

Krista Sager  
Priska Hinz  
Kai Gehring

## **Nachhaltig in Bildung investieren!**

Für ein gerechtes und besseres Bildungswesen

Bildung ist die Voraussetzung für individuellen Aufstieg und die Grundlage eines leistungsfähigen Wirtschaftssystems. Sie entscheidet über Teilhabe oder Ausschluss, über sozialen Zusammenhalt, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit. Gute Bildung ist der Schlüssel zu einem aktiven und selbstbestimmtes Leben, zu Beschäftigung und Innovation. Ein gerechtes und effizientes Bildungswesen ist damit in Zeiten der Wissensgesellschaft, der Globalisierung und des demographischen Wandels zu der entscheidenden Zukunftsfrage der Gesellschaft geworden.

Unser Bildungssystem in Deutschland ist jedoch weder gerecht noch besonders leistungsfähig. Insbesondere Kinder aus bildungsfernen und einkommensarmen Haushalten bekommen weniger Chancen, sich zu entfalten. Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere, Behinderte, Menschen mit veralteten oder geringen Qualifikationen sowie Mütter mit kleinen Kindern oder auch hochqualifizierte Frauen mit Karrierepotenzial scheitern an strukturellen Hemmnissen. Im internationalen Vergleich rangiert die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems allenfalls im Mittelfeld. Trotz einiger Verbesserungen hat unter anderem die letzte OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“ wieder einmal belegt, welcher Nachholbedarf auf allen Ebenen besteht.

Um im Bildungssystem einen echten Durchbruch hin zu mehr Qualität und Gerechtigkeit zu schaffen, brauchen wir eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung. Statt weiterer Kompetenzstreitigkeiten, Schuldzuweisungen und unverbindlichen Ankündigungen brauchen wir konkrete und verbindliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern.

Dabei wird sich die Ernsthaftigkeit des vielbeschworenen Bildungsaufbruchs vor allem an den Finanzen entscheiden. Denn an den Finanzen wird sich zeigen, ob die Forderung nach Vorrang für Bildungsausgaben nur ein Lippenbekenntnis ist oder ob die Weichen tatsächlich richtig gestellt werden. Mehr Geld macht aber nur Sinn, wenn es in effektive Strukturen investiert wird. Deswegen sind gleichzeitig mit der deutlichen Prioritätenverschiebung zugunsten der Bildung strukturelle Reformen notwendig. Dies gilt für alle Bereiche des Bildungssystems.

Wir haben daher für die wichtigsten bildungspolitischen Bereiche<sup>1</sup> Berechnungen vorgenommen und können konkrete Zahlen zum Finanzbedarf vorlegen.

---

<sup>1</sup> Noch nicht berücksichtigt ist der Bereich Weiterbildung.

## 1. Vorschulische Bildung

Die frühkindliche Förderung ist einer der wichtigsten Schlüssel zu mehr Chancengerechtigkeit. Durch frühe Förderung können ungleiche Startchancen ausgeglichen und das Recht auf Bildung für alle Kinder von Anfang an verwirklicht werden. Doch bislang fehlen in Deutschland schlichtweg die Voraussetzungen dafür. Im gesamten vorschulischen Bereich mangelt es noch an verbindlichen Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsinstrumenten. Wir brauchen daher eine Qualitätsoffensive, die ihren Namen verdient. Dazu gehört ein bundeseinheitliches Qualitätssiegel für Kinderbetreuungseinrichtungen, das Kriterien wie Gruppengröße, Personalschlüssel, Raum- und Sachausstattung genauso berücksichtigt wie pädagogische Qualität, Fachpersonal mit Migrationshintergrund, Bildungsangebote und gesunde Mahlzeiten. Aber auch bei der Quantität frühkindlicher Angebote herrscht noch Mangel. Von einem bedarfsdeckenden Angebot an Kindertagesbetreuung vor allem für Kinder unter 3 Jahren sind wir noch weit entfernt. Es fehlt insgesamt an ganztägigen Angeboten und die Öffnungszeiten der Einrichtungen sind oft unflexibel und lebensfern.

Ziele: Jedes Kind muss ab der Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen qualitativ hochwertigen ganztägigen Kita-Platz haben. Wir brauchen eine Qualitätsoffensive unter Beteiligung des Bundes, mit Qualitätsstandards und Qualitätsüberprüfung für die Kinderbetreuung. Nur so können möglichst viele Kinder möglichst früh von guter Bildung profitieren.

