

VORABFASSUNG

Antrag

der Abgeordneten Krista Sager, Kai Gehring, Priska Hinz (Herborn), Ekin Deligöz, Katrin Göring-Eckardt, Britta Haßelmann, Grietje Staffelt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zukunft schaffen, Bildung stärken- Bildungspolitische Herausforderungen als gesamtstaatliche Aufgabe ernst nehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

2005 ist die Große Koalition mit dem Anspruch angetreten, die Rahmenbedingungen für Bildung und Wissenschaft von der frühkindlichen Förderung über Ausbildung, Studium und Forschung bis zur Weiterbildung umfassend zu verbessern. Im Koalitionsvertrag hob sie Bildung und Wissenschaft als Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands hervor und sprach von einem zentralen Anliegen, das eine große gesamtstaatliche Kraftanstrengung erfordere.

Diesen Schlüssel haben CDU/CSU und SPD nur wenige Monate nach Regierungsantritt leichtfertig aus der Hand gegeben. Im Zuge der Föderalismusreform I beschränkten sie die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei der Bildung. Durch das weitgehende Kooperationsverbot bei der Bildung, aber auch durch das Aufgeben der Rahmenkompetenz des Bundes im Hochschulbereich sowie die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung nahm die Große Koalition der Bundesebene fast jede Möglichkeit, wirkungsvolle Impulse in der Bildungspolitik zu setzen.

Damit waren weite Teile der bildungspolitischen Agenda der Großen Koalition bereits kurz nach ihrem Amtsantritt Makulatur. Noch im Koalitionsvertrag hatten CDU, CSU und SPD mehr ganztägige Bildung und Erziehung als ihr Ziel benannt. Eine Neuauflage des Ganztagschulprogramms ist nun aber aufgrund des Kooperationsverbots rechtlich nicht mehr möglich. Nach der Föderalismusreform I durfte der Bund nicht einmal im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Investitionsmittel für Schulen gewähren. Für andere bildungspolitische Vorhaben wie die Anhebung der Studienanfängerquote auf 40 Prozent eines Altersjahrgangs oder die Erleichterung des Hochschulzugangs für Menschen ohne Studienzugangsberechtigung sind durch die Föderalismusreform neue Hürden entstanden. Denn jede Unterstützung von Initiativen an Hochschulen durch den Bund bedarf seither der Zustimmung aller Länder.

Trotz der falschen Weichenstellungen im Zuge der Föderalismusreform I gibt die Bundesregierung dennoch weiterhin vor, Bildung als gesamtstaatliche Aufgabe wahrzunehmen und alle staatlichen Ebenen in die Pflicht zu nehmen. In der Realität scheitert sie mit diesem Anspruch aber auf breiter Ebene. Nachdem sie die bildungspolitischen Einflussmöglichkeiten des Bundes selber drastisch reduziert hatte, ist es ihr nicht gelungen, den notwendigen gesamtstaatlichen Bildungsaufbruch tatsächlich zu initiieren und den widerstreitenden Länderinteressen zum Trotz verbindliche gemeinsame Festlegungen zu erzielen. Selbst die von der Großen Koalition eingeleiteten Einzelmaßnahmen wie Kinderförderungsgesetz, Hochschulpakt, Reform des Meister-BAföGs oder Ausbildungsbonus greifen zu kurz, sind unterfinanziert, verfehlen ihre Ziele oder sind in entscheidenden Punkten unverbindlich.

Zum Ende der Legislatur zeigt sich nun, dass die Große Koalition weder in der Lage ist, die Erwartungen, die sie geweckt hat, zu erfüllen, noch den bildungspolitischen Herausforderungen annähernd gerecht zu werden. Dies führt zum Vertrauensverlust in die Glaubwürdigkeit ihrer bildungspolitischen Zielsetzungen. Denn auch in der jüngsten Vergangenheit ließ die Bundesregierung Gelegenheiten ungenutzt, hier endlich gegenzusteuern und eine grundlegende Kurskorrektur in Richtung Vorrang für Bildung vorzunehmen. Viele vermeintliche Impulse stellten sich als symbolpolitisch und substanzlos heraus.

