

Dok-HuF-2007/21

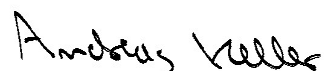
GEW-Eckpunkte zur Föderalismusreform II

Verteiler: BFGA HuF, BASS, ProG ArbPlaHuF, ProG StudSozPol

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

der Geschäftsführende Vorstand hat am 26.09.2007 beigefügtes Papier "GEW-Eckpunkte zur Föderalismusreform II" beschlossen. Bitte beachtet insbesondere die Positionen zu BAföG, Studiengebühren, zum Hochschulbau und zum Hochschulfinanzausgleich.

Mit kollegialen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Andreas Keller'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Andreas Keller

GEW-Eckpunkte zur Föderalismus-Reform II

1. Grundsätze

Bundestag und Bundesrat haben im Sommer 2006 mit der Föderalismus-Reform I. die größte Verfassungsänderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 begonnen. Durch die eingeleiteten Veränderungen wird eine gravierende Einschränkung des Sozialstaatsgebotes und eine Umgestaltung des Bundesstaates in Richtung Staatenbund deutlich. Dieser Richtungswechsel wird unter weitgehender Nichtbeachtung vieler kritischer Hinweise von Expertinnen und Experten sowie der öffentlichen Meinung vorbereitet und organisiert.

Schon diese erste Stufe der Staatsreform hat die Bund-Länder-Beziehung in der Bildungsfinanzierung massiv verändert. Die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, das Verbot der Finanzhilfen in der Schulpolitik, das Ende der BLK-Modellversuche sind nur einige Beispiele.

Mit der zweiten Stufe der Föderalismus-Reform – die grundsätzlich die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu ordnen soll - besteht nun die Chance, eine zukunftsfeste Steuerung in unserer Verfassung zu implementieren. Wenn das deutsche Bildungswesen wieder Anschluss an europäisches Spitzenniveau schaffen möchte, bedarf es immenser Anstrengungen. Dazu gehört - neben strukturellen und inhaltlichen Veränderungen - auch eine deutlich bessere finanzielle Ausstattung unseres Bildungswesens. Derzeit werden in Deutschland lediglich 4,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus öffentlichen Mitteln in das Bildungswesen investiert. Deutschland muss mindestens sieben Prozent des BIP in Bildung investieren, wenn wir an der Spitze der OECD-Staaten liegen wollen. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) verkennt nicht, dass mehr Geld nicht sämtliche Probleme des deutschen Bildungswesens löst, aber es hilft - zum Beispiel bei dem Ausbau der frühkindlichen Bildung, der Schaffung zusätzlicher Ganztagschulen und der Modernisierung unserer Hochschulen.

Die Diskussion über eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung darf nicht isoliert geführt werden. Wer die deutsche Finanzverfassung neu ordnen will, muss sich klar zu einem handlungsfähigen Staat bekennen. Die zweite Stufe der Föderalismus-Reform muss sich daran messen lassen, ob sie Bund, Länder und Kommunen über genügend finanziellen Spielraum verfügen, um wichtige öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie muss zu qualitativen Verbesserungen des Bildungs- und Forschungssystems beitragen.

Grundsätzlich orientiert sich die GEW am Konzept des solidarischen Föderalismus. Wir halten Instrumente des entfesselten Wettbewerbsföderalismus - wie eine zusätzliche Steuerautonomie und ein Verschuldungsverbot – für kontraproduktiv. Ein Verschuldungsverbot schränkt die politische Handlungsfähigkeit künftiger Generationen massiv ein. Eine verstärkte Steuerautonomie würde zu einem schädlichen Steuersenkungs-Wettlauf zwischen den einzelnen Bundesländern führen – und einen erheblichen bürokratischen Aufwand (Doppelbesteuerungsabkommen etc.) bedeuten. Die GEW unterstützt deshalb ausdrücklich die Eckpunkte des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zur Föderalismus-Reform II.

2. Zentrale Eckpunkte für eine Neuordnung der Bund-Länder-Beziehung in der Bildungsfinanzierung

2.1. Ein neuer Investitionsbegriff für die Wissensgesellschaft

Die wirtschaftliche Kraft Deutschlands ist längst nicht mehr allein abhängig von Investitionen in die Infrastruktur – in Straßen, Schienen, Flughäfen und Gebäude. Auch immaterielle Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung gewinnen zunehmend an Bedeutung. Mittlerweile gibt es einen sichtbaren Zusammenhang zwischen mehr und besserer Bildung und höherem Wirtschaftswachstum. Das DIW¹ bescheinigt der deutschen Wirtschaft zum Beispiel, dass sie unter der mangelnden Leistungsfähigkeit des Bildungswesens leidet und für Innovationen künftig nicht mehr ausreichend qualifizierte Fachkräfte vorhanden sind. Zudem belegen empirische Studien², dass Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung die Wirtschaftskraft des Landes fördern. Sie erfüllen demnach alle Merkmale von investiven Ausgaben, werden aber in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als staatlicher bzw. privater Konsum verbucht.

Der Investitionsbegriff nach Artikel 115 GG ignoriert somit die zunehmende Bedeutung von Investitionen in Bildung für mehr Wachstum und Beschäftigung in unserem Land. Dies führt zu einer erheblichen fiskalischen Fehlsteuerung und damit zur Unterfinanzierung des gesamten deutschen Bildungswesens. Wenn es um Einsparungen im öffentlichen Haushalten geht, fallen zunehmend Investitionen in Bildung dem Rotstift zum Opfer, da sie als konsumtive Ausgaben im Haushalt veranschlagt werden. Dieser Trend ist mit Zahlen belegbar: Bundesweit sanken nach Angaben des Statistischen Bundesamtes³ die Ausgaben für das Bildungswesen zwischen 2003 und 2005 um rund drei Milliarden Euro. Die Qualität der Föderalismus-Reform II wird auch daran zu messen sein, ob sie zusätzliche Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Forschung anregt und fördert.

Die GEW fordert deshalb, dass Bildung, Wissenschaft und Forschung künftig nicht mehr als konsumtive Ausgaben nach Art. 115 GG behandelt werden.

2.2. Für eine neue Gemeinschaftsaufgabe: Bildung und Forschung als gesamtstaatliches Ziel

Deutschland steht vor der Herausforderung, sein Bildungs- und Forschungssystem massiv auszubauen. Hierzu gibt es klare Vorgaben. Deutschland hat z. Bsp. sich im Rahmen der Lissabon-Strategie dazu verpflichtet 3 Prozent seines BIP in Forschung und Entwicklung zu investieren. Die UNESCO hat zudem das Ziel formuliert, dass mindestens sieben Prozent des BIP für Bildung und Weiterbildung aufgewendet werden müssen. Bisher gibt es in der Verfassung keine verbindlichen Formen der Bund-Länder-Kooperation, welche die Umsetzung dieser und anderen zentralen Vorhaben sichern könnten. In der zweiten Stufe müssen deshalb unter anderem für diese beiden Ziele (3 Prozent für Forschung und Entwicklung, 7 Prozent für Bildung) verbindliche Formen der Kooperation zwischen Bund und den Ländern in der Föderalismusreform entwickelt werden, die in der Lage sind, die Ziele dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe Bildung auch tatsächlich realisieren zu können.

2.3. Finanzhilfen auch für Schulen (Artikel 104b Abs. 1 Satz 1 GG)

Nach der Föderalismus-Reform I darf der Bund keine Finanzhilfen mehr geben, wenn es um Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder geht. Dieses Verbot der Finanzhilfen gilt auch, wenn sich Bund und Länder einstimmig auf eine solche Zusammenarbeit einigen. Wichtige bildungspolitische Impulse – wie etwa der Ausbau der Ganztagschulen – sind somit künftig per Grundgesetz verboten. Die GEW schlägt daher vor, dass Kooperationsverbot für Schulen im Artikel 104b Abs. 1 Satz 1 GG zu streichen. Finanzhilfen des Bundes für die Länder sollten auch bei den Schulen künftig wieder möglich sein.

¹ DIW Berlin: Innovationsindikator Deutschland 2006

² vgl. auch Nijkamp, P. and Poot, J. (2004): Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth; European Journal of Political Economy 20(1): 91 -124

³ Statistisches Bundesamt: Budget für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2004/2005 vom 4. April 2007

2.4. Bund und Länder finanzieren gemeinsam das BAföG / Keine Studiengebühren

Bund und Länder müssen auch weiterhin gemeinsam anteilig das BAföG und das Meister-BAföG finanzieren. Nur so lässt sich garantieren, dass beide staatlichen Ebenen ein Interesse an insgesamt ausgewogenen Leistungen und einem überschaubaren Finanzvolumen haben. Die GEW lehnt daher die Finanzierung von Studiengebühren durch das BAföG ab, fordert aber umgekehrt die Befreiung von BAföG-berechtigten Studierenden von Gebührenzahlungen.

Die GEW tritt für die Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums ein, um die Chancengleichheit beim Hochschulzugang und im Studium zu sichern. Die Föderalismusreform II sollte nach Auffassung der GEW die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein bundesgesetzliches Studiengebührenverbot schaffen. Solange diese Voraussetzungen und ein entsprechendes Bundesgesetz nicht bestehen, erwartet die GEW, dass Länder, die gleichwohl Studiengebühren einführen, keine Möglichkeit haben, sich diese vom Bund und den übrigen Ländern über die Ausbildungsförderung quersubventionieren zu lassen.

2.5. Hochschulbau: Zweckbindung der Bundesmittel erhalten

Geburtenstarke Jahrgänge und doppelte Abiturjahrgänge lassen einen Anstieg der Studierendenzahlen auf 2,67 Millionen im Jahr 2014 erwarten und machen den Ausbau der Studienkapazitäten dringend notwendig. Die GEW bedauert deshalb, dass die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau mit der Föderalismus-Reform I ausläuft. Auch die gefundene Kompensationsregelung (Artikel 13 Föderalismusreform-Begleitgesetz), die besagt, dass die Zweckbindung der Bundesmittel, die in den Hochschulbau fließen, ab 2013 wegfällt, ist zu kritisieren. Die GEW erwartet, dass der Bundesanteil mindestens bis 2019 zweckgebunden erhalten bleibt und die Länder weiterhin in die Pflicht zur anteiligen Finanzierung genommen werden können.

2.6. Hochschulfinanzausgleich

Die GEW fordert einen bedarfs- und nachfragegerechten Ausbau der Studienplätze in Deutschland. Deutschland braucht nicht weniger, sondern deutlich mehr akademisch ausgebildete Fachkräfte. Die Zahl der Studierenden könnte von heute 2 Millionen nach Prognosen der Kultusministerkonferenz 2,7 Millionen im Jahr 2014 steigen. Der „Hochschulpakt 2020“ greift zu kurz. Wir brauchen zusätzliche strukturelle, nachhaltige Reformen der Hochschulfinanzierung, die sich an der studentischen Nachfrage nach Studienangeboten richten.

Bundesländer, deren Hochschulabsolventen nach dem Studium in ein anderes Bundesland abwandern, dürfen nicht länger benachteiligt werden. Die GEW fordert daher einen Hochschulfinanzausgleich zu Gunsten von Ländern, die über den eigenen Bedarf an Fachkräften hinaus Akademiker ausbilden.

Frankfurt am Main, 04. September 2007

Ulrich Thöne