

5 Zukunftsinvestition Bildung Aufgaben und Finanzierung des Reformprozesses

So unterschiedlich die beiden hier gewählten Beispielländer Schweiz und Großbritannien bei der Umsetzung von Bildungsreformen vorgegangen sind – eins haben beide gezeigt: Am Anfang steht das klare Bekenntnis der politischen Führung zu entscheidenden Reformen – und zwar über alle Parteigrenzen, Legislaturperioden und Machtwechsel hinweg. Angesichts des kleiner werdenden Zeitfensters, das wir noch zur Verfügung haben, muss dem Reformprozess auch bei uns Nachdruck, Tempo und Nachhaltigkeit verliehen werden. Das allerdings stößt auf systemische Barrieren.

Wir haben bei den in dieser Studie präsentierten Szenarien zur Finanzierung aller nötigen Bildungsinvestitionen eine Betrachtung aufgestellt, die über den hier bei unseren Berechnungen zu Grunde gelegten Zeitraum, erst recht darüber hinaus eine positive Rendite erwarten lässt. Dies allein sollte eine Investitionsentscheidung ermöglichen. Allerdings kennen die öffentlichen Haushalte eine solche Betrachtung nicht: Vielmehr müssen sie aus dem laufenden Etat Gegenfinanzierungen vorweisen können, zur Not über eine zusätzliche Kreditaufnahme. Diese ist allerdings auf Investitionen begrenzt, die dem Bund bisher nur geringen Handlungsspielraum zugestehen. Seine Investitionsmöglichkeiten beschränken sich im Wesentlichen auf Sachinvestitionen. Das wird der Bedeutung, die der Bildung heute für die gesamtgesellschaftliche Wachstums- und Wohlstandssicherung zukommt, nicht mehr gerecht. Zudem gelten Bildungsaufwendungen als »konsumtive« Ausgaben, die in Zeiten knapper Kassen auch wieder gestrichen werden können – auch das verhindert ein nachhaltiges über mehrere Legislaturperioden und über alle Zuständigkeitsgrenzen hinweg gültiges Bekenntnis. Wenn für die Anhebung des Bildungsniveaus über eine lange Periode mehr Mittel eingesetzt werden müssen, dann werden wir solche haushaltsrechtlichen Barrieren überdenken und den anstehenden Zukunftsaufgaben gemäß modernisieren müssen.

Die Bürger, deren private Investitionsbereitschaft erkennen lässt, dass sie eine gute und möglichst hohe Bildung sowohl für den Einzelnen wie für die Gesellschaft als zukunftsentscheidend ansehen, wollen sich nicht länger mit Hinweisen auf verfassungsrechtliche Beschränkungen und dem Streit über Zuständigkeiten in der Bildungsfrage abfinden. Sie erwarten eine gemeinsame Anstrengung aller, initiiert und vorangetrieben von der wahrgenommenen Richtlinienkompetenz der Bundesregierung – so wie es in anderen zukunftsentscheidenden Bereichen auch von ihr erwartet wird. Denn Bildungsausgaben sind Investitionen in unser aller Zukunft. Der Bildungsföderalismus – insbesondere nach der Föderalismusreform – wird seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht. In der nötigen gesamtgesellschaftlichen Ressourcensmobilisierung stößt er an seine Grenzen. Es muss in Bildungsfragen bundesweite und für alle verbindliche Maßstäbe und Standards geben. Wir brauchen eine neue gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft, die dem Gewicht dieser Zukunftsfrage auch wirklich angemessen ist.

Wir benötigen ein verbindliches Bekenntnis der politischen Führung zu entscheidenden Reformen und Investitionen. Einige wichtige Aspekte der derzeit anstehenden Kernelemente seien im Folgenden genannt. Sie betreffen sowohl die Frage der Finanzierung, die Steuerung des notwendigen Veränderungsprozesses, aber auch einige konkrete Verbesserungsvorschläge inhaltlicher Natur.

Demographische Rendite

Angesichts der Aufgabe, die der Bildung für unser aller Zukunft zukommt, ist sie als Bestandteil des Generationenvertrages zu sehen. Die sogenannte Demographie-Rendite sollte deshalb zur Finanzierung der nötigen Bildungsinvestitionen eingesetzt werden: Die Ersparnis, die durch sinkende Schülerzahlen entsteht, beträgt, selbst wenn alle derzeitigen Ausgaben pro Schüler konstant gehalten werden, laut Prognos AG etwa 11,5 Milliarden Euro pro Jahr, ein Present Value von mehr als 110 Milliarden Euro. Dieses Geld muss im Bildungsbereich verbleiben und zur Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen eingesetzt werden.