**1. Bedarfsorientierter Ausbau der Kapazitäten:** Das jährlich notwendige Mittelvolumen sinkt nach dem Abschluss des Kapazitätsausbaus von 2,35 Mrd. € in 2009 auf 1,45 Mrd. € in 2020. Die Mittel für den beschlossenen u3-Ausbau nach dem KiFöG in Höhe von 8 Mrd. € für die Aufbauphase und 17 Mrd. € für die Fortführung bis 2020 sind bereits eingerechnet.

Grundlage der Berechnung: 330.000 zusätzliche u3-Plätze bis 2010; Ausweitung der Ganztagsplätze und mehr Kindergartenplätze, damit bereits 90% der 3-4jährigen den Kindergarten besuchen können.

**2. Qualitätsoffensive:** Das jährlich notwendige Mittelvolumen steigt von 6,18 Mrd. € in 2009 auf 6,88 Mrd. € in 2020.

Grundlage der Berechnung: Hebung des Personalschlüssel im u3-Bereich um 35% und im Kindergarten um 30%; Einstellung höher qualifizierten Personals: ab 2010 jährliche Steigerung der Akademikerstellen um 2,5%, bis pro Kindergruppe eine Fachkraft mit (Fach-)Hochschulausbildung vorhanden ist. Pro 100 Kita-Kinder wird eine Fachkraft eingestellt, damit sich die Kitas zu Familienzentren fortentwickeln können.

**3. Abbau von Zugangshürden** durch Senkung der Elternbeiträge: Das jährlich notwendige Mittelvolumen für den ersten Senkungsschritt beträgt 0,44 Mrd. €.

Grundlage der Berechnung: Als ersten Schritt soll es pro Kind ein kostenloses Kindergartenjahr geben. Die komplette Gebührenfreiheit würde nach dem Ausbau des Angebots bis zu 3 Mrd. € kosten.

4. Die **Demografische Reserve** bis 2014 ist in den Berechnungen bereits berücksichtigt. Zwischen 2014 und 2020 geht das Stat. Bundesamt von keinem relevanten Rückgang der Geburtenzahlen aus.

Das jährlich notwendige Mittelvolumen für den Bildungsaufbruch im Bereich frühkindlicher Bildung beläuft sich auf **8,97 Mrd. € in 2009 und 8,73 Mrd. € in 2020**. Die Mittel für den beschlossenen u3-Ausbau nach dem KiFöG in Höhe von 8 Mrd. € für die Aufbauphase und Betriebskosten in Höhe von 2,3 Mrd. € pro Jahr ab 2014 sind bereits eingerechnet. Nicht berücksichtigt ist dagegen die vollständige Gebührenfreiheit, die nach dem vollständigen Ausbau des Betreuungssystems pro Jahr bis zu 3 Mrd. € kosten würde.

## **2. Schule**

Das deutsche Schulsystem ist ungerecht: Kinder aus sozial schwächeren oder Migrantenfamilien haben bei gleichen Fähigkeiten eine viel geringere Chance auf eine Gymnasialempfehlung als ihre Mitschüler. Das deutsche Schulsystem vergeudet systematisch Potenziale: Viel zu viele Kinder und Jugendliche durchlaufen die Schule, ohne einen Schulabschluss oder die nötigen Kompetenzniveaus zu erreichen. Zwanzig Prozent der 15-Jährigen erreichen z.B. beim Lesen nur die niedrigste PISA-Kompetenzstufe, das heißt, sie gehören zu den funktionellen Analphabeten. Das mehrgliedrige Schulsystem mit seiner frühen Selektion der Kinder, die fehlende Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Schulformen und das geringe Angebot von gebundenen Ganztagschulen sind die Hauptursachen dieser Bildungsmisere. Wir brauchen daher einen grundlegenden Wandel der Schulen, so dass Schülerinnen und Schüler in Zukunft länger gemeinsam lernen und konsequent individuell gefördert werden.

Ziele: Jedes Kind und jeder und jede Jugendliche hat ein Recht auf individuelle Förderung. Dafür müssen die Länder sich zu ersten Schritten auf dem Weg zum längeren gemeinsamen Lernen über das 4. Schuljahr hinaus verpflichten. Bis 2020 sollen überall gebundene Ganztagschulen angeboten werden. Deshalb muss jetzt das Kooperationsverbot wieder aufgehoben und noch 2009 ein Ganztagschulprogramm II auf die Beine gestellt werden.

**1. Ausbau aller Schulen zu gebundenen Ganztagschulen:** Das jährlich notwendige Mittelvolumen steigt wegen der Ausweitung des Unterrichts und wegen der Verkleinerung der Klassen im Zuge des fortschreitenden Ausbaus deutlich von 1,14 Mrd. € in 2009 auf 6,60 Mrd. € in 2020. Allein die baulichen Maßnahmen für den kompletten Ausbau summieren sich 19,7 Mrd. €.

