

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Bodo Ramelow, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken) und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/9259 –**

Rolle und Bewertung von bildungspolitischen Fragestellungen im Rahmen der Föderalismusreform II

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 15. Dezember 2006 haben der Deutsche Bundestag sowie der Bundesrat beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (kurz Föderalismuskommission II) einzusetzen.

Unter den vom Deutschen Bundestag entsandten Mitgliedern in diese Kommission, sind dem Einsetzungsbeschluss entsprechend auch vier Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung. Die Kommission hat den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten. Im Zentrum der Arbeit der Kommission stand bislang das Thema Staatsverschuldung und der aus den Reihen der Bundesregierung unterbreitete Vorschlag für eine Schuldenbremse. Die Begrenzung der Staatsverschuldung über eine die öffentlichen Ausgaben dämpfende „Schuldenbremse“ wird dabei in den Kontext einer „nachhaltigen Finanzpolitik“ gestellt. Inwieweit diese Politik einen Beitrag zu Verbesserung der Finanzierung von Bildung und Erziehung leisten kann, bleibt nicht nur offen. Vielmehr sind mit der möglichen Einführung der „Schuldenbremse“ neue Risiken für die Kürzung der öffentlichen Ausgaben in zentralen Bereichen wie Wissenschaft und Bildung verbunden.

Zugleich müssen die problematischen Entscheidungen, die für den Bildungsbereich in der ersten Stufe der Föderalismusreform (2006) getroffen wurden, erneut diskutiert und evaluiert werden.

1. a) Welchen Stellenwert haben aus Sicht der Bundesregierung Probleme der Bildungsfinanzierung im Rahmen der Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen?

Kernanliegen der Föderalismusreform II ist die Verbesserung der institutionellen Voraussetzungen für tragfähige öffentliche Haushalte von Bund und Ländern. In der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbezie-

hungen werden verschiedene Modelle zur Verschuldensbegrenzung diskutiert. Die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte und die Begrenzung staatlicher Verschuldung sind zentrale Elemente einer Politik für künftige Generationen. Sie verbessern die Zukunftschancen künftiger Generationen u. a. indem sie Spielräume für Bildungsausgaben ermöglichen können.

- b) Welche Vorschläge und Initiativen gibt es zu diesem Thema seitens der Mitglieder der Kommission?

Da der Focus der Kommissionsarbeit auf der Verbesserung der institutionellen Voraussetzungen für tragfähige öffentliche Haushalte liegt, sind zum Thema Bildungsfinanzierung bisher lediglich zwei Vorschläge vorgelegt worden. Dem von der Kommission eingesetzten Fachdiskurs 1 hat die Abgeordnete Petra Merkel im Februar 2008 Vorschläge zur Kompetenzordnung im Politikbereich Bildung und Forschung übermittelt. Daneben haben die Abgeordneten Bodo Ramelow und Dr. Axel Troost im September 2007 der Kommission ein Positionspapier „Föderalismusreform II für Einstieg in Entschuldung und nationalen Bildungspakt nutzen“ vorgelegt.

2. Welche Ursachen hat der in internationalen Vergleichen hinlänglich dokumentierte Rückgang des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP)?

Gemäß der Veröffentlichung der OECD „Bildung auf einen Blick 2007“ ist das Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum von 1995 bis 2004 in einem Drittel der OECD-Mitglieds- und Partnerländer, wie in Deutschland, stärker gewachsen als die Ausgaben für Bildungseinrichtungen aller Bildungsbereiche. So ist der Anteil dieser Ausgaben (ohne die Ausgaben für Weiterbildung) am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland in diesem Zeitraum leicht von 5,4 Prozent auf 5,2 Prozent zurückgegangen. Ebenso abgenommen hat dieser Indikator u. a. in Finnland, Irland und Norwegen.

Werden hingegen die Ausgaben für Bildungseinrichtungen mit der Zahl der Schüler bzw. Studierenden ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich für das Jahr 2004 im Vergleich zum Jahr 1995 eine Steigerung von 7 Prozent (Tertiärbereich) bzw. 5 Prozent (nicht tertiärer Bereich).

