

Vorsitzender

An die Landtagspräsidenten

Herrn
Martin Kayenburg
Präsident
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 1 6 / 8 7 5

Ulrich Thöne

☎ 069/78973-107

☎ 069/78973-202

Email sabine.niestroj@gew.de

09. Mai 2006

UT/MA

GEW-Stellungnahme zur Föderalismusreform

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit großer Aufmerksamkeit verfolgt die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) die parlamentarischen Beratungen zur Föderalismus-Reform. In der Tat ist unsere bundesstaatliche Ordnung reformbedürftig. Es schadet unserem Land, wenn nahezu jedes zweite Gesetz im föderalen Geflecht zwischen Bundesrat und Bundestag stecken bleibt. Eine große Staatsreform könnte deshalb – auch aus Sicht der GEW – eines der wichtigsten Reformprojekte dieser Legislaturperiode sein.

Selbstverständlich gehören auch die Kompetenzverteilung und die Entscheidungsstrukturen unseres Bildungsföderalismus auf den Prüfstand. Lebenslanges Lernen und die Internationalisierung unseres Bildungswesens, aber auch gravierende Qualitätsmängel, regionale Disparitäten und vor allem der bestürzend enge Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft machen auch hier eine Reform unabdingbar. Die vorliegenden Lösungsvorschläge genügen den Anforderungen an eine zukunftsfeste Steuerung des Bildungswesens jedoch überhaupt nicht. Wir sehen vor allem fünf Vorschläge mit großer Sorge:

1. Die **Gemeinsame Bildungsplanung** wird stark beschnitten. Damit werden die BLK-Modellprojekte (z.B. zur Sprachförderung von Migrantenkindern oder zur Weiterentwicklung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts) künftig nicht mehr möglich sein. Auch den klassischen Hochschulsonderprogrammen zur Förderung von Frauen in der Wissenschaft und zur Entwicklung innovativer Studiengänge wird die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen. Diesen Weg halten wir für falsch. Wir brauchen mehr und nicht weniger Kooperation zwischen Bund und Ländern. Deshalb fordern wir, die gemeinsame Bildungsplanung als verpflichtenden Auftrag in der Verfassung zu verankern.
2. Werden die Pläne zur Staatsreform wahr, darf der Bund keine **Finanzhilfen** mehr geben, wenn es um Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder geht. Damit wären Initiativen wie das Ganztagschulprogramm des Bundes künftig per Grundgesetz verboten – selbst wenn sich Bund und Länder mit einem 17:0-Votum

auf ein solches Programm einigen. Die GEW fordert die Streichung des Verbots der Finanzhilfen.

3. Das Hochschulrahmengesetz wird abgeschafft. Lediglich Zulassung und Abschlüsse darf der Bund noch per Gesetz regeln – und selbst hier können die Länder noch abweichen. Es ist schon grotesk: Während wir in Europa einen einheitlichen Hochschulraum schaffen, werden in Deutschland künstlich neue Grenzen geschaffen.
4. Geburtenstarke Jahrgänge und doppelte Abiturjahrgänge lassen schon bald einen Anstieg der Studierendenzahlen auf 2,67 Millionen erwarten – und machen einen drastischen Ausbau der Studienkapazitäten notwendig. Trotzdem soll die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau abgeschafft werden. Viele Bundesländer werden angesichts der schwierigen Haushaltlage in Eigenregie ein international konkurrenzfähiges Hochschulsystem nicht ausbauen können.
5. Im öffentlichen Dienstrecht sollen die Länder künftig die Besoldung, Versorgung und Laufbahn „ihrer“ Beamtinnen und Beamten nach eigenen Vorgaben regeln dürfen. Ein Wettbewerb zwischen den Ländern hätte verheerende Konsequenzen gerade im Bildungsbereich, in dem in den kommenden Jahren ein weitreichender Generationenwechsel der Beschäftigten ansteht. Finanzstarke Länder könnten die höchsten Tarife zahlen und die am besten dotierten Besoldungsordnungen durchsetzen. Dort bliebe wohl ein hohes Bildungsniveau durch Spitzenkräfte in den Bildungseinrichtungen gewahrt. Die finanzschwächeren Länder wären dagegen die Verlierer eines solchen Besoldungswettlaufs. Besonders die Länder im Osten Deutschlands wären von vornherein benachteiligt, weil ihr Steueraufkommen nicht ausreicht, um im föderalen Wettbewerb mithalten zu können.

Wenn die Qualität des Bildungswesens die entscheidende Zukunftsfrage unseres Landes ist, muss es zumindest an diesen fünf Punkten Korrekturen an den Vorschlägen zur Staatsreform geben. Den Erfolg der Reform werden die Menschen ohnehin daran messen, ob sich ihr Alltag verbessert. Eine Föderalismus-Reform, die unserem Bildungswesen mehr Probleme bereitet als je zuvor, wird nicht auf Gegenliebe stoßen. Wir appellieren deshalb an alle politischen Akteure, den Grundsatz „Sorgfalt vor Schnelligkeit“ zu berücksichtigen. Die Pläne zur Staatsreform müssen ausführlich im Bundestag und Bundesrat und in den Länderparlamenten diskutiert werden – ausführliche Expertenanhörungen inklusive. Und natürlich müssen – wie in jedem guten parlamentarischen Verfahren üblich – auch Änderungen am Gesetzespaket möglich sein.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hat die Diskussion zur Föderalismus-Reform stets konstruktiv begleitet und wird dies auch weiterhin machen. Ich übersende Ihnen deshalb mit diesem Schreiben unsere Vorschläge für eine zukunftsfeste Steuerung unseres Bildungswesens.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Thöne
GEW-Vorsitzender

Hinweis: Dem Schreiben ist ein Zeitungsartikel aus dem *Handelsblatt* beigelegt, der im Ausschussbüro – Zi. 138 – eingesehen werden kann.

Anlage

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand**



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

1. Grundsätze

Die Ministerpräsidenten und die Bundesregierung haben ein Konzept zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung vorgelegt. Die große Föderalismus-Reform soll die hohe Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat reduzieren. Im Gegenzug sollen die Länder zusätzliche Kompetenzen erhalten; vor allem in der Bildung. Nicht die Qualität unseres Bildungswesens steht dabei im Mittelpunkt, sondern die Frage, wie die Länder für ihren Machtverzicht im Bundesrat entschädigt werden.

Wir sehen diese Entwicklung mit Sorge und Unverständnis. Die Reform unseres föderalen Systems muss sich an sachlichen Erfordernissen orientieren. Deshalb verbietet es sich, Bildung, Wissenschaft und Forschung zur Verfügungsmasse im Macht-Poker zwischen Bund und Ländern zu machen. Das ist eine falsche Herangehensweise. Die Föderalismus-Reform in der vorliegenden Fassung wird unserem Bildungs- und Wissenschaftssystem große Probleme bereiten.

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, Ländern und Kommunen sind notwendig, um mehr Chancengleichheit im Bildungssystem zu erreichen. Es darf keine Verlagerung von Kompetenzen vom Bund auf die Länder 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, innerhalb Deutschlands neue Grenzen aufzubauen und 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** nach **Art. 91b GG (alt)** hat sich bewährt und muss als **verpflichtender Auftrag** in der Verfassung verankert werden. Ein föderales System benötigt ein gemeinsames Koordinierungsgremium von Bund und Ländern. Die **Bund-Länder-Kommission** für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) sollte deshalb nicht abgeschafft, sondern 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. Knapp zwei Jahre hat es beispielsweise gedauert, bis die KMK in der Frage der Hochschulzulassung für bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge einen Kompromiss gefunden hat, der dann zwei konkurrierende Ländermodelle vorsah. Erst die 7. Novelle des Hochschulrahmengesetzes im Sommer 2004 hat die Hochschulzulassung wieder auf eine gemeinsame Grundlage gestellt. Ein weiteres Armutszeugnis ist der Länderbeitrag zur Reform der LehrerInnenbildung: statt ein gemeinsames Konzept zu finden, liegt der

Minimalkonsens in der wechselseitigen Toleranz länderspezifischer Wege (KMK-Beschluss vom 02./03.06.2005 in Quedlinburg). Auch 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 konnten sich bislang nicht entwickeln. Die Rolle und Funktion der KMK ist deshalb – auch im Verhältnis zur BLK – zu klären. Insbesondere ist der Schul- und Kulturbereich als wesentliches Element im lebenslangen Bildungsprozess mit den übrigen Bildungsphasen zu verzahnen.

- 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 (Bildungs- bzw. Kompetenzstandards), 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. **Bildung, Wissenschaft und Forschung müssen auch zukünftig und verstärkt in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern kooperativ weiterentwickelt werden. Auch föderaler Wettbewerb kann nur funktionieren, wenn alle Beteiligten Sinn und Ziel des Spieles kennen und sich auf gemeinsame Spielregeln geeinigt haben. Ein fairer föderaler Wettbewerb setzt also ebenfalls einen nationalen Bildungskonsens voraus. Wenn die Qualität unseres Bildungssystems die entscheidende Zukunftsfrage unseres Landes ist, darf der Bund nicht aus der Verantwortung entlassen werden.**

Wir fordern Bundestag und Bundesrat auf, die große Staatsreform nicht im Eiltempo durch das parlamentarische Verfahren zu schleusen. Wesentliche Änderungen sind nötig und müssen möglich sein. Bei der Föderalismus-Reform geht es nicht um einen raschen PR-Erfolg der Großen Koalition. Wir sehen mit Sorge, dass das wesentliche Ziel der Reform – eine größere Entscheidungsfähigkeit des Bundes und eine stärkere Entflechtung der Kompetenzen – mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreicht wird. Im Gegenteil: Das föderale Geflecht wird vor allem durch die neue Abweichungsmöglichkeiten der Länder und durch die unterschiedlichen Inanspruchnahmevoraussetzungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung immer undurchdringlicher. Wir sehen zudem einen massiven Änderungsbedarf insbesondere in den Bereichen Bildung und im Öffentlichen Dienstrecht, aber auch in anderen Themenfeldern, wie z.B. dem Umweltrecht und beim Strafvollzug. Den Erfolg der Reform werden die Menschen im Land vor allem daran messen, ob sich ihr Alltag verbessert. Eine Staatsreform, die unserem Bildungswesen nur noch mehr Probleme bereitet als je zuvor, wird nicht auf Gegenliebe stoßen.

2. Bewertung der einzelnen Vorschläge zur Neuordnung des Bildungsföderalismus

2.1. Gemeinsame Bildungsplanung

Die Kompetenzen des Bundes bei der gemeinsamen Bildungsplanung (Art. 91b GG) sollen stark beschnitten werden. Bund und Länder sollen zukünftig nur noch bei der „aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken“ können. Das hat weitreichende Folgen: An PISA und anderen internationalen Studien kann sich der Bund zwar beteiligen, die Malaise unseres Bildungssystems darf er aber nicht beheben helfen. Mit der drastischen Einschränkung der gemeinsamen Bildungsplanung wird es künftig auch keine BLK-Modellversuche mehr geben. Gerade diese Modellversuche – wie das Sinus-Programm zur Verbesserung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts, das Förmig-Projekt zur Sprachförderung bei Migranten-Kindern oder zur Modularisierung und zur Einführung von Leistungspunktsystemen in den neuen Bachelor- und Masterstudiengängen –

haben unserem Bildungswesen in jüngster Vergangenheit immer wieder qualitativ hochwertige Impulse und praktische Unterstützung bei Reformen gegeben.

Die Reduzierung des Aufgabenbereichs der gemeinsamen Bildungsplanung hat weitere negative Auswirkungen auf die Hochschulen: den klassischen Hochschulsonderprogrammen zur Förderung von Frauen in der Wissenschaft und zur Entwicklung innovativer Studienangebote wird die Grundlage entzogen.

Die GEW sieht wohl, dass mit dem Ausstieg der süddeutschen Länder aus dem Bildungsgesamtplan von 1980 die gemeinsame Bildungsplanung geschwächt wurde. Dies kann jedoch kein Argument sein, diesen wichtigen Verfassungspassus ganz zu streichen. Die GEW fordert vielmehr, die gemeinsame Bildungsplanung als **verpflichtenden Auftrag** in der Verfassung neu zu verankern.

Art. 91b GG wäre dann folgendermaßen zu formulieren:

„Bund und Länder *müssen* auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

Sollte es nicht zu einer solchen Änderung des Art. 91b kommen, fordert die GEW – als Mindestvoraussetzung – eine Änderung des Art. 91b Abs. 2 GG, die dem Bund etwas mehr Handlungsspielräume eröffnet. Denkbar wäre folgende Formulierung:

„(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur *Sicherstellung* der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.“

2.2. Verbot der Finanzhilfen im Bildungswesen

Künftig darf der Bund keine Finanzhilfen mehr geben, wenn es um Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder geht. Wichtige bildungspolitische Impulse – wie zum Beispiel das Vier-Milliarden-Euro-Programm für mehr Ganztagschulen – wären damit für alle Zeiten per Grundgesetz verboten. Und das selbst dann, wenn die Länder mit einem 16:0-Votum ein solches Programm fordern. Es ist angesichts der Haushaltsmisere von Ländern und Kommunen geradezu schädlich für unser Bildungswesen, ein Kooperationsverbot für Bund und Länder in der Verfassung zu verankern.

Es ist deshalb unabdingbar, folgenden Passus aus Art. 104b GG zu streichen: „Satz 1 gilt nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder.“

2.3. Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes

Die Föderalismus-Reformer wollen das Hochschulrahmengesetz abschaffen. Lediglich die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse darf der Bund künftig noch gesetzlich regeln (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG neu) – und selbst hier können die Länder noch abweichen. Die Folgen: Die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen unter den Bundesländern wäre nicht mehr garantiert. Dieses Vorhaben konterkariert die Schaffung eines Europäischen Hochschulraumes im Rahmen des Bologna-Prozesses. Während europaweit Studierenden und Lehrenden der Wechsel zwischen den Staaten erleichtert wird, schaffen wir in Deutschland künstlich Immobilität.

Aus Sicht der GEW ist in der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesweite Hochschulgesetzgebung notwendig, die „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ formuliert. Ein Abweichungsrecht der Länder muss ausgeschlossen werden.

Der Bund soll weiterhin die allgemeinen Aufgaben der Hochschulen (Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung) sowie die Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses sowie die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen festschreiben und die Mitwirkungsrechte der Frauen und Gleichstellungsbeauftragten absichern. Die allgemeinen Grundsätze müssen mindestens Zugang,

Abschlüsse und Qualität umfassen sowie einheitliche Personalkategorien beschreiben. Die arbeitsrechtliche Ausgestaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen und wissenschaftsspezifischer Besonderheiten (Befristung) für eine aufgabengerechte Personalstruktur in der Wissenschaft kann nach Auffassung der GEW nur durch tarifvertragliche Regelungen erfolgen. Sie ersetzen einen Teil des Hochschulrahmengesetzes.

2.4. Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

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. Doch schon heute werden die Länder diesen Aufgaben nicht gerecht. Im vergangenen Jahr riefen sie nicht einmal sämtliche Bundesmittel für den Hochschulbau ab. Ihnen fehlten schlicht die Eigenmittel, um den Ausbau der Wissenschaftslandschaft zu bezahlen. Ausgerechnet in dieser Situation sollen die Bundesmittel für den Hochschulbau ganz wegfallen. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG (alt) wird abgeschafft. In Zukunft sind allein die Länder für den Aus- und Neubau der Hochschulen zuständig, lediglich bei Forschungsbauten und Großgeräten darf der Bund einen Beitrag leisten. Dem Bund wäre es per Verfassung verboten, ärmere Bundesländer beim Ausbau ihrer Hochschulen zu unterstützen. Wie die Bundesländer angesichts ihrer Haushaltslage in Eigenregie ein international konkurrenzfähiges Hochschulsystem ausbauen wollen, bleibt schleierhaft.

Die GEW kritisiert ausdrücklich die gefundene Kompensationsregelung (Artikel 13 Föderalismusreform-Begleitgesetz), die besagt, dass die Zweckbindung der Bundesmittel, die in den Hochschulbau fließen, ab 2013 wegfällt. Wir erwarten, dass der Bundesanteil mindestens bis 2019 zweckgebunden erhalten bleibt und die Länder weiterhin in die Pflicht zur anteiligen Finanzierung genommen werden können. Die jüngsten Erfahrungen mit dem inzwischen von mehreren Bundesländern offen gelegten Problem, den Länderanteil zur sog. Exzellenz-Initiative nicht aufbringen zu können, zeigt ein weiteres Mal, dass die Länder keine verlässlichen Partner in der Hochschulpolitik sind.