Grundlage der Berechnung: Kontinuierliche Umstellung aller Schulen bis 2020. In den Kosten sind bereits die Einsparungen durch weniger Klassenwiederholungen in Höhe von 1,11 Mrd. € in 2009 und 0,96 Mrd. € in 2020 berücksichtigt.

**2. Sicherstellung der Teilhabe** durch die kostenlose Schülerbeförderung auch in der SEK II, Lehr- und Lernmittelfreiheit, Erstattung von Kosten für Klassenfahrten sowie ein kostenloses Mittagessen für alle bedürftigen Kinder. Das dafür nötige jährliche Mittelvolumen sinkt wegen des demografischen Wandels leicht von 1,70 Mrd. € in 2009 auf 1,47 Mrd. € in 2020.

Grundlage der Berechnung: Als bedürftig werden 25 % aller Kinder angenommen.

**3. Integration aller Förderschüler in Regelschulen:** Das jährlich notwendige Mittelvolumen sinkt von 1,54 Mrd. € in 2009 auf 0,50 Mrd. € in 2020. Hintergrund für die

Kostenreduzierung sind die Einsparungen durch die Abschaffung der Förderschulen, die bis 2020 auf 1,09 Mrd. € anwachsen.

Grundlage der Berechnung: ab sofort werden keine Schüler mehr in die Förderschulen aufgenommen. Umbau der Regelschulen und zusätzliches Personal.

**4. Demografische Reserve:** Der nutzbare Anteil wächst bis 2020 auf 2,35 Mrd. € pro Jahr an.

Grundlage der Berechnung: Aufgrund einer Vielzahl sprungfixer Kosten ist von der rechnerischen demografischen Reserve nur ein Anteil von 25 Prozent für Umschichtungen zugunsten neuer Bildungsausgaben nutzbar.

Das jährlich notwendige Mittelvolumen für den Bildungsaufbruch im Schulbereich beläuft sich unter Berücksichtigung der demografischen Reserve auf **4,28 Mrd. € in 2009 und 6,22 Mrd. € in 2020.**

### **3. Übergang zur Ausbildung**

Das deutsche Ausbildungssystem hat über die Jahrzehnte stark an Integrationskraft verloren. Nur noch 60% aller Ausbildungsplatzbewerber eines Schuljahrgangs schaffen es überhaupt in eine reguläre Ausbildung. Die, darunter überproportional viele Jugendliche mit Migrationshintergrund, anderen landen in Übergangsmaßnahmen ohne anerkannten Abschluss. Inzwischen suchen rund 380.000 Jugendliche schon ein Jahr nach Schulabschluss oder länger nach einem Ausbildungsplatz. Doch die Bundesregierung traut sich an eine echte Strukturreform nicht heran. Weder Ausbildungspakt noch Ausbildungsbonus sind die richtigen Instrumente. Vor allem für Hauptschülerinnen und -schüler bleibt eine Lehrstelle häufig ein unerfüllter Wunsch. Jedes Jahr kommt die Hälfte von ihnen nach der Schule in berufsvorbereitende Maßnahmen. Diese erweisen sich für viele als ineffiziente Warteschleifen.

Ziele: Das Recht auf Ausbildung für Jugendliche muss umgesetzt werden. Das bisherige Übergangssystem muss durch echte Ausbildung an überbetrieblichen Ausbildungsstätten und in Betrieben ersetzt werden, das reine Verwehren von Jugendlichen in Warteschleifen muss aufhören. Grundlage dafür ist eine echte Strukturreform, die die gesamte berufliche Ausbildung in Modulen aber weiterhin im Rahmen des Berufsprinzips organisiert. Für Schulabbrecher wollen wir außerdem mehr Produktionsschulen.

**1. Reform der beruflichen Ausbildung:** Für bessere Ausbildungsangebote an überbetrieblichen Ausbildungsstätten und in Betrieben stehen laut nationalem Bildungsbericht 3 bis 4 Mrd. € zur Verfügung, die die öffentliche Hand jährlich in das Übergangssystem investiert.

**2. Angebote produktiven Lernens:** Das jährlich notwendige zusätzliche Mittelvolumen sinkt von 0,05 Mrd. € in 2009 auf höchstens 0,04 Mrd. € in 2020. Wenn auch die anderen Schulreformen durchgeführt werden, sind die Kosten eher noch geringer. Grundlage für die Berechnung: Produktive Lernangebote für 50% aller SchulabbrecherInnen; dargestellt sind die Mehrkosten gegenüber einem Hauptschulplatz.

