

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand**



**Eckpunkte der GEW zur
Reform der bundesstaatlichen Ordnung
in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung**

Eckpunkte der GEW zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung

Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung will noch in diesem Jahr ein Konzept für die Neuordnung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern vorlegen. Die hohe Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat soll deutlich reduziert werden. Im Gegenzug sollen die Länder vom Bund weitreichende Kompetenzen übertragen bekommen. Dieser "Handel" kann tiefgreifende Auswirkungen auf das Bildungs- und Wissenschaftssystem haben. Einige Kommissionsmitglieder fordern bereits jetzt für die Länder die alleinige Zuständigkeit für das Bildungs- und Wissenschaftssystem.

Wir sehen diese Entwicklung mit Sorge und Unverständnis. Die Reform unseres föderalen Systems muss sich an sachlichen Erfordernissen orientieren. Deshalb verbietet es sich, den Bereich Bildung, Wissenschaft und Forschung zur Verfügungsmasse im Macht-Poker zwischen Bund und Ländern zu machen. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung muss darauf achten, dass sie bei einer Neuaufteilung der Kompetenzen nicht nach glatten Lösungen sucht, die zwar auf dem Papier ideal erscheinen, in der Realität aber für das Bildungs- und Wissenschaftssystem große Probleme erzeugen. Kommission und Parlament dürfen sich bei der Reform des Föderalismus deshalb nicht von "verfassungsästhetischen" Überlegungen in Gestalt der optimalen Entflechtung der Verantwortlichkeiten leiten lassen. Sie müssen vor allem die bildungs- und wissenschaftspolitischen Erfordernisse eines gemeinschaftlichen Engagements von Bund und Ländern berücksichtigen.

Eine Reform der bundesstaatlichen Zuständigkeiten muss das Ziel haben, die Qualität des gesamten nationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungssystems zu verbessern. Wesentliches Kriterium ist für uns dabei die Gleichheit der Bildungschancen – unabhängig von regionalen, sozialen, geschlechts- oder herkunftsbedingten Unterschieden. Im internationalen Vergleich wird dieses Verfassungsziel in Deutschland besonders unzureichend erreicht. Dies darf jedoch keinesfalls zur Aufgabe des Ziels führen, sondern muss Ansporn sein, gerade auf diesem Gebiet deutliche Fortschritte zu machen. Es widerspräche dem Geist der Verfassung, Grundwerte aufzugeben, nur weil ihre Verwirklichung unvollkommen und schwierig ist.

Die Neuordnung unseres föderalen Systems muss sich daher an folgenden Leitlinien orientieren:

- Die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** in Deutschland ist eine der wesentlichen Kernaufgaben des kooperativen Föderalismus und ein zu erhaltender verfassungsrechtlicher Grundsatz höchsten Ranges. Bildung ist wesentliche Voraussetzung für die Persönlichkeitsentwicklung, für berufliche, soziale, politische und kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern sind notwendig, um mehr Chancengleichheit im Bildungssystem zu erreichen. Es darf keine Verlagerung von Kompetenzen vom Bund auf die Länder (wie sie zum Beispiel bei den Hochschulen und der beruflichen Bildung diskutiert wird) geben, die dieses Ziel konterkariert.
- Unser föderales System muss **europatauglich** sein. Die von den europäischen Regierungschefs in Lissabon entworfenen Strategien zum Ausbau von Bildung, Erziehung und Wissenschaft setzen planvolles nationales Handeln voraus. Auch bei der Gestaltung des 1999 initiierten Bologna-Prozesses zur Schaffung eines europäischen Hochschul- und Forschungsraumes bis 2010 ist es wichtig, dass die Bundesrepublik auf internationaler Ebene mit einer Stimme spricht und die Umsetzung der angestoßenen Reformen zwischen Bund und Ländern koordiniert erfolgen. Vor diesem Hintergrund wäre es falsch, die Koordinierungs- und Planungsgremien zwischen Bund und Ländern abzubauen. Im Rahmen der europäischen Entwicklung ist eine größere Durchlässigkeit, Vergleichbarkeit und uneingeschränkte Mobilität auch im Bildungs- und Forschungssektor notwendig.
- Die **gemeinsame Bildungsplanung und Forschungsförderung** hat sich bewährt und muss in **Art. 91b GG** als **verpflichtender** Auftrag in der Verfassung verankert werden.