3. a) Welche Ausgabensteigerungen wären erforderlich, um den Anteil der deutschen öffentlichen Bildungsausgaben am BIP auf das aktuelle Durchschnittsniveau der OECD zu heben?

Im Jahr 2004 gaben die OECD-Staaten durchschnittlich 5,8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Bildungseinrichtungen aus, Deutschland erreichte mit rd. 115 Mrd. Euro 5,2 Prozent. Ausgehend von einem konstanten öffentlichen Finanzierungsanteil von 82,3 Prozent wären folglich im Jahr 2004 Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte i. H. v. rd. 11 Mrd. Euro erforderlich gewesen, um den OECD-Durchschnitt von 5,8 Prozent zu erreichen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die jährlichen Bildungsausgaben pro Schüler/Studierenden für alle Leistungsbereiche in Deutschland mit 7 802 US-Dollar (kaufkraftbereinigt) schon heute über dem OECD-Durchschnitt von 7 572 US-Dollar liegen (Quelle: EAG 2007, Tab. B1. 1a, s. a. Abbildung auf S. 185, ebda). Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 hingewiesen.

- b) Welchen Beitrag kann die Föderalismusreform II zur Überwindung der chronischen Unterfinanzierung des deutschen Bildungswesens leisten?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

- c) Welchen finanziellen Handlungsbedarf würden die folgenden Maßnahmen aus der Sicht der Bundesregierung erfordern: Ausbau eines flächendeckenden Kita-Netzes, in dem jedem Kind ab dem dritten Lebensjahr gebührenfrei ein Platz zur Verfügung steht; umfassende Lernmittelfreiheit, Erhöhung der Anzahl der Hochschulstudienplätze auf 40 Prozent eines Altersjahrgangs?

Der in § 24 Abs. 1 Satz 1 Achstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) normierte Rechtsanspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt gewährleistet ein bedarfsdeckendes Angebot an Betreuungsplätzen. Finanzieller Handlungsbedarf für einen darüber hinaus gehenden Ausbau besteht daher nicht. Hiervon zu trennen ist die Frage nach einer Kostenbeteiligung. Gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII können die Länder unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen eigenverantwortlich entscheiden, ob und in welcher Höhe sie Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertagesstätten erheben wollen. Bund und Länder haben ein gemeinsames Interesse daran, die Beiträge der Eltern zu den Kosten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege zu reduzieren. In einzelnen Ländern sind bereits entsprechende Initiativen gestartet worden.

Fragen der Lernmittelfreiheit liegen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder.

Eine genaue Vorhersage des Finanzierungsbedarfs zur Erhöhung der Studienplätze auf 40 Prozent eines Altersjahrganges ist nicht möglich. Die hierfür notwendigen Mehrausgaben werden durch verschiedene Variablen beeinflusst, zum Beispiel durch die Fächerwahl der Studierenden, die Studiendauer, die Betreuungsintensität, die demographische Entwicklung oder die Frage, ob zusätzliche Studienplätze verstärkt an Fachhochschulen oder Universitäten geschaffen werden.

Der von den Regierungschefs von Bund und Ländern beschlossene Hochschulpakt 2020 leistet einen wichtigen Beitrag für ein an der Nachfrage ausgerichtetes Studienangebot. Allein der Bund stellt bis zum Jahr 2010 insgesamt 565 Mio. Euro zur Verfügung, damit zusätzliche 90 000 Studienanfänger bis 2010 an den Hochschulen aufgenommen werden können.

4. a) Welche Auswirkungen hat die durch die Bundesregierung beabsichtigte „Schuldenbremse“ auf diejenigen Bundesländer, die derzeit über dem Länderdurchschnitt der Ausgaben für Wissenschaft und Bildung liegen?

Eine „Schuldenbremse“ hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe der Ausgaben der Länder für Bildung und Forschung. Die Höhe dieser Ausgaben wird von den Ländern im Rahmen ihrer selbstständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft bestimmt.

