

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
- Hauptvorstand -

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

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

am 28. November 2012



Mehr Kooperation statt Wettbewerbsföderalismus

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 b) am 28.11.2012

Marianne Demmer
Stellvertretende Vorsitzende der
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Mehr Kooperation statt Wettbewerbsföderalismus - Eckpunkte:

1. Die GEW begrüßt, dass Bundesregierung, Regierungsfractionen und Opposition im Deutschen Bundestag sowie Bund und Länder eine Debatte über die Zukunft der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung begonnen haben. Erforderlich ist aus Sicht der GEW ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der das Verbot von Kooperationen beseitigt und stattdessen die Voraussetzungen für eine politisch gewollte Kooperation schafft.

2. Die GEW fordert:

- Das Kooperationsverbot muss gestrichen und durch eine Regelung ersetzt werden, die es Bund und Ländern ermöglicht, bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung verbindlich zusammenwirken zu können.

Es ist offenkundig, dass der konkurrenzbasierte Föderalismus in der Bildungspolitik gescheitert ist. Dass gemeinsame Anstrengungen wie bspw. der Dresdner Bildungsgipfel ohne Erfolg geblieben sind, ist unmittelbarer Ausdruck verfehlter föderaler Strukturen im Bildungswesen. Der Verwirklichung gemeinsamer Ziele steht das Verbot entgegen, bildungspolitische Kooperationen von Bund und Länder eingehen zu können.

- Die gemeinsame Bildungsplanung muss als verpflichtender Auftrag in das Grundgesetz aufgenommen und die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine rechtlich abgesicherte hochrangige Institution („Bildungsrat“) unterstützt werden, die Handlungsempfehlungen für Bund und Länder ausspricht.

Das Fehlen einer gemeinsamen Bildungsplanung macht sich immer stärker bemerkbar. Gleichzeitig werden Rankings der Bundesländer („Bildungsmonitor“, „CHE“) begierig aufgegriffen, weil sie einen Überblick zu versprechen scheinen, der in politisches Handeln auf der Ebene des Gesamtstaates führt. Mit Bildungsplanung hat das alles nichts zu tun. So bleibt beispielsweise die Bildungsberichterstattung, die zu den wenigen seriösen Erhebungen mit Überblicksfunktion zählt, eigentümlich folgenlos. Eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern könnte diese Lücke schließen.

- Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist wieder in das Grundgesetz aufzunehmen.

Es bedarf einer auf Dauer angelegten, institutionellen Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund, die in der Fläche erfolgt und sich nicht auf so genannte „Exzellenzprojekte“ beschränkt.

- Die Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich des Rechts der Hochschulzulassung und -abschlüsse muss entfallen.
- Die konkurrierende Gesetzgebung sollte um einen neuen Kompetenztitel „Recht der Berufsbildung“ erweitert werden, um verfassungsrechtliche Klarheit in der Frage der Regelungskompetenz des Bundes zu schaffen.
- Schließlich wird eine Bundeskompetenz für die Weiterbildung benötigt.

- Die gegebenen und sich neu ergebenden Möglichkeiten bundesweiter Gestaltung müssen auch tatsächlich genutzt werden, unter anderem durch den Erlass eines Hochschulzugangs-, eines Weiterbildungs- und eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes.
 - Die GEW fordert, die Kompetenzen für das öffentliche Dienstrecht einschließlich des Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrechts wieder in die Zuständigkeit des Bundes zu geben, um einen schädlichen Wettbewerb um Lehrkräfte zu vermeiden.
3. Die GEW hält den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b) für unzureichend. Er erfüllt nicht die o.g. Anforderungen. Gleichwohl handelt es sich um eine Verbesserung des Status Quo, weil eine interpretationsfähige Lösung zumindest Spielräume eröffnet.

Mehr Kooperation statt Wettbewerbsföderalismus – Details:

I. Für eine offene Debatte über Möglichkeiten der Kooperation im Bildungswesen

Die GEW begrüßt, dass Bundesregierung, Regierungsfractionen und Opposition im Deutschen Bundestag sowie Bund und Länder eine Debatte über die Zukunft der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung begonnen haben. Sie begrüßt ausdrücklich die Initiativen der Oppositionsfractionen zur Aufhebung bzw. Lockerung des Kooperationsverbotes im Grundgesetz sowie die Stellungnahme des Bundesrates vom 21. September 2012 in der die Länder den Bund auffordern, Gespräche über verbesserte Kooperationsmöglichkeiten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung aufzunehmen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Lockerung des Kooperationsverbotes (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91b)) ist dagegen unzureichend und bleibt deutlich hinter den Erfordernissen zurück (siehe dazu V.).

Es ist mittlerweile offenkundig, dass der konkurrenzbasierte Föderalismus in der Bildungspolitik gescheitert ist. Im Jahr 2008 hatten sich Bund und Länder auf weitreichende qualitative Ziele zur Verbesserung des Bildungswesens, darunter einen deutlichen Aufwuchs in der Bildungsfinanzierung, verständigt. Im Jahr 2010 musste die Bundesregierung eingestehen, dass die gemeinsamen Ziele nicht erreichbar seien. Vor allem die Frage, wie die drängenden Bildungsaufgaben zu finanzieren seien hatte zum Scheitern des Bildungsgipfels geführt. In der Folge wurde der Anspruch der „Bildungsrepublik“ mit der Realität drastischer Einschnitte in den Bildungsausgaben konfrontiert. Das Scheitern des Bildungsgipfels ist unmittelbarer Ausdruck verfehlter föderaler Strukturen im Bildungswesen. Der Verwirklichung gemeinsamer Ziele steht das Verbot entgegen, bildungspolitische Kooperationen von Bund und Länder eingehen zu können.

Darum wäre es absolut zu begrüßen, wenn Bund und Länder jetzt zu einer Einigung kämen, die die Voraussetzungen dafür schafft, dass z.B. die in Dresden benannten Ziele doch noch erreicht werden können.

II. Grundsätze eines kooperativen Bildungsföderalismus

Die GEW hat im Jahr 2006 zu den Diskussionen über die Reform der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform I) zu den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung ausführlich Stellung genommen. Die dort gefassten Grundsätze gelten noch heute:

Eine Reform der bundesstaatlichen Zuständigkeiten muss das Ziel haben, die Qualität des gesamten nationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungssystems zu verbessern. Wesentliches Kriterium

ist 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.

Noch immer spielt die Herkunft eine entscheidende Rolle für die Verteilung von Bildungschancen. Die derzeitige Struktur des Bildungsföderalismus, insbesondere das Kooperationsverbot, ist dafür mitverantwortlich, weil sie nicht zulässt, dass strukturelle Nachteile beispielsweise durch eine Beteiligung des Bundes ausgeglichen werden können. Maßnahmen, wie das Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" (IZBB), das den Ausbau von Ganztagschulen unbestritten deutlich vorangebracht hat, sind beispielsweise nicht mehr möglich. Die Folge ist, dass Länder und Kommunen, die finanziell keine oder nur geringe Spielräume haben, weiter zurückfallen und sich die Schere zu den finanziell stärkeren Gebietskörperschaften weiter öffnet.

Chancengleichheit im Bildungswesen für alle Menschen in unserem Land ist der Maßstab, an dem wir die aktuelle Diskussion über das Kooperationsverbot messen und unsere Forderungen ausrichten. Für eine Stärkung der Bund-Länder-Zusammenarbeit hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Regelsätzen nach dem SGB II ein starkes Argument entwickelt:

„Die nachgeschobene Erwägung der Bundesregierung, dass die Bedarfsdeckung insoweit den Ländern obliege, weil diese für das Bildungswesen zuständig seien, ist nicht tragfähig. (...) Der Bund trägt dementsprechend die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums. Dieser Verantwortung kann er sich nicht durch eine abstrakte Verweisung auf konkurrierende Landeskompetenzen entziehen, die er den Ländern durch sein eigenes Gesetz bereits versperrt hat, und mit dieser Begründung von der Berücksichtigung solcher Ausgaben absehen, die nach seinen eigenen normativen Wertungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendig sind.“ (BVerfG, Urt. v. 9.2.2010)

Föderale Strukturen entlassen den Gesamtstaat nicht aus seiner bildungspolitischen Verantwortung.