Ein föderales System benötigt ein gemeinsames Koordinierungsgremium von Bund und Ländern. Insbesondere ist der Schul- und Kulturbereich als wesentliches Element im lebenslangen Bildungsprozess mit den übrigen Bildungsphasen zu verzahnen. Die **Bund-Länder-Kommission** für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) sollte deshalb zu einem wirksamen Instrument der gesamtstaatlichen Bildungsplanung ausgebaut werden. Ausweislich der internationalen Vergleichsstudien ist die Selbstkoordination der Länder über die Kultusministerkonferenz (KMK) in einigen Bereichen nicht erfolgreich gewesen. Vor allem die Schulpolitik dient den Parteien primär als Mittel parteipolitischer Profilierung beim Kampf um die Macht in den Bundesländern. Ein nationaler Bildungskonsens mit gemeinsamen strategischen Zielen auf der Basis gemeinsamer Grundüberzeugungen sowie eine wirksame nationale Interessenvertretung konnte sich bislang nicht entwickeln. Die Rolle und Funktion der KMK ist deshalb – auch im Verhältnis zur BLK – zu klären.

- Die **Qualität unseres Bildungs- und Wissenschaftssystems** ist entscheidend für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Zur Definition und ständigen Weiterentwicklung von Qualität bedarf es der Diskussion über die Anforderungen und Erwartungen an das Bildungssystem sowie der Mitarbeit aller betroffenen Gruppen (Beschäftigte, Lernende, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Regierung). Zur Sicherung und Entwicklung der Qualität brauchen wir einen nationalen Rahmen, der internationale Erfordernisse berücksichtigt, sowie einen regelmäßig erstellten nationalen Bildungsbericht.

Bildung, Wissenschaft und Forschung sind nicht nur für die Entwicklung Deutschlands von zentraler Bedeutung, sondern auch für die Qualität der Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene. Es ist unerheblich, ob einzelne Bundesländer als Sieger aus einem föderalen Wettbewerb hervorgehen. Selbst föderaler Wettbewerb setzt einen nationalen Bildungskonsens voraus. **Bildung, Wissenschaft und Forschung müssen auch zukünftig und verstärkt in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern kooperativ weiterentwickelt werden.**

Kinder- und Jugendhilfe: Der Bund setzt den Rahmen

Die Jugendhilfe ist ein wesentlicher Garant für eine Vielfalt an Angeboten nonformaler und informeller Bildung. Dies bezieht sich ausdrücklich nicht nur auf die in der aktuellen Debatte immer wieder benannten Tageseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter sondern - und vor allem - auch auf die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Angeboten der außerschulischen Jugendbildung.

Gerade die (Bildungs-)Angebote der Jugendhilfe tragen maßgeblich zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen unabhängig von regionalen, sozialen, geschlechts- oder herkunftsbedingten Unterschieden bei.

Gesetzlich verankert sind diese Angebote im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII). Dieses hat sich als ein modernes Leistungsgesetz bewährt, das ressortübergreifend die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und Familien in den Fokus nimmt. Die Rahmenkompetenz, die der Bund mit seinen unterschiedlichen Regularien besitzt, hat für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in dieser Republik dazu beigetragen, gleiche Lebenschancen im Kontext dieses Gesetz herzustellen und schafft in schwierigen ökonomischen Zeiten eine länderübergreifende Grundlage. Dieser bundesgesetzliche Rahmen ist auch fachlich unbestritten.