Bildungs-Solidarbeitrag

Eine beschleunigte, konzertierte und effektive Bildungsreform ist ohne Investitionen nicht zu realisieren. Deshalb sollte ein »Bildungs-Soli« - analog des Solidarzuschlags, der auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer erhoben wird, um die Kosten der deutschen Wiedervereinigung zu finanzieren - kein Tabu sein. Denn die Aufgabe, die vor uns liegt, ist keineswegs geringer als beim »Aufbau Ost«: mit weniger Erwerbstätigen mehr Wachstum schaffen, um auch künftig unser Wohlstandsniveau zu halten und für einen ausgleichenden Sozialstaat zu sorgen. Das ist nur möglich mit einer durch jeden Einzelnen zu erzielenden höheren Wertschöpfung, die sich nur mit Hilfe eines höheren Bildungsniveaus als heute erreichen lässt. Schon 1% Zuschlag zur Einkommensteuer bringt dem Staat jährlich Mehreinnahmen in Höhe von 2,3 Milliarden Euro, die als Bildungsinvestition eine hohe Rendite auf jeden eingesetzten Euro versprechen.

Kennzahlen und ihre fortlaufende Überprüfung

Ohne die klare Benennung der Ziele, die wir erreichen wollen, werden wir nicht vorankommen - die ambitionierten energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung sind ein Beispiel dafür, wie komplexe Modernisierungsanstrengungen mit klaren Vorgaben auf den Weg gebracht werden können. Auch in der Bildungspolitik sind solche Zielvorgaben erforderlich und zwar sowohl für eine Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus bis 2020 wie auch für eine Reduzierung der Schul- und Studienabbrecher und für eine Erhöhung der Zahl beruflich qualifizierter Studierender. Solche Vorgaben müssen - flankierend zu der bereits bundesweit eingeführten Berichterstattung - im öffentlichen Diskurs ständig »auf Wiedervorlage« gebracht, ihre praktische Realisierung überprüft und die Ergebnisse transparent gemacht werden.

Als Beispiel für eine solche Kennzahlen-basierte Zielsetzung soll hier die akademische Höherqualifizierung von Facharbeitern gewählt werden:

Schritt 1: Ziele und Zeithorizonte festlegen

:: Die Regierung beschließt, für einen Zeitraum von vier Jahren jährlich 50.000

Facharbeiter akademisch zu qualifizieren.

:: Mit Hilfe eines Fachkräfte-Monitoring werden regionale Kennzahlen festgelegt;

:: die Zuweisung von Bundesmitteln an die Länder wird an das Erreichen von Zwischenzielen gekoppelt;

- :: die Länder geben den Universitäten Kennzahlen vor und koppeln die Zuweisung von Zusatzmitteln an das Erreichen von Zwischenzielen;
- :: Überprüfung der Kennzahlen: halbjährliches Gespräch mit Rektoren im Kanzleramt; Verbesserungsvorschläge bei Verfehlen der Zwischenziele,
- :: Nachhalten bei Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die stärker in die Verantwortung für die akademische Qualifizierung von Facharbeitern und geeignete Finanzierungsinstrumente eingebunden werden müssen; Überprüfung: halbjährliches Gespräch mit Vorsitzenden im Kanzleramt

Schritt 2: Veröffentlichung

- :: Statistik, welcher Bereich unter Plan ist; Einführung eines »Ampelsystems«, um öffentlich Rechenschaft abzulegen; grün: im Plan; gelb: 10% hinter Plan; rot: mehr als 20% hinter Plan; Einforderung von konkreten Handlungsvorschlägen für Nachbesserungen

Schritt 3: Identifizierung von Erfolgsmodellen

- :: Einleitung der Übertragung von erfolgreichen Umsetzungen auf andere Regionen

Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte

1. Der Zugang für beruflich Qualifizierte muss deutlich erleichtert und bundesweit vereinheitlicht werden. Beruflich erworbene Qualifikationen sind in transparente Anerkennungs- und Anrechnungsverfahren umzusetzen. Die Angebote der Hochschulen für beruflich Qualifizierte sind auszubauen.
2. Die Möglichkeit des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte sind zu wenig bekannt. Hier sind attraktive Werbekampagnen zu entwickeln, um mehr Zugangsberechtigte zu einem akademischen Studium zu bewegen.
3. Das finanzielle Engagement der Unternehmer- und Industrieverbände an einer höheren Bildungsqualifizierung insbesondere beruflich qualifizierter Studierwilliger ist im Interesse der Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken. Insbesondere sollte die Auflage von Studienfinanzierungsfonds, finanziert durch die Wirtschaft, ins Auge gefasst werden.