**3. Weniger Nachqualifizierungsbedarf:** Die jährlichen Einsparungen aufgrund sinkender Schulabbrecherzahlen wachsen von 0,08 Mrd. € in 2009 auf 0,20 Mrd. € in 2020.

Grundlage der Berechnung: Bis 2014 sinkt die Zahl der Schulabbrecher von heute rund 8% auf 4% und bis 2020 auf 2%.

Für den Bildungsaufbruch im Bereich Übergang zur Ausbildung sind **keine zusätzlichen Mittel** notwendig. Vielmehr werden sogar kleinere Beträge in Höhe von 0,03 Mrd. € in 2009 bis 0,16 Mrd. € in 2020 frei. In erster Linie kommt es hier auf die richtige Umschichtung an.

#### **4. Hochschulen**

In Deutschland herrscht jetzt schon Akademikermangel, die Studierendenquote ist im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern zu gering. Studienplätze sind bereits heute vielerorts Mangelware – diese Situation wird sich massiv verschärfen, da dank geburtenstarker Jahrgänge und verkürzter Schulzeit mehr junge Menschen mit Studienberechtigung ihr Studium aufnehmen wollen. Bund und Länder müssen mindestens 700.000 Plätze mehr als heute anbieten, um einen flächendeckenden Einser-NC, endlose Warteschleifen und Verdrängungskämpfe auf dem Lehrstellenmarkt zu verhindern. Dabei reicht es nicht, allein den demografischen Wandel auszugleichen: Wir brauchen darüber hinaus eine deutliche Erhöhung der Studierendenquote, gerade auch durch mehr Studierende mit Migrationshintergrund, um im internationalen Vergleich mithalten zu können. Der Hochschulpakt I verfehlt bislang seine Ausbauziele – er darf aber keinesfalls scheitern.

Ziele: Mehr junge Menschen müssen studieren können. Dafür müssen sich Bund und Länder auf Grundzüge eines effektiveren Hochschulpakts einigen. Darin müssen sie sich verpflichten, bis 2020 jedem, der studieren kann und will, einen Studienplatz zur Verfügung zu stellen und Zugangshürden abzubauen. Durch eine bundeseinheitliche Hochschulzugangsberechtigung beruflich Qualifizierter muss der Zugang für Studieninteressierte ohne Abitur verbreitert werden.

**1. Ausbau der Studienplatzkapazitäten:** Das jährlich notwendige Mittelvolumen sinkt von 8,30 Mrd. € in 2009 auf 7,65 Mrd. € in 2020 leicht, da in den Anfangsjahren noch nachholende Bauinvestitionen notwendig sind. Die demographischen Effekte sind in die Berechnung bereits einbezogen. Wegen der doppelten Abiturjahrgänge steigt das notwendige jährlich Mittelvolumen zwischenzeitlich (2015) auf 9,4 Mrd. €. Grundlage der Berechnung: kontinuierliche Steigerung der Studierquote bis 2014 auf 40% eines Jahrgangs, bis 2020 auf 45% bzw. Übergangswahrscheinlichkeit von Studienberechtigten von 85%; 75% Übergangsquote Bachelor/Master; 200.000 ausländische Studierende; 7 Semester Verbleibsdauer bei BA-Studierenden, 4 Semester bei MA-Studierenden.

**2. Qualitätsoffensive:** Das jährlich notwendige Mittelvolumen steigt von 1,00 Mrd. € in 2009 auf 2,65 Mrd. € in 2020.

Grundlage der Berechnung: Betreuungsrelation von 50 bzw. 40 Studierende pro HochschullehrerIn bis 2014 bzw. 2020; Verbesserung der Raumsituation entsprechend dem OECD-Durchschnitt.

3. Fördersemester für **Studierende ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung**: Das jährlich notwendige Mittelvolumen steigt von 0,09 Mrd. € in 2009 auf 0,20 Mrd. € in 2020.

Grundlage der Berechnung: Steigerung des Anteils dieser Studierendengruppe von heute 0,8% auf 2% aller Studierenden.

Das jährlich notwendige Mittelvolumen für den Aufbruch bei den Hochschulen wächst von **9,39 Mrd. € in 2009 auf 10,50 Mrd. € in 2020**.

## **5. Finanzierung**

Die genannten Maßnahmen erfordern in der Summe jährliche Mehrausgaben von **22,6 Mrd. € in 2009, die bis 2020 auf 25,3 Mrd. € pro Jahr** steigen. Der für Umschichtungen zugunsten neuer Bildungsausgaben nutzbar Anteil der demografischen Reserve ist in diese Kostenabschätzung bereits einbezogen.