- b) Hat der Bund im Zusammenhang mit Debatten in der Föderalismuskommission bereits eine Absenkung von Bildungsausgaben in bestimmten Bundesländern für geboten erklärt?

Nein

- c) Hält der Bund an seiner im Rahmen des Verfassungsgerichtsverfahrens zur Berliner Haushaltsnotlageklage vorgetragenen Einschätzung fest, dass es in Berlin zu hohe Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Erziehung gäbe?

Die Bundesregierung hat in dem angesprochenen Verfahren nicht die Auffassung vertreten, dass die Ausgaben Berlins für Bildung, Wissenschaft und Erziehung zu hoch seien, sondern dass im Vergleich zu Hamburg Ausgabenvorsprünge bestehen.

5. Erkennt die Bundesregierung einen Widerspruch darin, einerseits der Verschuldung der öffentlichen Haushalte entgegenwirken zu wollen und andererseits im Bildungsbereich die Privatisierung der Bildungskosten zu Lasten Einzelner voranzutreiben und eine damit einhergehende Verschuldung von Studierenden oder Teilnehmenden in der Weiterbildung in Kauf zu nehmen, wie dies durch eigene Initiativen wie beispielsweise der Zustimmung zur Vergabe von Studienkrediten durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Bankengruppe) praktiziert wurde?

Nein. Die Bundesregierung kann in der neben BAföG und Stipendien zusätzlich erfolgenden Bereitstellung optional und individuell flexibel nach jeweiligen Bedürfnissen passgenau nutzbarer Finanzierungsinstrumente zur individuellen Bildungsfinanzierung weder einen Widerspruch zur hohen Priorität der Konsolidierung öffentlicher Haushalte erkennen noch eine „damit einhergehende Verschuldung Studierender“.

6. a) Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem in der Föderalismuskommission II vorliegenden Vorschlag, die Kompetenz des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Bereich Hochschulzugang (ergänzend zur Kompetenz für die Hochschulzulassung und -abschlüsse) zu erweitern?
- b) Könnte durch solch eine unter 6a dargestellte Erweiterung zukünftig eine bundesweite Regelung des Hochschulzugangs für Absolventinnen und Absolventen aus der beruflichen Bildung auf den Weg gebracht werden, und liegt dies im Interesse der Bundesregierung (bitte begründen)?
- c) Könnte durch solch eine unter 6a dargestellte Erweiterung zukünftig die Frage der Erhebung allgemeiner Studiengebühren einheitlich geregelt werden, und liegt dies im Interesse der Bundesregierung (bitte begründen)?

Die Fragen 6a bis 6c werden im Zusammenhang beantwortet. Der Vorschlag betrifft einen Regelungsbereich, für den im Rahmen der zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erfolgten Föderalismusreform I Lösungen gefunden wurden. Die Bundesregierung hat zu den ersten Erfahrungen umfassend berichtet, vgl. die Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zu den „Auswirkungen der ersten Stufe der Föderalismusreform“ auf Bundestagsdrucksache 16/8688. Vor diesem Hintergrund besteht gegenwärtig kein verfassungsrechtlicher Korrekturbedarf.

7. Inwiefern kann die Bundesregierung drei Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 beurteilen, ob sich das bundesstaatliche Sozialgefüge auseinander entwickelt (vgl. Antwort auf Bundestagsdrucksache 16/799)?

Falls nein, warum nicht?

Die angesprochene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betraf unter anderem die Frage, ob der Bund für die mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes erfolgte Einführung eines Studiengebührenverbots über die nach der seinerzeitigen Verfassungslage erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfügte. Hierfür wäre eine Prognose erforderlich gewesen, dass sich das Sozialgefüge der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Studiengebühren so verändert, dass das vom Grundgesetz garantierte Sozialstaatsprinzip oder die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährdet sind. Nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts war hiervon nicht auszugehen.

Die Bundesregierung sieht weiterhin keinen Anlass, die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts in Zweifel zu ziehen.

