

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Grundgesetzes (Artikel 91b)“

am 28. November 2012



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b GG)“

Im Rahmen der Föderalismusreformen wurden die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern stark eingeschränkt. So wurden auch die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der Bildungspolitik umgestaltet. Die frühere Gemeinschaftsaufgabe der gemeinsamen Bildungsplanung ist gestrichen worden. Entscheidender ist aber die Neufassung des Art. 104b GG. Nach Art. 104 b Abs.1 GG sind Ausnahmen vom Grundsatz der getrennten Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern nur in den Bereichen möglich, in denen der Bund Gesetzgebungskompetenz hat. Art. 104 b Abs.1 GG blockiert über das genannte Tatbestandsmerkmal der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes Finanztransfers zur Unterstützung des Bildungswesens in den Ländern. Damit ist zum Beispiel das in der Vergangenheit aufgelegte Bundesprogramm zur Förderung von Investitionen für den Ganztagsausbau (IZBB) nach geltender Verfassungslage nicht mehr möglich. Wichtige bildungspolitische Herausforderungen, beispielsweise Programme zur Qualitätsentwicklung von Ganztagsangeboten, zur Förderung von Migrantenkinder, zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, können nicht mehr von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden.

Dabei ist grundsätzlich gegen eine Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder nichts einzuwenden, soweit sich diese bewährt und der Aufgabengegenstand nicht eine andere Lösung erfordert.

Nach Auffassung der DStGB hat sich die Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder im Bildungsbereich nicht bewährt. Das Kooperationsverbot und die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung stehen der Weiterentwicklung eines zukunftsfähigen Bildungssystems entgegen. Der DStGB fordert vielmehr eine Aufhebung des derzeit verfassungsrechtlich normierten Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich. Der Bund sollte die Möglichkeit haben, sich im Bereich der Bildung, z.B. beim weiteren Ausbau von Ganztagschulen, der Sprachförderung oder der Schulsozialarbeit, finanziell zu engagieren. Dies gilt auch für die Umsetzung der inklusiven Bildung. Die grundsätzliche föderale Zuständigkeitsverteilung wird hierdurch nicht in Frage gestellt.

Völlig unstrittig hängen die Zukunft unseres Landes und gerade die Perspektiven der jüngeren Generationen davon ab, ob es gelingt, die Bildungschancen und die Bildungssituation in Deutschland weiter zu verbessern. Bildung ermöglicht jungen Menschen die Schaffung einer gesicherten Lebensgrundlage sowie das Erreichen eines

qualifizierten Berufes. Ein leistungsfähiges Bildungsangebot ist die Voraussetzung für die Sicherung des Fachkräftebedarfs und eine positive Standortentwicklung in Deutschland. Sozialpolitik im 21. Jahrhundert ist Bildungspolitik. Eine individuelle Förderung in der Schule trägt dazu bei, Armut und Sozialkosten zu sparen. Chancengerechtigkeit für junge Menschen in Deutschland ist nur dadurch zu erreichen, dass, egal wo sie aufwachsen, sie Zugang zu qualitativ guten Bildungsangeboten haben, die die individuelle Lernförderung sicherstellen. Die neuen bildungspolitischen Herausforderungen, der Bedeutungszuwachs frühkindlicher, integrativer und inklusiver Bildung, setzt eine Gesamtstrategie voraus, die auch finanziell ausreichend flankiert werden muss. Der notwendige flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen, ebenso wie der verstärkte dauerhafte Einsatz von Sozialarbeitern in den Schulen, um die Zahl der Schüler ohne oder unzureichenden Abschluss zu reduzieren, wird ohne finanzielle Unterstützung des Bundes kaum darstellbar sein. Mit Blick auf die schlechte Finanzlage vieler Länder ist eine nachhaltige Verbesserung der Bildung aus eigener Kraft kaum zu erwarten. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und des demographischen Wandels wird es oftmals schwer genug sein, das bisherige Niveau zu halten.