Der Paradigmenwechsel beim Übergang vom früheren Jugendwohlfahrtsgesetz zum heutigen SGB VIII hat vieles vollzogen, was in anderen Politikbereichen erst noch ansteht und z.T. Inhalt der Debatte der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ist. Die Verabschiedung vom Modell des Kinder- und Jugendhilfegesetzes würde eindeutig Signale in die falsche Richtung setzen und die Gleichheit der Lebensverhältnisse und Entwicklungschancen verändern sowie eine stigmatisierende Aufteilung in arme und reiche Regionen befördern.

Für die europäische Diskussion ist es wichtig, dass mit dem SGB VIII ein Rahmen gesetzt wird, der die staatliche Verantwortung einerseits beschreibt, andererseits aber durch die freien Träger eine Form der

Umsetzung ermöglicht, die vor Ort die Qualität und die Anbiebungsgewähr beinhaltet. Auch darüber hinaus ist der europäische Gedanke keineswegs zu vernachlässigen. In einer Zeit, in der – ganz im Sinne der sich abzeichnenden europäischen Verfassung – der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten gemeinsame Zielsetzungen, z.B. in den Bereichen Partizipation sowie Information der Jugendlichen, verabschiedet haben und die Entschliebung solcher Zielsetzungen für weitere Bereiche kurz bevor stehen, wäre es unverständlich, wenn Deutschland diese Regelungskompetenzen dezentralisieren würde.

Hochschulen und Forschung in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern

Hochschulen und Forschungseinrichtungen bilden die Grundlage für die Innovationskraft Deutschlands. Wenn wir die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems stärken wollen, wenn wir eine langfristig ausgerichtete, strategische Innovationspolitik möchten, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Ländern.

- Das **Hochschulrahmengesetz** muss erhalten bleiben, da es ein Mindestmaß an gemeinsamen Regelungen für die Ziele und Aufgaben, Abschlüsse, für die Organisation der Hochschulen, ihrer Personalstruktur und Arbeitsweisen sichert. Wir sehen andernfalls die Gefahr einer zunehmenden Provinzialisierung in Zeiten, in denen die Mobilität der Studierenden und in der Wissenschaft Tätigen europaweit verbessert werden muss.
- Die **Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG muss erhalten bleiben**. Ohne die finanzielle Hilfe des Bundes werden die wirtschaftsschwachen Länder nicht in der Lage sein, den notwendigen Ausbau der Hochschul- und Forschungseinrichtungen fortzusetzen. Das System der gemeinsamen Wissenschaftsfinanzierung hat sich im Grunde bewährt. Die berechnigte Kritik am mitunter sehr bürokratischen Verfahren darf nicht zur Abschaffung des Systems führen. Wir brauchen vielmehr eine Reform der Gemeinschaftsaufgaben, die sich am Ziel der Qualitätssteigerung orientiert.
- Die **Forschungsförderung muss gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern** nach Art. 91 b GG bleiben. Eine Entflechtung der Mischfinanzierung würde nicht nur die wirtschaftsschwachen Regionen abhängen, auch die Effektivität und Unabhängigkeit der Forschung wäre gefährdet. Forschungseinrichtungen und Hochschulen sind personell (gemeinsame Berufungen) und fachlich in Forschung und Lehre eng miteinander vernetzt und wirken gemeinsam auf die Wirtschaft ein bzw. nutzen deren Impulse. Forschung und Innovation brauchen ihrer Natur nach den globalen Wettbewerb. Gleichwohl haben sie ihre Wurzeln im regionalen Kontext verbunden mit dem Auftrag, auch zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Region beizutragen. Derart vernetzte Aktivitäten bedürfen des adäquaten gemeinsamen politischen Managements. Das Instrument der gemeinsamen Forschungsförderung trägt dieser Aufgabe Rechnung und trägt darüber hinaus zur Pluralität und zur politischen Unabhängigkeit der Forschungseinrichtungen bei.
- Die **Ausbildungsförderung** muss gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern bleiben, um die grundgesetzlich garantierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten.

