung von Akademikerinnen und Akademikern oder die Unterstützung von Weiterbildungen unterhalb des Meisters bzw. Technikers.

### 3. Und die Finanzierung?

Eine öffentliche Verantwortung für das Bildungssystem bedeutet nicht zwangsläufig, dass die öffentliche Hand auch für die vollständige Finanzierung eintreten muss. Öffentliche Verantwortung bedeutet, dass ein Rahmen geschaffen wird, der jedem eine angemessene Bildung ermöglicht. Die Finanzierungsverantwortung kann der Staat dabei anderen übertragen, wie dies z. B. im Rahmen der Berufsausbildung durch die Finanzierungsverantwortung der Unternehmen für den betrieblichen Teil der Ausbildung erfolgt. Auch die Menschen können an der Finanzierung beteiligt werden. Was den individuellen Teil der Bildungsförderung angeht, ist aber sicherzustellen, dass niemand auf Grund seiner Herkunft oder der ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel benachteiligt wird. Dies bedeutet, dass für Kindertageseinrichtungen, Schulen und Hochschulen keine Gebühren erhoben werden.



Die Reform eines defizitären Bildungssystems muss 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 Doppelstrategie erforderlich, d. h. hohe Bildungsinvestitionen in der Jugendphase und im Erwachsenenalter. Konkret bedeutet dies zusätzliche öffentliche Aufwendungen in Höhe von ca. 40 Mrd. € jährlich. Dass dies durchaus auch zu finanzieren ist, zeigen gewerkschaftliche Vorschläge zu einer gerechteren Steuerreform. Von der Abteilung Wirtschaftspolitik bei ver.di wurde ein umfassendes Konzept für eine gerechtere Besteuerung entwickelt, das zu jährlichen Mehreinnahmen von ca. 70 Mrd. € führen würde.

Entscheidend für eine Reform des Bildungssystems ist auch, wie die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern ausgestaltet wird. Im Zuge der Föderalismusreform I wurde 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 ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes – alles Folgen der Föderalismusreform I – haben der Bildung in Deutschland nicht geholfen, sondern massiv geschadet. Notwendig ist, die Föderalismusreform II dafür zu nutzen, die Sicherung von Bildung als Zukunftsinvestition festzuschreiben und die Kompetenzen von Bund und Ländern neu zu gestalten in einer Art und Weise, die sicherstellt, dass Bildung in Deutschland als System erkennbar wird und nicht wie bisher als eine Ansammlung unsystematischer Regelungen.

Ganztagsbetreuung\_  
Durchlässigkeit\_  
Gemeinschaftsschule\_  
Ausbildungsplatzumlage\_  
Lebenslanges Lernen\_  
Bundesweiterbildungsgesetz\_  
Problemlösungskompetenz\_  
Weiterbildungsbeteiligung\_  
Bildungsberatung\_  
Bildungsgeld\_  
Meister Bafög\_  
Zukunftsinvestition\_  
Studiengeldbühren\_  
Hochschulzugang\_  
Bildungsplanung\_  
Föderalismusreform\_  
Kindertagesstätten\_  
Individuelle Förderung\_  
Berufsausbildung\_  
Weiterbildung\_  
Beruflichkeit\_  
Übergangssystem\_  
Grundrechte\_  
Chancengleichheit\_  
Soziale Kompetenzen\_  
Zugangschancen\_

## Impressum

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft,  
Bundesverwaltung  
Paula-Thiede-Ufer 10  
10179 Berlin  
Ressort 11  
AK Bildungspolitik

Verantwortlich:  
Gunther Steffens

Bearbeitung:  
Dr. Roman Jaich

Satz:  
tiff.any GmbH, Berlin

Druck:  
Brandenburgische Universitätsdruckerei,  
Potsdam

W-2843-1-0409  
Juni 2009



**Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft**