

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katherina Reiche, Thomas Rachel,
Dr. Maria Böhmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/440 –**

Umsetzung und Finanzierung des Ganztagschulbauprogramms der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung beabsichtigt, insgesamt 4 Mrd. Euro in den kommenden 4 Jahren für die Einrichtung von Ganztagschulen auf der Basis des Artikels 104a Grundgesetz (GG) zur Verfügung zu stellen. Mit diesen Mitteln sollen nach Maßgabe der Bundesregierung Konsequenzen aus den in der PISA-Studie festgestellten Bildungsdefiziten bei Schülerinnen und Schülern in Deutschland gezogen werden. Der Bund will mit der angekündigten Unterstützung von 4 Mrd. Euro für die Jahre 2003 bis 2007 lediglich eine „Anschubfinanzierung“ zur Verfügung stellen. Während der Bund seine Förderung ausschließlich auf Investitionen für die Renovierung, den Ausbau, Neubau und die Ausstattung von Schulen beschränken will, liegen die eigentlichen Probleme in der Finanzierung der langfristigen Personal- und Betriebskosten. Allein die Bereitstellung des Lehrpersonals kostet die Bundesländer bei den vom Bund angestrebten 10 000 neuen Ganztagschulen mindestens 1,5 Mrd. Euro pro Jahr, wenn man von drei zusätzlichen Lehrkräften pro Ganztagschule ausgeht. Hinzu kommen weitere Kosten für Sozialpädagogen sowie Ausstattung und Betrieb der Räumlichkeiten. Der Bund provoziert damit weit über das vier Jahre bestehende Investitionsprogramm hinausgehende Dauerlasten für Länder und Gemeinden.

In den einzelnen Bundesländern bestehen bereits unterschiedliche Lösungsansätze für die schulbegleitende Betreuung von Kindern in der Primar- und Sekundarstufe I. So existiert in den neuen Ländern flächendeckend ein Hortangebot (§ 22 Aches Buch Sozialgesetzbuch), das durch die ausschließliche Fokussierung der veranschlagten Mittel auf Ganztagschulen benachteiligt würde. Das Ziel der Länder und Gemeinden, mit dem die Fraktion der CDU/CSU übereinstimmt, nämlich mehr stetige Schul- und Betreuungsangebote schaffen zu können und das Bildungssystem nachhaltig und langfristig zu verbessern, erfordert eine verbesserte und dauerhaft originäre Finanzausstattung der Kommunen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das schlechte Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler bei der internationalen Vergleichsstudie PISA hat große Mängel des deutschen Bildungswesens offenbart. Eine große Bildungsreform als konsequente Antwort auf PISA kann nur gemeinsam von Bund und Ländern mit allen für Schul- und Bildungspolitik Verantwortlichen und den Betroffenen selbst durchgesetzt werden. Wir müssen gemeinsam erreichen, dass das deutsche Bildungswesen so rasch wie möglich wieder Anschluss findet an die Spitzengruppe in der Welt und dass dabei die dramatische Korrelation zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg überwunden wird.

Der Erfolg dieser Bildungsreform ist entscheidend für die Zukunft des Einzelnen, der Gesellschaft und der Wirtschaft in Deutschland. Dabei sind die nun anlaufenden Reformen des Schulwesens zugleich Grundlage für die weitere Qualitätsverbesserung von Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung sowie für die Entwicklung von Wissenschaft und Forschung.

Als ersten Beitrag des Bundes zur gemeinsamen Bildungsreform hat die Bundesregierung beschlossen, die Länder in den kommenden fünf Jahren mit 4 Mrd. Euro beim bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagschulangeboten zu unterstützen. Weitere Schritte sind bereits auf den Weg gebracht bzw. werden folgen.

Die Finanzhilfe des Bundes soll die Länder bei ihren Bemühungen zur nachhaltigen Verbesserung unseres Bildungssystems unterstützen und so dem erkennbaren Bedarf nach verlässlicher Betreuung in der Schule Rechnung tragen. Damit wird die originäre Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich nicht berührt. Auch an der grundsätzlichen Kostenaufteilung zwischen Ländern und Kommunen ändert sich durch die Finanzhilfe nichts. Der besonderen Betreuungssituation in den neuen Ländern wird durch eine Öffnung des Programms Rechnung getragen. Eine Benachteiligung der neuen Länder ist daher ausgeschlossen.

1. Welchen signifikanten Zusammenhang sieht die Bundesregierung zwischen dem unterdurchschnittlichen Abschneiden deutscher Schulen bei der internationalen PISA-Vergleichsstudie und dem Anteil von Ganztagschulen in der deutschen Schullandschaft?

Der Erfolg einer großen Bildungsreform als Reaktion auf das schlechte Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler bei PISA hängt davon ab, dass uns ein Umdenken in der Bildung gelingt, von einem traditionell selektiven zu einem fördernden Bildungssystem. Im Forum Bildung haben Bund und Länder über Parteigrenzen hinweg einen breiten Konsens darüber erreicht, dass vor allem die frühe und die individuelle Förderung deutlich verbessert werden müssen. Es gilt, die Stärken jedes einzelnen Kindes frühzeitig zu erkennen und zu fördern und Benachteiligungen rechtzeitig zu vermeiden und abzubauen.

Gute Ganztagschulen geben die Chance für eine frühe und intensivere individuelle Förderung der Kinder und Jugendlichen. Die Ganztagschulen sollen zum Ort einer neuen Pädagogik werden, der mehr Raum und Zeit für intensive individuelle Förderung bietet. So entsteht eine neue Schulkultur, die die Neugier und Wissbegierde der Kinder nutzt und damit ihre Freude am Lernen und an Leistung steigert.

In den meisten anderen Staaten sind Ganztagschulen längst eine Selbstverständlichkeit. Sie tragen in diesen Ländern erheblich zur Qualitätsverbesserung der schulischen Bildung bei.

2. Welche Beweggründe hat die Bundesregierung für die Festlegung auf den 1. Januar 2002 als Stichtagsregelung zur „beschlossenen bzw. genehmigten Einrichtung oder Erweiterung“ einer Ganztagschule?

Das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ wurde in Konsequenz zu den Ende 2001 veröffentlichten Ergebnissen der PISA-Studie und zur Umsetzung der Empfehlungen des Forums Bildung aufgelegt.

Damit alle Ganztagschulen, die ebenfalls in Konsequenz zu PISA und dem Forum Bildung eingerichtet wurden, von dem Investitionsprogramm profitieren können, wurde der Stichtag auf den 1. Januar 2002 gelegt. So können bereits beschlossene Ganztagschulprogramme einzelner Länder in das Programm einbezogen werden. Die Bundesregierung macht damit deutlich, dass der Bund die Länder bei ihren Bemühungen zum Ausbau des Ganztagschulangebotes ausdrücklich unterstützt.

3. Setzt die Bundesregierung voraus, dass für die Gewährung von Mitteln aus diesem Programm spezifische pädagogische Konzepte seitens der Schulträger entwickelt werden müssen, obwohl es sich bei den Mitteln um Investitionsförderung handelt?

Eine programmatische Zielvorgabe ist für ein Investitionsprogramm unabdingbare Voraussetzung. Das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ hat das Ziel, das Ganztagschulangebot in Deutschland bedarfsgerecht auszuweiten und das wirtschaftliche Wachstum zu fördern. Halbtagschulen, die sich zu einer Ganztagschule weiterentwickeln wollen, brauchen dazu ein entsprechendes pädagogisches Konzept. Eine sinnvolle und nachhaltig wirkende Investitionsförderung ist nur möglich, wenn die geförderten Maßnahmen durch ein pädagogisches Konzept entsprechend ausgefüllt und umgesetzt werden. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung des pädagogischen Konzepts obliegt den Ländern.

4. Auf welche Weise und wann hat die Bundesregierung gemäß Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO, § 41) die kommunalen Spitzenverbände an der Vorbereitung ihrer Initiative zum Ausbau der Ganztagschulen beteiligt?

Gemäß § 41 GGO sind die kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, die die Belange der Kommune berühren, einzubeziehen. Der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung nach Artikel 104a Abs. 4 GG erfolgt zwischen Bund und Ländern. Da die Belange der Kommunen durch das Investitionsprogramm tangiert werden, wurden die kommunalen Spitzenverbände (in entsprechender Anwendung der zitierten Vorschrift) im Laufe der Erarbeitung des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung informiert. Weitere Gespräche sind geplant.

5. Wie begründet die Bundesregierung eine Finanzierung nach Artikel 104a GG, wonach die erforderlichen Kriterien einer Finanzleistung des Bundes lauten: Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder Förderung des wirtschaftlichen Wachstums?

Die Qualitätsverbesserung unseres Bildungssystems durch den Ausbau von Ganztagschulen hat eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Dimension. Durch eine frühzeitige und individuelle Förderung aller Begabungen in der Schule wird ein entscheidender Beitrag für die ausreichende Qualifizierung und auch

Hochqualifizierung für die zukünftige Erwerbsarbeit geleistet. Zudem kann durch ein verbessertes Betreuungsangebot die Erwerbsquote von Frauen gesteigert und das vorhandene inländische Arbeitskräftepotenzial besser ausgeschöpft werden. Die Bundesrepublik Deutschland verzeichnet in diesen Bereichen im europäischen Vergleich einen erheblichen Nachholbedarf.

Damit dient das Investitionsprogramm nachhaltig der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Bildung ist überdies mehr als bloße Qualifizierung und Ausbildung für den Arbeitsmarkt. Bildung dient der Persönlichkeitsentwicklung und ermöglicht soziale Teilhabe und die aktive Mitgestaltung unserer wissensbasierten Gesellschaft.

6. Ist der Bundesregierung bewusst, dass Artikel 104a Abs. 4 GG keine Finanzverantwortung des Bundes in kulturellen Angelegenheiten beinhaltet, sondern lediglich eine Finanzierungskompetenz des Bundes in spezifischen ökonomischen Situationen feststellt?

Artikel 104a Abs. 4 GG räumt dem Bund ausdrücklich eine Finanzierungskompetenz für Investitionshilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet sowie zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums ein. Eine maßgebliche Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftsstruktur kann durch eine Förderung in unterschiedlichsten Investitionsbereichen erreicht werden (vgl. Antwort zu Frage 5).

7. Wie begründet die Bundesregierung diese Anforderung vor dem Hintergrund des in den einschlägigen Kommentaren zum Grundgesetz nachzulesenden Verbots von Verwendungsaufgaben bei Programmen auf der Grundlage von Artikel 104a Abs. 4 GG?

Mit dem Förderinstrument der Finanzhilfe kann der Bund im Rahmen der Voraussetzungen von Artikel 104a Abs. 4 GG eine gesamtstaatliche Steuerungsfunktion wahrnehmen. Finanzhilfen des Bundes sind daher immer programm- und zweckgebunden. Ziel des Investitionsprogramms ist der Ausbau des Ganztagschulangebotes. Diese allgemeine Bestimmung des Verwendungszwecks ist keine Verwendungsaufgabe, sondern vielmehr die legitime programmatische Zweckbestimmung.

8. Mit Investitions- und Betriebskosten in welcher Höhe rechnet die Bundesregierung im Durchschnitt für jede zusätzliche Ganztagschule und auf welcher Datengrundlage basiert diese Kostenschätzung?

Die zu erwartenden Bau- und Ausstattungskosten bei der Einrichtung einer Ganztagschule hängen ganz maßgeblich von dem bestehenden Raumangebot, der Schulgröße und Schulart, dem Verpflegungssystem und vom Konzept der jeweiligen Ganztagschule ab. Durchschnittswerte pro Schule können daher lediglich grob geschätzt werden und können von Schule zu Schule sehr stark variieren.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zur Übernahme von Finanzierungslasten, die mit dem Ausbau von Ganztagsschulen verbundenen sind?

Nicht zuletzt im Hinblick auf die Ergebnisse der PISA-Studie investieren Länder und Kommunen bereits im Ganztagsschulbereich bzw. sehen zeitnahe entsprechende eigene Investitionen als sinnvoll und notwendig an. Die Einrichtung von zusätzlichen Ganztagsschulen liegt auch insbesondere im Interesse der Gemeinden: So werden z. B. für allein Erziehende neue Wege aus der Sozialhilfe in die Erwerbstätigkeit eröffnet, was zu finanziellen Entlastungen bei den Kommunen führt. Zielrichtung des Bundesprogramms ist es, Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben im Rahmen der vorhandenen Spielräume zu unterstützen und zu entlasten.

Die Bundesregierung bestreitet nicht die angespannte finanzielle Situation zahlreicher Gemeinden. Deshalb ist eine zeitnah umzusetzende Strukturreform des kommunalen Finanzsystems erforderlich. Die dazu von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen wird so bald als möglich Vorschläge zur dauerhaften Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen vorlegen.

10. Sieht die Bundesregierung einen Widerspruch zwischen ihren Ankündigungen in der Koalitionsvereinbarung zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips und zum Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen und ihrer Ganztagsschulinitiative, und wenn nein, warum nicht?

Nein. Auch die zügige Umsetzung des Ganztagsschulprogramms ist Bestandteil der Koalitionsvereinbarung. Das Programm steht in Einklang mit dem Konnexitätsprinzip, wie es im Grundgesetz ausgestaltet ist (vgl. Artikel 104a Abs. 1 und 4 GG). Die Errichtung, Einrichtung und der Betrieb von Ganztagschulen sowie die damit in Zusammenhang stehenden Fragen bleiben wie bisher im ausschließlichen Verantwortungsbereich der Länder. Die vorgesehene begrenzte Mitfinanzierung durch den Bund ist als Investitionshilfe für die Länder auf der Grundlage von Artikel 104a Abs. 4 GG zulässig. Dies gilt unabhängig von der im Rahmen „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ zu prüfenden Frage nach der zukünftigen Ausgestaltung von Mischfinanzierungen.

11. Besteht Einvernehmen mit den Ländern über die durch dieses Programm entstehenden Zusatzkosten, z. B. für zusätzliche Lehrkräfte, für das Betreuungspersonal sowie für die anfallenden Betriebskosten?

Anfang März wird die Bundesregierung ein Gespräch mit allen Ländern über das Investitionsprogramm führen, um alle wesentlichen Fragen zu klären. Die Länder haben in der Kultusministerkonferenz bereits Ende 2001 den Ausbau von Ganztagsangeboten beschlossen und in verschiedenen Ländern wurde bereits mit der Umsetzung von Ganztagsschulprogrammen begonnen.

12. Wie hoch werden von der Bundesregierung die Folgekosten dieses Investitionsprogramms für die einzelnen Bundesländer von 2003 bis 2006 veranschlagt?

Grundsätzlich hängen die zu erwartenden Folgekosten von der Art des Ganztagsschulangebotes und der Gebäudenutzung, also von den konkreten Länderplanungen und der Umsetzung des Programms ab.

13. Wie stellt sich die Bundesregierung die Finanzierung der Erhaltungskosten der Bausubstanz nach Auslaufen des Investitionsprogramms im Jahr 2006 vor?

Die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für den Bildungsbereich wird durch die Ausübung der Finanzierungskompetenz des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 GG nicht berührt. Erhaltungskosten werden vom Investitionsbegriff nicht umfasst. Die Länder und Kommunen haben die Kosten für die Erhaltung der getätigten Investitionen zu tragen. Ohne das Ganztagschulprogramm hätten die Länder auch die gesamten Investitionskosten zu tragen. Denn über den Ausbau von Ganztagschulen gibt es im Grundsatz Einigkeit (s. auch Antwort zu Frage 11).

14. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Zuständigkeiten der Länder im Bereich der Bildung durch Gesetze oder Verfassungsänderung zu ändern?

Nein.