Berufsausbildung bedarf bundeseinheitlicher Regelungen

Schon heute haben sich berufliche Bildungswege und Weiterbildungswege so auseinander entwickelt, dass regionale Chancengleichheit nicht mehr gegeben ist. Dabei ist gerade für diesen Bereich zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der beruflichen Mobilität im gesamten Bundesgebiet ein hohes Maß an Gemeinsamkeiten erforderlich. Sollte die Kompetenz für die berufliche Bildung auf die Länder übergehen, würde sich diese Zersplitterung weiter verschärfen, bundesweit einheitliche und gültige Berufsordnungen wären viel schwieriger zu realisieren. Eine Verlagerung der Kompetenz für die berufliche Bildung auf die Länder lehnen wir strikt ab. Stattdessen fordern wir:

- In den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG sollte ein neuer Kompetenztitel („Recht der Berufsbildung“) aufgenommen werden, da die Ableitung aus dem „Recht der Wirtschaft“ zumindest bei einigen Verfassungsrechtlern/innen und Berufspädagogen/innen auf Bedenken stößt. Gegebenenfalls wären in diesem Kontext auch die engen Voraussetzungen für Art. 72 Abs. 2 GG (konkurrierende Gesetzgebung) zu überprüfen.
- Ungeachtet möglicher verfassungsrechtlicher Neuregelungen muss die Koordinierung zwischen den Ländern und mit der Bundesagentur für Arbeit in der beruflichen Bildung verbessert werden. Hier gibt es zwei Lösungen: Entweder die Bund-Länder-Kommission wird für diesen Bereich gestärkt oder die Kompetenzen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), die bisher nur den betrieblichen Teil der Berufsausbildung einschließen, werden um die berufsbildenden Schulen erweitert.
- Außerdem ist die Koordinierungsfunktion der Länder in der Kultusministerkonferenz zu stärken. Der „Unterausschuss Berufliche Bildung“ muss aus seiner Abhängigkeit vom Schulausschuss befreit werden, und den Status eines eigenständigen KMK-Ausschusses erhalten. Dabei sollte er über die alleinige Kompetenz für die Koordination der Beruflichen Bildung verfügen.

Bundesweite Standards für allgemeine und berufliche Weiterbildung

Die Bedeutung der Weiterbildung steigt, gleichzeitig sind die Bedingungen zwischen den Ländern auf diesem Sektor extrem unterschiedlich – vor allem bei Zugang, Finanzierung und Qualität. Dieser Tatsache muss auch eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung Rechnung tragen.

- Wir brauchen eine Bundesrahmenkompetenz für die gesamte Weiterbildung; vergleichbar der Regelung im Hochschulbereich. Ein Rahmengesetz sollte zentrale Bereiche festlegen – wie zum Beispiel Zugang, Finanzierung, Qualitätssicherung, Forschung und Weiterbildungsberatung.
- Für die berufliche Weiterbildung verfügt der Bund über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) schon jetzt über eine Kompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Diese sollte er zur Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Wahrung der Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 GG) auch nutzen.
- Der Bund nutzt seine Kompetenzen für die Finanzierung der Weiterbildung nicht in ausreichendem Maße. Wir brauchen ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz, das mit der Bundesgesetzgebung zur beruflichen Weiterbildung abzustimmen ist. Die Finanzierung soll gemeinsam bzw. arbeitsteilig durch Bund und Länder erfolgen. Dieses Gesetz würde die Förderung der Weiterbildung für die Zielgruppen regeln, die bislang nicht vom SGB III und nicht vom Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz erfasst sind. Ein solches Gesetz ist auch deshalb überfällig, weil durch die Neuausrichtung der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung endgültig deutlich geworden ist, dass sich die Weiterbildung aus der starken Abhängigkeit dieses ausschließlich auf die (inzwischen vor allem kurzfristigen) Eingliederung fixierten Gesetzes befreien muss und auch zur Sicherung von Qualität, Kontinuität und Verlässlichkeit des Weiterbildungsangebots einer weiteren gesetzlichen Grundlage bedarf.
- Sollte es bei Länderzuständigkeiten bleiben, brauchen wir dringend eine verstärkte gemeinsame Bildungsplanung nach Art. 91b GG und eine besser funktionierende Selbstkoordination der Länder. Diese ist bisher gerade für die Weiterbildung und bezogen auf die Aktivitäten des entsprechenden KMK-Ausschusses und der Konzierten Aktion Weiterbildung (KAW) absolut unzureichend.