Zudem weist die Kompensationsregelung eine „föderale Unwucht“ auf – und lässt auf die Durchsetzungsmacht der finanzstarken süddeutschen Länder schließen. Mit der Festlegung des Referenzzeitraums 2000 bis 2008 wird der überproportional hohe Anteil von Bayern und Baden-Württemberg festgeschrieben – zum Nachteil jener Bundesländer, die aufgrund der schlechten Haushaltslage im Referenzzeitraum die Mittel für den Hochschulbau nicht voll abschöpfen konnten. Sollte es tatsächlich zu einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau kommen, fordern wir zumindest eine Kompensationsregelung, die sich an der Zahl der bereitgestellten Studienplätze orientiert.

2.5 Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung

Die Neufassung der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91 b Abs. 1 GG neu) sieht vor, dass Bund und Länder bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen sowie bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen und zur Finanzierung von Großgeräten zusammenwirken können. Hier streiten die Sachverständigen noch immer, ob der Projektförderung des Bundes damit die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen ist. Die bisherige Koordinationsstruktur bleibt grundsätzlich erhalten. Auch hier erscheint die Kann-Regelung zu schwach, um nationale forschungspolitische Perspektiven zu entwickeln, die im europäischen Forschungsraum Bestand haben müssen. Die GEW fordert, dass transparente Förderverfahren entwickelt werden, die grundsätzlich allen Ländern offen stehen, und bei dem die Mittel für Forschungsbauten flexibel vergeben werden können.

2.6. Öffentliches Dienstrecht

Der 1971 neu ins Grundgesetz eingefügte Art. 74a, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung auch der Landesbeamtinnen und Landesbeamten zuspricht, soll durch die Föderalismusreform ersatzlos gestrichen werden. Der Aufzählung der Tatbestände in konkurrierender Gesetzgebung hinzugefügt wird die Ermächtigung, die Statusrechte- und Pflichten aller Beamtinnen und Beamten zu regeln – aber hiervon ausdrücklich ausgenommen sind die Bereiche Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht. Diese Bereiche soll künftig jeder Dienstherr für seine eigenen BeamtInnen regeln.

Daran wird schon deutlich, welche Motivation hinter dieser Änderung steht: Die Länder wollen alle Rechtsgebiete, die unmittelbar Einfluss auf die Bezahlung der Beamtinnen und Beamten haben, ohne „Einmischung“ des Bundes selbst regeln können. Zugleich versuchen sie gegenwärtig, den Flächentarifvertrag im öffentlichen Dienst auszuhebeln, mindestens aber dem Dienstrecht entsprechende Öffnungsklauseln durchzusetzen. Der Wunsch nach Föderalisierung 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 gefährdet, geraten zugleich wichtige Mechanismen sozialer Integration ins Wanken.

Ein Wettbewerb zwischen den Ländern um das beste Personal hätte verheerende Konsequenzen gerade im Bildungsbereich, in dem in den kommenden Jahren ein weitreichender Generationswechsel der Beschäftigten ansteht. Finanzstarke Länder könnten die höchsten Tarife zahlen und die am besten dotierten Besoldungsordnungen durchsetzen. Dort bliebe mutmaßlich ein hohes Bildungsniveau durch Spitzenkräfte in den Bildungsstätten 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.

Der Glaube, durch den Zugriff auf die Kompetenzen für Besoldung und Versorgung ließen sich ungeahnte Kürzungspotenziale in den Länderhaushalten erschließen, ist zugleich naiv: Die Besonderheiten des Beamtenrechts und der Rechtsprechung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums wird zur Folge haben, dass in noch weit höherem Maße als bisher schon Regelungen einzelner Dienstherren zu Besoldung und Versorgung vor Gericht gebracht und von Gerichten entschieden werden. Dies zeigt schon die Frage, wie die unterschiedliche Besoldung des selben Amtes in verschiedenen Bundesländern mit dem Grundsatz der Amtangemessenheit in Übereinstimmung gebracht werden soll. Dies kommt zu dem für die Ausarbeitung und Pflege von 17 verschiedenen Beamtenrechtsapparaten notwendigen Verwaltungsaufwand hinzu.

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. Vorhaben wie etwa die wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung, die wichtig für den sozialen Frieden und die gesellschaftliche Akzeptanz des Berufsbeamtentums sind, werden bei föderalisierter Zuständigkeit nur unter großen Schwierigkeiten durchsetzbar sein.

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. Diese Errungenschaften jetzt um vermeintlicher Einspareffekte willen leichtfertig aufs Spiel zu setzen, ist kurzsichtig und unverantwortlich.

