

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilung  
Bildungspolitik und  
Bildungsarbeit

09.05.2012

**DGB-Stellungnahme  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 91 b) / Aufhebung des Kooperationsverbotes**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abteilung  
Bildungspolitik und  
Bildungsarbeit

Verantwortlich:  
Ingrid Sehrbrock

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Postanschrift:  
Postfach 11 03 72  
10833 Berlin

Telefon 030-240 60-297  
Telefax 030-240 60-410  
e-mail:  
matthias.anbuhl@dgb.de

**DGB-Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**  
**(Artikel 91 b) / Aufhebung des Kooperationsverbotes**

Unsere Arbeitswelt steht vor großen Herausforderungen: Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nimmt ab, gleichzeitig erfordern viele Arbeitsplätze immer höhere Qualifikationen. Allein diese Entwicklungen machen eine große Bildungsoffensive zwingend notwendig. Doch unser Bildungswesen zementiert die soziale Auslese. Jahr für Jahr verlassen mehr als 50.000 Jugendliche die Schule ohne einen Abschluss. 1,5 Millionen Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren haben keine abgeschlossene Ausbildung. Das sind immerhin 17 Prozent dieser Altersgruppe. Auch in der Spitze leistet unser Bildungssystem zu wenig. Der Zugang zur Hochschule ist stark von der sozialen Herkunft geprägt. In kaum einem anderen Land hängen die Bildungschancen der Kinder so sehr vom Geldbeutel der Eltern ab wie in Deutschland. Bei gleicher Leistung hat das Kind eines Akademikers gegenüber einem Arbeiterkind eine drei Mal so große Chance das Gymnasium zu besuchen. Gute Bildung bleibt ein vererbtes Privileg der höheren Schichten. Kurzum: Der Weg in die Bildungsrepublik Deutschland ist weit.

Diese Entwicklungen zeigen: Eine gute Bildungspolitik ist entscheidend für die Zukunft unserer Gesellschaft. Bildung darf deshalb nicht dem föderalen Gegeneinander überlassen werden. Notwendig ist eine gemeinsame Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen mit klaren Entwicklungszielen.

Die über die Parteigrenzen vereinbarte Föderalismus-Reform I hat aber die Möglichkeiten zur Kooperation im Bildungssystem gezielt beschnitten. Mit der Änderung des Artikels 104 b GG sind Bund und Länder gemeinsame Initiativen in der Schulpolitik (z.B. Ganztagsschulprogramm) nahezu unmöglich. Auch bei den Hochschulen kann der Bund nur zeitlich begrenzt Vorhaben an den Hochschulen finanzieren. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau läuft im Jahr 2013 aus. Die gemeinsame Bildungsplanung wurde abgeschafft. Es ist paradox, dass wir mit dem Bologna-Prozess und dem Europäischen Qualifikationsrahmen gerade einen europäischen Bildungsraum schaffen, während Deutschland mit der Föderalismus-Reform die Rechte der Länder gestärkt hat und die weitere Zersplitterung seines Bildungssystems – insbesondere im Schulwesen – in Kauf nimmt.

Trotz der Föderalismus-Reform versuchten Bund und Länder sich beim Dresdner Bildungsgipfel im Herbst 2008 auf gemeinsame strategische Ziele zu einigen. Die Ministerpräsidenten ließen sich nur auf wenige Ziele ein, ohne deren konkrete Umsetzung zu fixieren. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollen auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen, die Zahl der Schulabbrecher und der jungen Menschen ohne abgeschlossene Ausbildung soll halbiert werden. Mehr Menschen sollen ein Studium aufnehmen und sich weiterbilden. Für gut ein Drittel der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müssen Krippenplätze bereit stehen.

Die Umsetzung dieser gemeinsamen Ziele ist so etwas wie der Lackmустest für den deutschen Föderalismus: Wird der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz in Deutschland ab dem Jahr 2013 realisiert? Gelingt es, den Anteil der Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss zu halbieren? Investieren Bund, Länder und Kommunen wirklich Milliarden mehr ins Bildungswesen?

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat deshalb Prof. Dr. Klaus Klemm im Jahr 2011 beauftragt eine Bilanz der ersten drei Jahre zu ziehen. Obwohl es in jüngster Zeit zahlreiche Reformen gab, bleibt das Fazit ernüchternd. Bei fünf von sechs zentralen, messbaren Zielen läuft die Umsetzung schleppend oder mit kaum wahrnehmbaren Fortschritten an. Bund und Länder drohen bei der Bildungsfinanzierung, beim Krippenausbau, bei den jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss sowie bei der Weiterbildung ihre Ziele zu verfehlen. Immerhin die Studienanfänger-Quote stieg deutlich. Doch auch hier zeigt sich, dass die Bun-

desländer mit der eigenständigen Finanzierung der Hochschulen überfordert sind. All diese Fakten belegen: Der deutsche Bildungsföderalismus ist schlecht aufgestellt.

Wir brauchen einen kooperativen Föderalismus, der die Länderegoismen im Interesse der gesamtstaatlichen Verantwortung für das Bildungssystem zurückstellt. Der Bildungsföderalismus hat nur eine Zukunft, wenn er Mobilität und gleichwertige Lebenschancen sichert, aber auch Handlungsspielraum in den Regionen ermöglicht.