Bundeseinheitliche Regelungen für den Öffentlichen Dienst

Ein Wettbewerb zwischen den Ländern um das beste Personal hätte verheerende Konsequenzen. Finanzstarke Länder könnten die am besten dotierten Besoldungsordnungen durchsetzen. Dort würde ein gutes Bildungsniveau gewahrt. Die finanzschwächeren Länder wären dagegen Verlierer eines solchen Besoldungswettlaufs. Besonders die Länder im Osten Deutschlands wären von vornherein strukturell benachteiligt, weil ihr Steueraufkommen nicht ausreicht, um hier mitzuhalten.

Die bisherige Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf das Rahmenrecht und die konkurrierende Gesetzgebung hat sich grundsätzlich bewährt. Abweichungen sind dabei nicht ausgeschlossen, sondern im Gegenteil in erheblichem Umfang möglich. Vor allem von Länderseite, aber auch durch die Sachverständigen in der Kommission wird zur Zeit die Forderung erhoben, dass Dienstrecht nahezu vollständig dem Bund bzw. den Ländern für jeweils ihre Beamtinnen und Beamten zu überlassen. Diese Ansätze gehen von falschen Voraussetzungen aus oder sind widersprüchlich. Aus Sicht der Beamtinnen und Beamten wären mehr bundeseinheitliche Festlegungen zum Beispiel beim Arbeitszeitvolumen wünschenswert.

Es geht nicht um die staatliche Organisationshoheit oder Personalhoheit. Beamtenrecht ist kein Staatsorganisationsrecht, sondern das Arbeits- und Sozialrecht derjenigen, die für den Staat hoheitlich tätig werden. Die Länder selbst forderten Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre die Vereinheitlichung und stimmten der Änderung des Grundgesetzes aus eigenem Interesse zu. Vor allem das Besoldungsrecht war durch die unkontrollierte Vergabe von Zulagen zur Personalgewinnung aus den Fugen geraten. Die Vereinheitlichung wurde insgesamt als Fortschritt und Vermeidung einer zunehmenden Kleinstaaterei im Dienstrecht gewertet.

Es geht nur vermeintlich um Wettbewerb. Das Interesse der Länder an einem einheitlichen Dienstrecht ist ausgesprochen hoch. Vorteile will man sich lediglich bei Besoldung und Versorgung verschaffen, alles andere wird weitgehend koordiniert und einheitlich strukturiert bleiben. Es droht ein Kürzungswettlauf bei der Besoldung, der zu Einkommenseinbußen bei den Beschäftigten und zu Wettbewerbsnachteilen für die finanzschwächeren Ländern führen wird. In der Konsequenz leidet die Qualität des Bildungssystems in diesen Ländern darunter.

Die Länder können bereits heute bei einer ganzen Reihe von Sachverhalten voneinander abweichende Bestimmungen schaffen, tun dies aber nicht.

Systematisch macht die Föderalisierung des Dienstrechts keinen Sinn. Sie ist ausschließlich einer unkontrolliert um sich greifenden Kürzungspolitik geschuldet, die sich keinerlei Gedanken über moderne Strukturen und langfristige Perspektiven staatlichen Handelns macht. Werden öffentliche Dienstleistungen - wie Bildung, Wissenschaft und Forschung - gefährdet, geraten zugleich wichtige Mechanismen sozialer Integration ins Wanken.

Frankfurt am Main im April 2004