3. Es gibt Alternativen - Eckpunkte für eine zukunftsfähige Reform des Bildungs-föderalismus

3.1. Das Schweizer Modell

Auch die föderale Schweiz diskutiert eine Neuordnung der Kompetenzen im Bildungswesen. Dabei gehen die Schweizer einen völlig anderen Weg als Deutschland. Der Schweizer Nationalrat hat am 13. Dezember und der Ständerat am 16. Dezember 2005 einen Bildungsrahmenartikel gebilligt, in dem das Alpenland zum ersten Mal als einheitlicher Bildungsraum definiert wird. Bisher waren für Bildungs- und Schulpolitik allein die Kantone zuständig – ähnlich den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland.

Ziel der neuen Schweizer Bildungsverfassung ist es, im *Schulbereich*

- Schuleintritt,
- Dauer und Ziele der verschiedenen Bildungswege sowie
- die Anerkennung der Abschlüsse

landesweit zu harmonisieren.

Bund und Kantone sollen gemeinsam, auf dem Wege der Koordination, für hohe Qualität und Durchlässigkeit sorgen. Sollten sich die Kantone untereinander nicht einigen, hat der Bund die Entscheidungskompetenz und kann alleine notwendige Vorschriften erlassen.

Die gesetzgebende Zuständigkeit für *berufliche Bildung und Weiterbildung* (Rahmengesetz) liegt beim Bund.

Für den *Hochschulbereich* ist ebenfalls der Weg der Koordination vorgesehen. Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund

- Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge,
- über die Weiterbildung und
- über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen.
- Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Die *Bildungsberichterstattung* ist Sache des Bundes.

Dieser Schweizer Weg ist nach Auffassung der GEW ein hervorragendes Beispiel für eine zukunftsfeste Gestaltung des Bildungsföderalismus. Er lässt den Kantonen viele Freiheiten, unterstreicht aber die Notwendigkeit zur Kooperation und Koordination zwischen allen politischen Entscheidungsebenen.

3.2. Kinder- und Jugendhilfe: Der Bund setzt den Rahmen

Die im SGB VIII formulierten Grundsätze der Kinder- und Jugendhilfe sind 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 Kinder- und 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 Gesetzes 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 zum Teil Inhalt der Debatte der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung war. Mit dem SGB VIII wird ein Rahmen gesetzt, der die staatliche Verantwortung einerseits beschreibt, andererseits aber durch die freien Träger eine Form der Umsetzung ermöglicht, die vor Ort die Qualität und die Anbietungsgewähr beinhaltet. Insofern könnte gerade die Kinder- und Jugendhilfe ein Modell für die Entwicklung des Bildungsföderalismus sein, indem das SGB VIII ausgeweitet wird.

3.3. 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.

Wir brauchen auf Bundesebene ein **Hochschulgesetz**. Es muss Grundsätze und damit ein Mindestmaß an Regelungen über Ziele und Aufgaben, über die Organisation der Hochschulen, ihre Personalstruktur und Funktionsweisen enthalten. Wir sehen andernfalls die Gefahr der Atomisierung deutscher Wissenschaftspolitik, die nur noch Standort bezogen agiert. Solche Regelungen sind auch und gerade notwendig, um die Kooperation von Hochschulen in unterschiedlichen Bundesländern zu ermöglichen. Ein bundesrechtlicher Rahmen ist die Voraussetzung für die Mobilität des wissenschaftlichen, technischen und Verwaltungspersonals sowie der Studierenden. Er ist als gemeinsame Grundlage für die Vertretung deutscher Interessen in der internationalen, insbesondere in der europäischen Hochschul- und Forschungspolitik unverzichtbar.

- 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 Hochschuleinrichtungen fortzusetzen. Das System der gemeinsamen Wissenschaftsfinanzierung hat sich im Grunde bewährt. Die berechtigte 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. Nur durch eine Verstärkung der Gemeinschaftsaufgaben können Investitionsruinen vermieden werden.
- 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 durch gemeinsame Berufungen und Promotionsvorhaben personell und fachlich in Forschung und Lehre eng miteinander vernetzt. Sie 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 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** soll aus Gründen der Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für Studierende Aufgabe des Bundes sein und bleiben.