Beispiel Bildungsgipfel: Schon die Vorbereitung des Gipfels durch die Bundesregierung war nicht darauf ausgerichtet, mit den Ländern tatsächlich zu verbindlichen Verabredungen über konkrete Maßnahmen zu gelangen. Entsprechend unkonkret und unverbindlich waren folglich die Ergebnisse des Gipfels. Zwar wurde das Ziel formuliert, zukünftig sieben Prozent des Bruttoinlandprodukts für Bildung ausgeben zu wollen. Wie eine solche Steigerung der Bildungsausgaben aber erreicht werden kann und welche gemeinsamen Bildungsziele Bund und Länder damit umsetzen wollen, blieb offen. Stattdessen wurden all diese Fragen um Jahresfrist vertagt. Dass ausgerechnet parallel zu den Bundestagswahlen die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Bildungsfinanzierung erfolgreich abgeschlossen werden, erscheint zweifelhaft.

Der Bildungsgipfel ist damit eine verpasste Chance der Regierung, ihre bloßen politischen Willensbekundungen in verbindliche Vorhaben umzusetzen. Nötig gewesen wären Vereinbarungen über zusätzliche finanzielle Anstrengungen mit begleitenden Strukturreformen in einer Reihe von Bereichen. Dazu gehören, wie von Bündnis 90/Die Grünen gefordert: Verbesserungen von der frühkindlichen Förderung bis zur Weiterbildung, die Senkung der Schulabrecherzahlen, längeres gemeinsames Lernen an Schulen bei individueller Förderung, Ausbau der Ganztagschulen, eine Strukturreform der beruflichen Ausbildung und der qualitative und quantitative Ausbau der Studienplatzkapazitäten.

Beispiel Föderalismusreform II: Mit einem Anteil von 5,1 Prozent am BIP liegt Deutschland bei den Bildungsausgaben deutlich unter dem OECD-Mittelwert von 6,1 Prozent. Um überhaupt den Anschluss ans Mittelfeld zu schaffen, müssten demnach jedes Jahr 22 Mrd. Euro mehr in die Bildung fließen. Die Föderalismus II-Kommission hatte den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten. Es bestand also die Möglichkeit, die gesamtstaatliche Bildungsfinanzierung auf eine zukunftsfähige Grundlage zu stellen und auch die Fehler der Föderalismusreform I zu korrigieren.

Leider klammerten die Große Koalition und die beiden Kommissionsvorsitzenden Struck und Oettinger die Bildungsfinanzierung vollständig aus. Die Föderalismusreform II brachte weder eine Modernisierung des Investitionsbegriffs noch die Rücknahme des Kooperationsverbots noch eine Veränderung des Artikels 104b GG dahingehend, dass zukünftig wieder Bund-Länder-Initiativen im Schulbereich wie das Ganztagschulprogramm verfassungsrechtlich möglich sind. Damit ließ die Bundesregierung auch diese Gelegenheit ungenutzt verstreichen, die Prioritäten zugunsten von Bildung zu setzen. Einzig bei Naturkatast-

rophen oder außergewöhnlichen Notsituationen soll der Bund nun Investitionshilfen in Bereichen ohne eigene Gesetzgebungsbefugnisse geben dürfen.

Die enormen Herausforderungen im Bildungsbereich existieren aber unabhängig von akuten Ausnahmesituationen. Sie bleiben eine gesamtstaatliche Aufgabe. Neben der Aufhebung des Kooperationsverbots haben Bündnis 90/Die Grünen daher in der Föderalismuskommission II eine Reihe weiterer Vorschläge gemacht, wie Länder und Gemeinden finanziell besser in die Lage versetzt werden, ihrer Verantwortung bei der Bildung besser nachzukommen. Ein wichtiges Instrument dazu ist die schrittweise Umwandlung des Solidaritätszuschlags in einen Bildungssoli. Dabei sollen überschüssigen Mittel des Solidaritätszuschlags, nach Abzug von Mitteln für eine Altschuldenhilfe des Bundes, gezielt für bessere Bildung eingesetzt werden. Ferner bedarf es einer Modernisierung des Investitionsbegriffs, der Investitionen in Köpfe bei der Bildung nicht schlechter stellt als Investitionen in Beton. Ein so modernisierter Investitionsbegriff schafft Anreize, stärker in Bildung, Wissenschaft und Forschung zu investieren.