Die Herausforderungen sind eindeutig: Deutschland muss vor allem die soziale Spaltung in unserem Bildungswesen bekämpfen. Wir brauchen mehr Tageseinrichtungen für Kinder mit höher qualifiziertem Personal. Nötig sind gute verbindliche Ganztagschulen. Lehrern, Sozialarbeiter und Psychologen müssen Hand in Hand arbeiten. Wir müssen die chronische Unterfinanzierung der Hochschulen beenden und mehr Geringqualifizierte aus- und weiterbilden. Das alles kostet Geld. Doch nach der Föderalismus-Reform bleibt der potenteste Geldgeber auf seinen Mitteln sitzen – der Bund. Er darf nach dem Kooperationsverbot kein Geld mehr für Schulen und nur begrenzt Vorhaben an Hochschulen finanzieren.

Der DGB begrüßt deshalb ausdrücklich die aktuelle Diskussion um die Aufhebung des Kooperationsverbotes. Mit einem solchen Schritt würde ein grober Fehler der Föderalismus-Reform I korrigiert. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes wäre deshalb ein erster Schritt in die richtige Richtung, reicht aber bei weitem nicht aus, um einen zukunftsfähigen, kooperativen Bildungsföderalismus zu schaffen.

Zu dem vorliegenden konkreten Gesetzesentwurf nimmt der DGB vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderung wie folgt Stellung:

1. Die vorgeschlagene Änderung des Artikels 91b GG greift in doppelter Weise zu kurz. Zum einen reicht es nicht, das Kooperationsverbot nur bei den Hochschulen zu lockern. Ob bei der Schaffung eines inklusiven Schulwesens, der Einrichtung von Ganztagschulen, der Pädagogenausbildung – überall mangelt es an Geld und wissenschaftlich durchdachten länderübergreifenden Programmen. Deshalb ist das Kooperationsverbot für alle Bereiche des Bildungssystems abzuschaffen. In einem neuen Artikel 104c GG muss daher die Möglichkeit festgeschrieben werden, dass der Bund dauerhaft Finanzhilfen zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und Weiterentwicklung des Bildungswesens geben kann. Zum anderen ist eine Änderung des Artikels 91b GG für das Hochschulwesen nur sinnvoll, wenn damit der Bund dauerhaft in die *Grundfinanzierung* der Hochschulen in der Fläche einsteigt. Der DGB kritisiert deshalb, dass die Bundesregierung in der vorliegenden *Gesetzesbegründung* einseitig auf die Finanzierung von Exzellenz an Hochschulen abzielt. Dieses verengte Verständnis wird den Herausforderungen unseres Hochschulwesens nicht gerecht.
2. Die Bundesländer sind mit der Finanzierung eines guten Hochschulwesens nicht zuletzt aufgrund der Schuldenbremse völlig überfordert. Deshalb ist es sinnvoll, durch eine Neufassung des Artikel 91 b GG die institutionelle Förderung der Hochschulen zu ermöglichen. Der vorliegende Gesetzesentwurf bietet hier zu viel Interpretationsspielraum. Wenn lediglich „Einrichtungen an Hochschulen“ gefördert werden sollen, ist unklar, ob diese Formulierung die Möglichkeit bietet, die gesamte Hochschule zu fördern oder nur einzelne vermeintlich exzellente Institute. Um die Grundfinanzierung an Hochschulen in der Fläche zu ermöglichen, müssen im Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 GG die Worte „Vorhaben der“ gestrichen werden. Zudem sollte der Passus „Wissenschaft und Forschung“ in „Forschung und Lehre an den Hochschulen“ umgewandelt werden. So kann im Grundsatz – anders als beim Vorschlag der Bundesregierung - eine institutionelle Förderung ermöglicht werden. Um die Reichweite der gemeinsamen Förderung deutlich auszudehnen, muss der Passus „überregionale Bedeutung“ aus dem Grundgesetz gestrichen werden.

3. Um mehr Kooperation zwischen Bund und Ländern auch über die Finanzhilfen hinaus zu ermöglichen, muss der Artikel 91 b GG erweitert werden, damit Bund und Länder zur *Sicherstellung* und nicht wie im derzeit gültigen Verfassungstext zur *Feststellung* der Leistungsfähigkeit und Weiterentwicklung zusammenarbeiten können.
4. Der DGB spricht sich dafür aus, eine gemeinsame Bildungsplanung wieder einzuführen, die sinnvolle Bund-Länder-Projekte in allen Bereichen des Bildungssystems ermöglicht.
5. Da das Grundgesetz nicht ständig geändert werden sollte, spricht sich der DGB ausdrücklich dafür aus, die Aufhebung des Kooperationsverbotes *für das gesamte Bildungswesen* noch in dieser Legislaturperiode gemeinsam in einer umfassenden Grundgesetzänderung zu beschließen.
6. Über die Aufhebung des Kooperationsverbotes hinaus ist eine grundlegende Änderung unseres Bildungsföderalismus nötig. Der DGB plädiert deshalb dafür, dass mit der vorgesehen Verfassungsänderung ein „Runder Tisch zur Reform des Bildungsföderalismus“ eingerichtet wird, an dem Bund, Länder und Kommunen gemeinsam mit Fachexperten und Sozialpartnern an einer Neuordnung unserer Bildungsverfassung arbeiten.