Der von der 189. Amtschefskonferenz der Kultusministerkonferenz am 1. Februar 2007 beschlossene Monitoringbericht zu den Auswirkungen der Einführung von Studiengebühren wird voraussichtlich Anfang 2009 erstellt werden.

8. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem in der Föderalismuskommission II vorliegenden Vorschlag, Gerichtsgebühren in BAFöG-Verfahren zuzulassen?

Die Bundesregierung hält die Gebührenfreiheit in verwaltungsgerichtlichen BAFöG-Streitigkeiten weiterhin für sachgerecht. Insbesondere die von einzelnen Ländern zwischenzeitlich genutzte Möglichkeit, auf verwaltungsverfahreninterne Widerspruchsverfahren in BAFöG-Streitigkeiten völlig zu verzichten, lässt es sinnvoll erscheinen, für dann nur noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren offen stehende förmliche Rechtsbehelfe keine Gebühren zu erheben.

9. a) Welche Erfahrung hat die Bundesregierung bisher mit den im Bildungsbereich bestehenden Abweichungsmöglichkeiten der Länder von bundesweiten Regelungen gemacht, und wie häufig wurde diese Möglichkeit bisher von den Bundesländern in Anspruch genommen?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 15 der Großen Anfrage der Fraktion der FDP „Auswirkungen der ersten Stufe der Föderalismusreform“ (Bundestagsdrucksache 16/8688) verwiesen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass den Ländern ein Abweichungsrecht von vor der Föderalismusreform erlassenen Bundesrecht in den Bereichen Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse erst ab dem 1. August 2008 zusteht (Artikel 125b Abs. 1 Satz 2 GG).

- b) Wie positioniert sie sich vor diesem Hintergrund zu dem Vorschlag, ein Standardabweichungsgesetz für die Länder im Zuge der Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu schaffen?

Die Bundesregierung fordert kein Standardabweichungsgesetz; dies ist eine Forderung einiger Länder. Im hierzu eingesetzten Fachdiskurs 2 der Föderalismuskommission II hat die Bundesregierung ihrer Ablehnung gegen generelle Abweichungsregelungen zugunsten der Länder zum Ausdruck gebracht.

10. Welche Korrekturen der im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen (Föderalismusreform I) Mitte 2006 vollzogenen Änderungen hält die Bundesregierung für erforderlich, und wie und wo macht sie sich dafür stark?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

11. a) Wie bewertet die Bundesregierung das in der Föderalismusreform I verabschiedete Kooperationsverbot für Schulen im Artikel 104b Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes?
- b) Will die Bundesregierung Finanzhilfen des Bundes für die Länder auch bei den Schulen – wie etwa beim Ausbau von Ganztagschulen – künftig wieder ermöglichen?
- Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 11a und 11b werden im Zusammenhang beantwortet. Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

12. a) Sieht die Bundesregierung mit Blick auf das Ziel der UNESCO, dass mindestens sieben Prozent des BIP für Bildung und Weiterbildung ausgegeben werden sollen, Handlungsbedarf, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Nach Aussage des Deutschen UNESCO-Kommission e. V. in Bonn handelt es sich um eine Faustregel aus dem sog. Delors-Report („UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert“, erschienen 1997), nach der nicht weniger als 6 Prozent des Bruttonationalprodukts der Länder, die bis jetzt dieses Ziel noch nicht erreicht haben, in den Bildungsbereich fließen.

Die Bundesregierung hat sich bereits differenzierte quantitative Zielmarken in den verschiedenen Bildungsbereichen gesetzt. Bis zum Jahr 2015 soll die Weiterbildungsbeteiligung von derzeit 43 Prozent auf 50 Prozent gesteigert werden. Die Bundesregierung hält am Ziel fest, die Studienanfängerquote auf 40 Prozent zu erhöhen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung die Begabtenförderung in dieser Wahlperiode deutlich ausgebaut.

- b) Will die Bundesregierung dieses Ziel im Rahmen der Föderalismusreform II verbindlich festschreiben?
- Falls nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