Beispiel Konjunkturprogramm: Zuletzt hätte im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise die Chance zu einem gesamtstaatlichen Kraftakt für Zukunftsinvestitionen in Bildung bestanden. Doch auch diese Chance wurde verpasst. Die mit dem Konjunkturpaket II in Aussicht gestellten Investitionen im Bildungsbereich werden vor allem in die Modernisierung von Gebäuden fließen. Investitionen für Qualitätsverbesserungen und Personal in Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen sieht das Konjunkturprogramm hingegen nicht vor, obwohl dies die Konjunktur kurzfristig stützen und langfristig stärken würde. Diese falsche Prioritätensetzung – auch eine Folge der verfehlten Föderalismusreformen – ist ein eklatanter Fehler. Denn die Fähigkeit, die Krise und ihre Belastungen langfristig zu bewältigen, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit jetzt in Bildung, Aus- und Weiterbildung der Menschen investiert wird.

Obendrein fehlt jede Garantie, dass die eingesetzten Mittel beim Konjunkturprogramm tatsächlich *zusätzlich* dem Bildungsbereich zugute kommen werden. Der Bund kann die Länder nicht daran hindern, in den Folgejahren ihre Bildungsausgaben zu kürzen. Denn durch die ebenfalls im Konjunkturpaket beschlossenen Steuersenkungen verschlechtert sich die Einnahmesituation der Länder und Gemeinden, so dass mittelfristig noch größerer Druck auf die personalintensiven Bildungsausgaben entsteht. Zudem wurden keine ausreichenden Vorkehrungen dafür getroffen, dass die Mittel auch an den finanziell schlechter gestellten Kommunen fließen.

Darüber hinaus zeichnet sich mittlerweile immer stärker ab, dass die Ausgaben für die Konjunkturprogramme und die damit einhergehende Rekordverschuldung auf Kosten von Bund-Länder-Programmen zur Förderung der Wissenschaft gehen. Bei den aktuellen Verhandlungen über die Fortsetzung des Hochschulpakts, des Pakts für Forschung und Innovation sowie der Exzellenzinitiative mehren sich die Anzeichen, dass weniger Mittel bereitgestellt werden sollen als ursprünglich geplant. Hier rächt sich, dass auf dem Bildungsgipfel keine verbindlichen Ergebnisse erzielt wurden.

Aber auch in den bildungspolitischen Feldern, bei denen der Bund auch nach der Föderalismusreform I noch Einfluss- oder sogar Gesetzgebungskompetenz hat, bleiben die Taten der Bundesregierung weit hinter den bildungspolitischen Erfordernissen zurück.

Beispiel Kinderförderungsgesetz: Notwendige Qualitätsverbesserungen und der bedarfsgerechte Ausbau der Infrastruktur im vorschulischen Bereich werden nach wie vor vernachlässigt. Die Bundesregierung hatte mit ihrer Initiative für den Ausbau der Kinderbetreuung die Gelegenheit, für alle Kinder ab den ersten Jahr einen verbindlichen Rechtsanspruch auf einen qualitativ hochwertigen, ganztägigen Betreuungsplatz zu schaffen. Für beide Elemente, den Anspruch auf ganztägige Betreuung und die Sicherstellung qualitativ hochwertiger

Angebote, haben sich Bündnis 90/Die Grünen immer wieder eingesetzt. Tatsächlich konnte sich die Bundesregierung aber nur zu einem Rechtsanspruch durchringen, der kein Recht auf Ganztagsbetreuung beinhaltet und zudem erst ab 2013 gilt. Sie hat es zudem versäumt, den quantitativen Ausbau der Betreuungskapazitäten mit einer Initiative zur Verbesserung der Qualität in der Kinderbetreuung zu verbinden. Im gesamten vorschulischen Bereich fehlt es an verbindlichen Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsinstrumenten. Hier ist, wie von Bündnis 90/Die Grünen gefordert, eine Qualitätsoffensive nötig. Diese umfasst Maßnahmen zu einer umfassenden Aufwertung der Erzieherinnenausbildung, eine vernünftige Grundqualifikation für Tagesmütter sowie einheitliche und verbindliche Grundstandards im gesamten Kinderbetreuungsbereich.

Beispiel berufliche Bildung: Im Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD noch das Ziel formuliert, jedem ausbildungswilligen und -fähigen Jugendlichen ein Ausbildungsangebot zu machen. Mittlerweile ist von diesem Ziel nicht mehr viel übrig. Zwar ging die Zahl der unversorgten Bewerber kurzfristig zurück, dies beruhte aber allein auf konjunkturellen und demografischen Effekten. Nach wie vor drehen hunderttausende Altbewerber Warteschleifen im Übergangssystem. Hier erwartet sie ein undurchschaubares Dickicht von berufsvorbereitenden Maßnahmen, ohne die Möglichkeit der Ankerkennung der Qualifizierungsschritte für eine spätere Berufsausbildung. Das hat zur Folge, dass viele Jugendliche weiterhin ihre Lebenszeit verschwenden müssen. Aber anstatt mit einer Reform des Ausbildungssystems endlich das Recht auf Ausbildung für alle Jugendliche umzusetzen, wurde beim Bildungsgipfel lediglich das vereinbart, was schon längst beschlossen war. Einzelmaßnahmen, wie der Ausbildungsbonus oder die wiederholte Durchführung von Modellprojekten, bringen keine wirklichen Fortschritte.

Nur eine Ergänzung des dualen Systems durch den Ausbau von überbetrieblichen Ausbildungsstätten als drittem Lernort kann die dringend benötigten zusätzlichen Ausbildungsplätze schaffen. Dies bedeutet, dass Jugendliche weiterhin in Betrieb und Berufsschule ausgebildet werden. Dabei werden einige betriebliche Ausbildungsanteile von überbetrieblichen Ausbildungsstätten übernommen. Dadurch sind auch kleinere und spezialisierte Betriebe in Zukunft in der Lage, Ausbildungsplätze anzubieten. Darüber hinaus müssen berufsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen voll auf eine zukünftige Ausbildung anrechenbar sein. Das bisherige Übergangssystem als Sackgasse darf es so nicht mehr geben. Voraussetzung dafür ist eine Modularisierung des Ausbildungssystems unter Beibehaltung des Berufsprinzips.

Beispiel Weiterbildung: Im Koalitionsvertrag verkündeten Union und SPD noch, die Weiterbildung werde zur 4. Säule des Bildungssystems aufgewertet. Beim Bildungsgipfel hieß es, die Beteiligung an der Weiterbildung solle bis 2015 von 43 Prozent auf 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung steigen. An Zielmarken für den dringend benötigten Ausbau der Weiterbildungsförderung fehlt es also nicht – allerdings fehlen die notwendigen Initiativen, um die Ziele zu erreichen. Die von der Großen Koalition beschlossene Reform des „Meister-BAföGs“ wird den Anforderungen an ein zukunftsfähiges Erwachsenenbildungsgesetz nicht gerecht. Anstatt die Weiterbildung für alle zu fördern, werden einige wenige Berufsfelder neu in die Förderung aufgenommen und kleine Verbesserungen formuliert. Immer noch werden damit viel zu wenige Berufsgruppen und nur eine Weiterbildung pro Person gefördert. Ein Studium ist als Weiterbildung erst gar nicht förderungsfähig. Gemessen am tatsächlichen Bedarf und an den Zielen der Bundesregierung ist dies deutlich zu wenig. Auch die von der Bundesregierung eingeführte Weiterbildungsprämie ist mit 154 Euro viel zu gering bemessen, um die nötige Anreizwirkung zu entfalten. Das aus EU-Mitteln finanzierte Bildungssparen ist wiederum eine zeitlich begrenzte Initiative, die vor allem die bereits Weiterbildungsaktiven begünstigt.

Anstatt vieler unausgereifter Einzelmaßnahmen ist es höchste Zeit, ein umfassendes Erwachsenenbildungsgesetz auf den Weg zu bringen. Mit einem „Erwachsenen-BaföG“ muss der Lebensunterhalt während einer staatlich anerkannten Weiterbildung mit einem einkommens- und vermögensabhängigen Mix aus Zuschuss und Darlehen gefördert werden.

Beispiel Hochschulpakt: In den nächsten Jahren ergibt sich durch doppelte Abiturientenjahrgänge und steigende Studierendenzahlen eine einmalige Chance auf mehr Hochschulabsolventen. Dieses Zeitfenster gilt es zu nutzen, bevor der demografische Wandel auch die Hochschulen erreicht. Denn bis 2020 müssen viele Akademiker, die aus dem Berufsleben scheiden, ersetzt werden, und das bei sinkenden Schülerzahlen. Der Hochschulpakt, mit dem Bund und Länder den dafür notwendigen Kapazitätsausbau an den Hochschulen voranbringen wollen, hat sich bisher jedoch als weitgehend untauglich und erfolglos gezeigt, da er grundlegende Konstruktionsfehler hat. Er ist unterfinanziert, denn die Kosten pro Studienplatz sind viel zu niedrig angesetzt. Ein Großteil der Pakt-Mittel wird für den bloßen Erhalt von Studienplätzen gebraucht. Was fehlt, sind ausreichend Mittel für die Schaffung zusätzlicher attraktiver Studienplätze. Auch der Verteilungsmechanismus ist zu unflexibel und ineffizient. Die Bundesregierung hat zudem versäumt, einen gerechten Lastenausgleich zu schaffen zwischen jenen Ländern, die überproportional viel ausbilden, und jenen, deren Ausbildungsleistung unterdurchschnittlich ist. Der Hochschulpakt I hat dieses Strukturproblem nicht gelöst.

Bei den Verhandlungen um eine Fortsetzung des Hochschulpakts zeichnet sich ab, dass seine Konstruktionsfehler fortgeschrieben werden: Die pro Jahr vorgesehenen 6.500 Euro pro Studienplatz liegen deutlich unter den Erfordernissen für gute Studienbedingungen, erst recht für teurere Studiengänge wie Medizin, Natur- und Ingenieurwissenschaften. Auf das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ konnten sich die Länder wieder nicht verständigen. Ein echter Lastenausgleich zwischen den Ländern ist damit weiterhin nicht gewährleistet.

Was wir jetzt dringend brauchen, ist ein wirksamer „Pakt für die Studierenden“, der die skizzierten Mängel behebt und damit auch dafür sorgt, dass für die Studierenden endlich flächendeckend gute Lehre und bessere Studienbedingungen angeboten werden können. Nur mit guten Lernbedingungen und einer damit einhergehenden höheren Studierendenzufriedenheit können die viel zu hohen Studienabbrecherzahlen reduziert werden. Das ist neben der Erhöhung der Studienanfängerquote auf mindestens 40 Prozent eines Altersjahrgangs eine wichtige Voraussetzung, um den Fachkräfte- und Akademikermangel zu überwinden sowie das Bildungs- und Qualifizierungsniveau nachhaltig zu erhöhen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung für den Bildungsbereich endlich gerecht zu werden. Mit den Ländern müssen dafür verbindliche Verabredungen für ein gerechteres Bildungssystem getroffen werden. Die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung sind auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu steigern. Alle Länder und Gemeinden müssen hinsichtlich ihrer Finanzausstattung in die Lage versetzt werden, ihrer Verantwortung im Bildungsbereich nachzukommen. Insbesondere muss die Bundesregierung sich dafür einsetzen,

- das weitreichende Kooperationsverbot zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Bildungsbereich aufzuheben,

- den Solidaritätszuschlag schrittweise in einen Bildungssoli umzuwandeln und als Erstes einen Teil der bis 2019 anfallenden, überschüssigen Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag gezielt für Bildung einzusetzen,
- den Investitionsbegriff so zu modernisieren, dass Anreize für vermehrte Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung entstehen.
- die durch sinkende Geburtenzahlen entstehende Demografiereserve im Bildungssystem zu belassen und für Qualitätsverbesserungen in der Bildung einzusetzen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf, dafür einzutreten,

1. dass jedes Kind einen Rechtsanspruch auf einen ganztägigen und qualitativ hochwertigen Kita-Platz ab Vollendung des 1. Lebensjahres erhält. Unter Beteiligung des Bundes muss eine Qualitätsoffensive gestartet werden, mit einheitlichen Qualitätsstandards für die Kinderbetreuung. Nur so können möglichst viele Kinder möglichst früh von guter Bildung profitieren. Zugangshürden durch Elternbeiträge müssen schrittweise abgebaut werden. In einem ersten Schritt soll ein Betreuungsjahr für jedes Kind gebührenfrei sein.

2. dass Kinder und Jugendliche individuell gefördert werden. Nur so können deutlich mehr Kinder bessere Schulabschlüsse machen, ohne dass ihre soziale Herkunft eine Rolle spielt. Ein flächendeckender Ausbau von Ganztagschulen bis 2020 schafft die Grundlage dafür. Deshalb muss noch 2009 ein Ganztagschulenausbauprogramm II vereinbart werden. Kinder sollen in einem integrativen Schulsystem länger gemeinsam lernen – über das 4. Schuljahr hinaus. Der Bund muss sich daher bei seinen Verhandlungen mit den Ländern dafür einsetzen, dass sich die Länder zu ersten Schritten dahin verpflichten. Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf wollen wir in Regelschulen unterrichten, die Abschiebung in Sonderschulen muss endlich ein Ende finden. Um mehr Bildungsgerechtigkeit zu verwirklichen, müssen Kindern und Jugendlichen aus sozial schwächeren Familien die Kosten für Mittagessen, Lernmittel und Schultransport erstattet werden.

3. dass das Recht auf Ausbildung für Jugendliche umgesetzt wird. Dazu muss eine qualifizierte Ausbildung nach dem dualen Prinzip unter Einbeziehung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten ermöglicht werden. Jede Qualifizierungsmaßnahme und jeder Ausbildungsabschnitt muss auf eine zukünftige Berufsausbildung anrechenbar sein. Für Schulabbrecher wollen wir mehr Angebote nach dem Prinzip der Produktionsschulen, an denen Schulabschlüsse nachgeholt und der Einstieg in die Ausbildung vorbereitet werden können.

4. dass deutlich mehr junge Menschen studieren können. Dafür müssen sich Bund und Länder auf einen effektiveren Hochschulpakt II einigen. Bis 2020 muss jedem, der studieren kann und will, ein Studienplatz mit besseren Studienbedingungen und hochwertiger Lehre zur Verfügung stehen. Darüber hinaus müssen bestehende Zugangshürden abgebaut, das bestehende bundesweite Zulassungswirrwarr überwunden und beruflich Qualifizierten der Hochschulzugang entsprechend dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009 bundesweit erleichtert werden.

5. dass lebenslanges Lernen konsequent gefördert und Weiterbildung zur 4. Säule unseres Bildungssystems wird. Ein umfassendes Erwachsenenbildungsförderungsgesetz mit einem Rechtsanspruch auf Förderung von Schulabschlüssen und beruflicher Weiterbildung muss erarbeitet werden. Damit muss die Finanzierung des Lebensunterhaltes in der Weiterbil-

dungsphase durch Zuschüsse und Darlehen entsprechend der individuellen Einkommens- und Vermögenssituation gesichert werden.

Berlin, den 22. April 2009

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion