

Antrag

der Abgeordneten Dr. Rosemarie Hein, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, Nicole Gohlke, Sigrid Hupach, Cornelia Möhring, Harald Petzold, Dr. Petra Sitte, Katrin Werner, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Kooperationsverbot abschaffen – Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Grundgesetz verankern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Verbot der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Bildung gilt seit der von der großen Koalition verabschiedeten Föderalismusreform von 2006 und wurde auf Druck der unionsregierten Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg ins Grundgesetz aufgenommen. Seitdem hat sich die Situation bei der Finanzierung der Bildungsaufgaben durch Bund, Länder und Kommunen nicht verbessert. Im Gegenteil: Angesichts von Krise und Schuldenbremse ist die Finanzierung guter Bildung in den Ländern und Kommunen deutlich schwieriger geworden. Die schlechte Ausgangslage bei der Finanzierung öffentlicher Bildung wird durch wachsende öffentliche Armut verstärkt. Gute Bildung ist ein gesamtgesellschaftliches Anliegen und muss auch so finanziert werden. Der Aufgabe, Bildungsfinanzierung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen zu begreifen, fehlt derzeit die geeignete Grundlage.

Spätestens mit dem Bildungsgipfel 2008 in Dresden haben alle im Bundestag vertretenen Parteien anerkannt, dass das Bildungssystem unterfinanziert ist. Die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten erklärten das Thema damals einmütig zur Chefsache. Mit der Ausrufung der Bildungsrepublik sollte eine Steigerung der Bildungsausgaben auf 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) einhergehen. Wie dringend diese Stärkung der Bildungsfinanzierung ist, wird durch den internationalen Vergleich deutlich [vgl. Kaphegyi, Piltz & Troost (2013), Bildungsfinanzierung im föderalen Magerstaat, Sozialismus, Heft 5]. Für das Jahr 2010 (neuere Daten liegen noch nicht vor) wendete Deutschland bei Berücksichtigung sowohl der öffentlichen als auch der privaten Ausgaben nur 5,3 Prozent seines BIP für Bildung auf (alle Bildungsbereiche zusammengenommen). Das ist genau 1 Prozentpunkt weniger als der OECD-Durchschnitt (6,3 Prozent) und damit 2,6 Prozent niedriger als beim Spitzenreiter Dänemark, das 7,9 Prozent des BIP in Bildung investiert [vgl. Klemm (2013), Fünf Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz, DGB]. Dabei tragen die Bundesländer, Gemeinden und Zweckverbände den mit Abstand größten Anteil der Bildungsfinanzierung, nämlich 83,5 Mrd. Euro (vorl. Ist 2011 bei Betrachtung der Grundmittel der öffentlichen Haushalte ohne Versorgungsausgaben, vgl. Bildungsfinanzbericht Destatis). Das entspricht 3,2 Prozent des BIP. Demgegenüber trägt der Bund lediglich 5,9 Mrd.

Euro, was 0,2 Prozent des BIP entspricht. Umso erschreckender ist daher die Tatsache, dass seit dem Bildungsgipfel nicht viel passiert ist. Ein wichtiger Baustein in der Architektur dieses Versagens ist im föderalen Staatsaufbau Deutschlands zu suchen: Die Bundesländer verfügen seit der Föderalismusreform über (fast) alle Kompetenzen im Bildungssystem, gleichzeitig können sie ohne Zustimmung der Bundesebene keine wesentlichen zusätzlichen Steuereinnahmen generieren. Nach den Berechnungen von Piltz (2011, Bildungsfinanzierung im 21. Jahrhundert, GEW) besteht ein zusätzlicher jährlicher Finanzbedarf von rund 56,8 Mrd. Euro sowie ein einmaliger Investitionsbedarf von ca. 45,3 Mrd. Euro, der durch die öffentlichen Haushalte finanziert werden müsste. Diese Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass sich die Finanzierung des Bildungssystems an den Bedürfnissen der am Bildungsprozess beteiligten Menschen orientiert – also vor allem an den Lehrenden und Lernenden. Zentrale Maßnahmen eines solchen Konzepts sind insbesondere die Verbesserung der Betreuungs- und Unterrichtsverhältnisse in allen Bereichen des Bildungssystems (eine Schule für alle, geringere Klassengrößen, Inklusion, flächendeckende schulpsychologische und schulpädagogische Betreuung), der Ausbau von Ganztagsangeboten im Elementarbereich und in den allgemeinbildenden Schulen sowie die starke Verringerung der privat zu erbringenden Finanzierungsanteile im Bildungssystem. Diese Maßnahmen sind dringend notwendig, denn nach wie vor steht das deutsche Bildungssystem für eine im internationalen Vergleich hohe soziale Selektivität in der Kritik (vgl. Kaphegyi, Piltz & Troost, 2013).