Zum Vergleich: 2005 betragen die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen in Deutschland 5,1% des BIP. Um im Jahr 2005 wenigstens den OECD-Durchschnitt von 6,1 % de BIP zu erreichen, wären Mehrausgaben in Höhe von 1,0 Prozentpunkten des BIP, d.h. von rund 23 Mrd. € nötig gewesen.

Ohne Steigerung der gesamtstaatlichen Bildungsausgaben auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau wird der Bildungsaufbruch nicht gelingen. Bund und Länder tragen dafür gemeinsam die Verantwortung. Daran hat auch die Föderalismusreform I nichts geändert, mit der Union und SPD die Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern noch verschärft haben. Von den Bildungsinvestitionen profitieren alle staatlichen Ebenen. Genauso haben Bund und Länder auch die Folgen unterlassener Bildungsausgaben gemeinsam zu tragen: in Form geringeren Wachstums, höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Steuereinnahmen.

Bund und Länder müssen die Finanzierung der hier genannten Kernvorhaben im Bildungsbereich sicherstellen. Dazu brauchen wir dringend ein **verbindliches Konzept** mit konkreten Zeitangaben, Instrumenten und detaillierten Einzelschritten. Ziel muss sein, die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu steigern. Wir haben dazu konkrete Finanzierungsvorschläge gemacht.

Der Solidaritätszuschlag ist schrittweise in einen **Bildungssoli** zu verwandeln. Ein Teil der Einnahmen, nämlich rund 23 Mrd. €, welche die vorgesehenen Ausgaben für den Solidarpakt bis 2019 übersteigen, wird so gezielt für bessere Bildung eingesetzt.

Der **Investitionsbegriff** ist so zu **modernisieren**, dass die zusätzlichen Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung den traditionellen Investitionen haushaltsrechtlich gleichgestellt sind. Als Investition ist aber nur der Teil der Ausgaben zu verstehen, der nachweislich zu einer Erhöhung des öffentlichen Vermögens führt. Diese Begrenzung des Investitionsbegriffs, die der Sachverständigenrat in seiner Expertise zur Schuldenbegrenzung vorgeschlagen hat, ist auch bei den Bildungsausgaben zu befolgen. Ein so modernisierter Investitionsbegriff schafft Anreize, stärker in Bildung, Wissenschaft und Forschung zu investieren.

Die finanziellen Spielräume, die durch den **demografischen Wandel** und **Effizienzgewinne** wie die Abschaffung des Sitzenbleibens gewinnen, sind ausschließlich zugunsten des Bildungsaufbruchs zu verwenden.

Die Große Koalition sollte ihre Mehrheit dazu nutzen, den offenkundigen Fehler des **Kooperationsverbots** in der Verfassung zu reparieren. Die Föderalismusreform I hat die bildungsspezifischen Gemeinschaftsaufgaben und die Projekte der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ersatzlos abgeschafft. Durch das Kooperationsverbot im Schulbereich entfielen wesentliche Anreize, Bildungs- und Hochschulausgaben höhere Priorität einzuräumen. Ein Ausgleich durch andere Instrumente wurde nicht geschaffen. Mit dem Vorschlag einer Bildungsstiftung soll offenbar die verfehlte Verfassungsreform durch eine fragwürdige Rechtskonstruktion umgangen werden, um doch noch Geld des Bundes in den Bildungsbereich geben zu können. Die Föderalismusreform hätte dann für Bildungsausgaben weniger Transparenz und weniger Demokratie zur Folge, denn die Parlamente wären bei einer Bildungsstiftung außen vor.

Die **Erbschaftssteuer** fließt vollständig in die Länderhaushalte. Damit profitiert von der Erbschaftssteuer genau diejenige staatliche Ebene, die die Hauptlast der Bildungsausgaben zu tragen hat. Die Erbschaftssteuer muss so reformiert werden, dass durch ein erhöhtes Aufkommen die Länder zusätzlichen Spielraum für höhere Bildungsausgaben gewinnen. 10% höheres Aufkommen führen zu Mehreinnahmen in Höhe von 0,4 Mrd. €.

Durch die Umwandlung des **Ehegattensplittings** in einen übertragbaren Freibetrag in Höhe von 10.000 € können pro Jahr mehr als 5 Mrd. € zusätzlich eingenommen werden, zu 42,5% vom Bund, der Rest von den Ländern und Gemeinden. Wir wollen jährlich 5 Mrd. € dieser Mittel in den Ausbau und die Qualitätsverbesserungen der frühkindlichen Betreuung investieren.