Bildungsteilzeit

Analog der auslaufenden Altersteilzeit ließen sich die zu hohen »Opportunitätskosten«, die den akademischen Zugang für beruflich Qualifizierte hemmen, durch die Einführung einer Bildungsteilzeit senken: eine 50-prozentige Freistellung mit staatlicher Subventionierung in Form eines steuerfreien Zuschlags von 20% des Bruttogehalts über drei Jahre der Studienzeit. Die Freistellung könnte dann entweder mit einem Teilzeitstudium verbunden werden oder im Blockmodell mit einem Vollzeitstudium. Drei Jahre vor der Freistellung würden dem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber nur noch 50% des Gehalts ausgezahlt, in den darauffolgenden drei Jahren Vollzeitstudium die restlichen 50%. Damit wäre die Finanzierung eines Studiums gesichert und der besonderen Lebenssituation beruflich Qualifizierter angemessener Rechnung getragen .

Konzeption von Förderinstrumenten

Staatliche Stipendien sollten grundsätzlich unabhängig vom Einkommen der Eltern oder von Ehepartnern gewährt werden. In der Konzeption der Förderinstrumente müssen stattdessen Anreize zu effizientem Lernen geschaffen und die individuelle Leistungsfähigkeit der Lernenden begünstigt werden.

Bundesweite Akademie für pädagogische Führungskräfte

Autonome Schulen kann es nur mit verantwortlicher Leitung geben. Schulleitung ist ein eigenständiger Beruf, nicht - wie bisher in Deutschland überwiegend praktiziert - eine um Managementaufgaben angereicherte Teilzeittätigkeit hochqualifizierter Lehrer. Schulleitungen bedürfen einer nachhaltigen Systemschulung, künftige Schulleiter einer grundständigen Qualifikation. Dafür müssen geeignete Ausbildungsgänge, Einrichtungen und Instrumente geschaffen werden.

Die Gründung einer bundesweiten »Akademie für Bildungsmanagement und pädagogische Führungskräfte« sollte einen solchen Professionalisierungsprozess, dem Beispiel anderer Länder folgend, nachhaltig befördern. Sie stellt in einem föderalen System bundesweite Standards sicher, sorgt für die weiterführende Professionalisierung von Führungspersonen auf allen Ebenen (Schule, Schulaufsicht, Kultusministerien) durch entsprechende Angebote, greift aktuelle Forschungserkenntnisse auf und integriert sie in Qualifizierungsprogramme, sie schafft sowohl bundesweite wie auch regionale Netzwerke und positioniert sich im internationalen bildungspolitischen Diskurs.

Daneben sollte die Einführung von spezifischen Studiengängen, die für pädagogische Leitungsaufgaben qualifizieren, vorangetrieben werden.

Finanzierung

Wenn wir die Gesamtsumme der Investitionen von 460 Milliarden Euro auf die Jahre bis 2020 verteilen, so ergäbe sich jedes Jahr ein Finanzbedarf von 50 Milliarden Euro. Dieser wäre jedoch nicht allein vom Staat aufzubringen. Gerade in den Bereichen der betrieblichen Aus- und Weiterbildung wie auch des Facharbeiterstudiums entfällt ein großer Teil dieser Summe auf die Unternehmen bzw. die Individuen. Gehen wir von rund 25 Milliarden Euro Investitionssumme auf der Seite des Staates aus, so wären nach Stehenlassen der Demographierendite von 11,5 Milliarden Euro noch 13,5 Milliarden Euro aufzubringen. Das entspricht ziemlich genau dem Volumen des Solidaritätszuschlags.

Unterstellen wir, dass die ersten Rückflüsse 2010 eintreffen und bis 2015 weiter anwachsen, so wäre der Zeitraum des Finanzierungsbedarfes zeitlich überschaubar. Danach würden sich die Investitionen rechnen und die Rendite würde fruchten.