Gute Bildung ist eine Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen nur gemeinsam bewältigen können. Viele Kommunen haben ihr Engagement in der Bildung weiter entwickelt. Der Aufbau der kommunalen Bildungslandschaft ist Beispiel für dieses Engagement. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass das Individuum mit seinen lebenslangen Bildungsbedürfnissen im Mittelpunkt stehen muss und nicht die Institution. Dabei ist es notwendig, nicht in Zuständigkeiten zu denken, sondern institutionelle Barrieren zu überwinden. Dafür müssten die Länder, die Kommunen und der Bund gemeinsam die Verantwortung übernehmen. Beispielsweise könnten die zahlreichen Bildungsprogramme von Bund und Ländern stärker gebündelt und anstelle von Parallelstrukturen besser mit den kommunalen Angeboten verzahnt werden. Auch dies spricht für eine Aufhebung des Kooperationsverbotes.

Das verfassungsrechtliche Kooperationsverbot führt nämlich derzeit dazu, dass Bund, Länder und Kommunen unkoordiniert an den unterschiedlichen Stellen des Bildungssystems tätig sind. Die Länder sind die Hauptakteure des deutschen Bildungssystems. Sie haben den bildungspolitischen Gestaltungsauftrag. Damit ist diejenige staatliche Ebene für den Bereich der Bildung zuständig, die finanzpolitisch schwach ausgestattet ist. Darüber hinaus ist die Finanzausstattung der einzelnen Länder sehr unterschiedlich. Wenn sich dieser Zustand als hemmend für die Stärkung des Bildungsstandortes erweist, dann muss das verfassungsrechtliche Kooperationsverbot für den Bildungsbereich aufgehoben werden.

Von daher ist die von der Bundesregierung im Gesetzentwurf geplante Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich ein richtiger, aber ein nicht ausreichender Schritt. Durch die Ergänzung des Art. 91b Abs.1 Satz 1 GG soll es Bund und Ländern lediglich ermöglicht werden, künftig neben der Förderung von Vorhaben auch eine Förderung von Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen zu ermöglichen. Das Schulwesen bleibt ausgeklammert, obwohl dort gerade die Grundlagen der Bildungsbiografien gelegt werden. Auch der Bundesrat hat festgestellt, dass eine solche Grundgesetzänderung den bildungspolitischen Herausforderungen nicht gerecht werde.

Trotz des Kooperationsverbotes finanziert der Bund weiter Bildungsprogramme und nutzt dabei Umweg-Finanzierungen. Das Konjunkturprogramm II und verschiedene Initiativen der Bundesregierung bzw. des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (z.B. Lernen vor Ort oder Lokale Bildungsbündnisse) zeigen, dass seitens des Bundes weiterhin versucht wird, Bundesmittel in den Bildungsbereich zu lenken. Projektförderungen und Anschubfinanzierungen sind nicht ausreichend, da nach deren Ende insbesondere die finanzschwachen Länder und Kommunen vor kaum überwindbare Probleme bei der Fortführung gestellt werden. Darüber hinaus laufen Projekte vielfach parallel und unabgestimmt zu bestehenden lokalen Bildungslandschaften. Mit Projektförderungen wird gerade nicht das Ziel einer nachhaltigen Qualitätsverbesserung des Schulwesens erreicht.

Durch eine Änderung des Grundgesetzes sollte das Kooperationsverbot abgeschafft und die Bildungsförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ausgestaltet werden. Auf der Grundlage einer Vereinbarung mit den Ländern sollte es dem Bund ermöglicht werden, dauerhaft Finanzhilfen im gesamten Bildungsbereich zu leisten. Dies bedeutet nicht die Abschaffung des Bildungsföderalismus, sondern ermöglicht eine bessere Bildungsinfrastruktur und hilft, die neuen Herausforderungen im Bildungswesen wie z.B. die Inklusion umzusetzen. Gleichzeitig könnten die Bildungsprogramme des Bundes und der Länder gebündelt und mit den kommunalen Bildungslandschaften verzahnt werden. Von daher ist auch zwingende Voraussetzung, dass die Kommunen verpflichtend bei einer Ausgestaltung der Bildungsförderung als Gemeinschaftsaufgabe und deren Umsetzung zu beteiligen sind.

Der DStGB begrüßt ausdrücklich, dass der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert hat, mit den Ländern in Gespräche einzutreten, um gemeinsam eine Grundgesetzänderung und eine angemessene Finanzausstattung zu beraten mit dem Ziel, nachhaltige und dauerhafte Verbesserungen auch im Bildungsbereich zu erreichen.