In der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wollen CDU/CSU und SPD lediglich 6 Mrd. Euro zusätzlich für Bildung und Forschung aufwenden. Das ist gemessen an den oben aufgeführten benötigten Investitionen im internationalen Vergleich unzureichend und deckt bei Weitem nicht den tatsächlichen Bedarf.

Diese Unterfinanzierung des Bildungswesens hat weiterhin fatale Auswirkungen: Der prozentuale Anteil der Schüler/-innen, die nicht einmal den Hauptschulabschluss erreichen, ist in der Bundesrepublik mit 5,9 Prozent viel zu hoch. Ein Blick auf die Bundesländer offenbart zudem eine Besorgnis erregende Situation vieler finanzschwacher und ostdeutscher Bundesländer. So liegt in Mecklenburg-Vorpommern die Quote der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss bei 11,9 Prozent, in Sachsen-Anhalt bei 11,3 Prozent, in Berlin bei 9 Prozent und in Brandenburg bei 8,4 Prozent.

Nach wie vor sind über zwei Millionen junge Erwachsene im Alter von 20 bis 34 ohne Ausbildung verblieben [vgl. Anbuhl (2012), Generation abgehängt – Was verbirgt sich hinter den mehr als 2,2 Millionen jungen Menschen ohne Berufsabschluss?, DGB]. Angesichts der Tatsache, dass sich im Jahr 2012 noch 267 000 junge Erwachsene in solchen Maßnahmen des Übergangsbereichs zwischen Schule und Ausbildung befanden, die nicht auf einen Berufsabschluss abzielen, ist das Erreichen des auf dem Dresdener Bildungsgipfel vereinbarten Ziels einer Halbierung auf 8,5 Prozent bis 2015 ausgeschlossen (vgl. Klemm, 2013). Für den Hochschulbereich zieht das Kooperationsverbot ebenfalls negative Konsequenzen nach sich. Der freie Zugang vom Bachelor in den Master kann aufgrund mangelnder Studienplätze und fehlender Koordinierung nicht gewährleistet werden. Prekäre Beschäftigung ist in der Wissenschaft an der Tagesordnung. Hinzu kommt ein erheblicher Sanierungs- und Ausbaubedarf an den Gebäuden und Einrichtungen, der nach der Abschaffung der Bundesaufgabe Hochschulbau nicht mehr aufgefangen wird. Es bedarf also einer auf Dauer angelegten Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund, die in der Fläche erfolgt. Denn nur ein ausfinanziertes Bildungssystem, das Menschen aus allen Bevölkerungsschichten mobilisiert und soziale Barrieren abbaut, ist ein exzellentes Bildungssystem.