3.4. 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. Deshalb 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 und Berufspädagogen auf Bedenken stößt. Gegebenenfalls wären in diesem Kontext auch die engen Voraussetzungen für Art. 72 Abs. 2 (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 (BLK) 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.

3.5. 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 Bundeskompetenz für die gesamte Weiterbildung; vergleichbar der alten Regelung im Hochschulbereich. Ein Bundesgesetz 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 („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.

3.6. Bundeseinheitliche Regelungen für den Öffentlichen Dienst

Die bisherige Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf das Rahmenrecht und die konkurrierende Gesetzgebung hat sich grundsätzlich bewährt. Die einheitliche Besoldungsentwicklung im öffentlichen Dienst ist – ebenso wie der Flächentarifvertrag – ein wichtiges Element der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet. Durch sie werden nicht nur die Lebensbedingungen der Beschäftigten gleichmäßig ausgestaltet, sondern auch die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung aller Regionen mit öffentlichen Dienstleistungen unterstützt.

Landesspezifische Regelungen sind dabei jetzt schon in erheblichem Umfang möglich. Insbesondere im Bereich der Lehrerlaufbahnen war die Bundeseinheitlichkeit noch nie gegeben, da die Zuordnung der Lehrämter zur Bundesbesoldungsordnung A in den 70er Jahren – mangels Einigung der KMK auf eine gemeinsame Reform der Lehrerbildung – ohnehin nur ein Provisorium war, welches die diversen Landesregelungen ins Bundesrecht übertragen hatte. Zudem sind Randbereiche der schulischen Lehrämter auch derzeit im Landesrecht geregelt.

Die Reform des bundesdeutschen Föderalismus hätte aber Gelegenheit geboten, die Auswüchse der Kleinstaaterei zu beenden. Die Fragmentierung des deutschen Lehrermarktes stößt international auf Unverständnis. Sie behindert die Mobilität von Lehrkräften zwischen Regionen ebenso wie zwischen Schulformen. Die Mobilität zu behindern und zugleich die Arbeits- und Bezahlungsbedingungen zu verschlechtern – das ist eine Mischung, die den Ländern als Arbeitgeber gefallen mag, die aber der Bildungsqualität in Deutschland massiv schadet. Hier hätte es dem Bund gut angestanden, in seiner Gesamtverantwortung für Deutschland mehr für die Sicherung der Mobilität der Beamtinnen und Beamten zu tun.

Teil des Gesetzespakets zur Föderalismusreform ist die Ergänzung des Art. 3 Abs. 5 GG um die Worte „und fortzuentwickeln“. Die GEW hat sich immer für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts ausgesprochen, die alle Beschäftigten gleich behandelt und allen die vollen Arbeitnehmerrechte einschließlich voller Verhandlungsrechte zugesteht. Insofern ermutigt sie die Politik, bei der Fortentwicklung der Beteiligungsrechte neue Wege zu gehen. Sie warnt aber zugleich vor allen Versuchen, unter der Überschrift „fortentwickeln“ nur die materiellen Schutzrechte der BeamtInnen zur Disposition zu stellen, die Einschränkungen des Beamtenstatus hingegen zu zementieren.

4. Fazit

Die bisher diskutierten Lösungsvorschläge zur Reform des Föderalismus, vor allem jene, die darauf zielen, den Bund nahezu vollständig aus der gemeinsamen Verantwortung für den gesamten Bildungsbereich zu drängen, genügen den Anforderungen an eine zukunftsfeste Steuerung des Bildungswesens nicht. Ein Bildungswesen, das sozial gerecht und leistungsstark ist, das den steigenden Anforderungen von Mobilität, Internationalisierung und lebenslangem Lernen gerecht wird, braucht für alle Bildungsbereiche – von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung – eine gemeinsame Philosophie, gemeinsame Ziele und strategische Grundlinien. Diese können nur gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen ausgehandelt werden. Es wäre ein Zeichen politischer Kultur, wenn Bundesrat und Bundestag die Reform des Bildungsföderalismus aus dem Gesetzespaket ausklammert – statt gegen den Rat nahezu aller Fachleute zweifelhafte und langfristig schädliche Veränderungen für unser Bildungswesen zu beschließen. Wir brauchen eine sorgfältige Reform des Bildungsföderalismus. Eine föderale Kleinstaaterei wird insbesondere der europäischen Dimension unseres Bildungswesens nicht gerecht.

Frankfurt am Main im März 2006