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes fällt in Deutschland der gesamte Bereich der Verwaltung, Organisation und Gesetzgebung von Bildung in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Mit der Föderalismusreform II

wurde der Wettbewerbsföderalismus verschärft, indem die finanzschwachen Länder weiter abgehängt werden und das Bildungssystem insgesamt leidet. Während der Bund im Wesentlichen einzelne Projekte und sogenannte Leuchttürme fördert, bleibt die grundständige Bildung in der Breite auf der Strecke. Die regelmäßigen Bildungsstudien – wie zuletzt PISA 2012 – belegen die Missstände, die sich besonders in der massiven Abhängigkeit des Bildungszuganges und Bildungserfolges von der sozialen Lage der Betroffenen zeigen. Bund und Länder sehen sich durch diese Misere gezwungen, über Umwege doch noch mit Bundesgeldern auszuhelfen. So werden über Bauprogramme Gelder in Schulen gelenkt, wie etwa beim Konjunkturpaket II oder Programm Stark III, mit dem durch EU-Fördermittel Schulen und Kindertagesstätten in Sachsen-Anhalt energetisch saniert werden. Diese Investitionen können aber kaum mit bildungspolitischen Zielsetzungen verbunden werden. Unzählige Programme zur Förderung von Benachteiligten werden im Rahmen der Sozialpolitik aufgelegt, so etwa das Bildungs- und Teilhabepaket oder Programme zum Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Eine solche Reparaturpolitik, die zu spät einsetzt, erweist sich als unfähig, eine zielführende Steuerung von Bildungsprozessen auf der Basis einer soliden Grundfinanzierung der Bildungsinfrastruktur vor Ort zu sichern und die gemeinsame Finanzierung wichtiger länderübergreifender Bildungsaufgaben wie beispielsweise Inklusion, Sicherung der Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse und echte Chancengleichheit in der Bildung zu gewährleisten. Auch eine konsistente Entwicklung im Hochschulbereich, die den Herausforderungen etwa im Bereich Studium und Lehre entspricht, ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

Das Verbot der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Bildung steht den aktuellen Anforderungen an die Entwicklung eines leistungsfähigen und sozial gerechten Bildungssystems in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen entgegen. Gleiche Bildungsteilhabe für alle Menschen und die Sicherung einer hohen Qualität der unterschiedlichen Bildungsbereiche sind Aufgaben der gesamten Gesellschaft und der öffentlichen Daseinsvorsorge. Im Interesse einer notwendigen neuen Kooperationskultur ist eine Grundgesetzänderung erforderlich, die Bildung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern verankert. Ziel muss es sein, eine alleinige Finanzierung des Bundes oder gemeinsame Finanzierungen des Bundes und der Länder in den Bereichen von Bildung, Wissenschaft und Forschung zu ermöglichen.

Dieses Erfordernis teilt im Grundsatz auch der Bundesrat, der mit seiner Entschließung „Gute Bildung und gute Wissenschaft für Deutschland“ (Bundesratsdrucksache 556/13) feststellt:

„Der Bundesrat hält es mit Blick auf die genannten Herausforderungen, angesichts der bisher beschriebenen Handlungsnotwendigkeiten und in Anerkennung der Erfahrungen der Auswirkungen der Föderalismusreform II für angemessen, in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages mit dem Bund zügig Gespräche über eine Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Länder sowie eine Änderung des Grundgesetzes zu führen. Ziel sind nachhaltige und dauerhafte Verbesserungen im Wissenschafts- und Bildungsbereich. Dazu gehört auch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an einer angemessenen Finanzausstattung aller Bildungsbereiche. Dabei kann der Blick nicht auf die Herausforderungen im Wissenschaftssystem begrenzt bleiben.“

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, durch den das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern in der Bildung aufgehoben wird und stattdessen eine umfassende Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Artikel 91b im Grundgesetz verankert wird. Darüber hinaus soll das Kooperationsverbot in Artikel 104b Grundgesetz, d. h. die

Beschränkung der Bundesförderung auf Bereiche, in denen der Bund Gesetzgebungskompetenz besitzt, aufgehoben werden,

2. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Bildung und auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Bildungsberichterstattung als kooperatives Gremium einen Bildungsrat zu berufen, in dem neben Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie wichtige gesellschaftliche Akteure, wie etwa die Sozialpartner, vertreten sind und der regelmäßige Empfehlungen für die inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung des Bildungssystems gibt.

Berlin, den 18. Februar 2014

Dr. Gregor Gysi und Fraktion