III. Hochschule, Schule, Hartz IV, Bildungsplanung und Besoldungsföderalismus – Beispiele für Kooperationsbedarf

Dass die Verteilung von Zuständigkeiten im föderalen System eine Kernursache für das bildungspolitische Versagen darstellt, lässt sich an einer Vielzahl von Beispielen belegen:

Beispiel Hochschulen:

Hochschulen in Deutschland sind Sache der Bundesländer – dies ist keine neue Entwicklung. Immer schon hat es jedoch Sonderprogramme des Bundes gegeben, die zur Finanzierung der Hochschulen beigetragen haben, zudem hat der Bund über die Rahmengesetzgebung Einfluss auf die Hochschulpolitik genommen. Der Umweg über Programme ist nicht neu, die Föderalismusreform I hat die gemeinsame Finanzierung der Hochschulen durch den Bund und die Länder jedoch weiter erschwert, insbesondere die Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (alter Art. 91a GG) ist hier zu nennen. Es dürfen nach derzeitiger Rechtslage lediglich „Vorhaben“ gefördert werden, was zur Programmfinanzierung durch den Bund führt. Dies ist jedoch problematisch, da Programme immer zeitlich und thematisch begrenzt sind und den Hochschulen keine Planungssicherheit geben. Dies macht sich beispielsweise am zunehmenden Anteil befristeter Beschäftigung an den Hochschulen bemerkbar: Standen 2007 einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis bei den wissenschaftlichen Mitar-

beiterinnen und Mitarbeitern vier befristete gegenüber, so betrug das Verhältnis 2010 bereits 1:8. Damit ist eine qualitativ hochwertige Lehre und Forschung jedoch nicht sicherzustellen.

Die Föderalismusreform I hat zudem zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung (Hochschulrahmengesetz) geführt.

Im Gegensatz dazu finanziert der Bund weiterhin die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft, der Leibniz-Gemeinschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Helmholtz-Gemeinschaft gemeinsam mit den Ländern.

Es bedarf einer auf Dauer angelegten Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund, die in der Fläche erfolgt. Eine Konzentration auf wenige Exzellenzbereiche lehnen wir ab, weil es um eine ausreichende Grundfinanzierung aller Hochschulen in Deutschland gehen muss. Die Kofinanzierung des Bundes muss sich also an folgenden Leitplanken orientieren:

- Studienbedingungen müssen ebenso wie Forschungsmöglichkeiten in der Fläche gut sein, einzelne bundesfinanzierte „Leuchttürme“ lösen das Problem nicht,
- die Mitfinanzierung durch den Bund muss dauerhaft, transparent und für die Hochschulen berechenbar sein, damit diese stabile Beschäftigungsverhältnisse aufbauen und so die Qualität von Lehre und Forschung verbessern können,
- die Hochschulen müssen institutionell kofinanziert werden, es reicht nicht, wenn der Bund sich auf Vorhaben oder einzelne Einrichtungen konzentriert.

Die Debatte um die Struktur des Föderalismus in Fragen der Bildungspolitik sollte neben der Frage der Finanzierung auch auf Fragen der Lebensbedingungen der Menschen ausgeweitet werden. Das Chaos bei der Zulassung zum Erststudium sowie die Unübersichtlichkeit der Regelungen beim Zugang zu den Masterstudiengängen haben deutlich gemacht, dass die Länder nicht in der Lage sind, adäquate Regelungen zu finden.

Beispiel Schulen

Mit dem Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" hatten sich Bund und Länder im Wege einer am 12. Mai 2003 unterzeichneten Verwaltungsvereinbarung auf den Ausbau des Ganztagschulangebots verständigt. Der Bundesanteil bis zum Jahr 2009 lag bei insgesamt vier Milliarden Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen. Möglich war diese Regelung, weil das Grundgesetz bis 2006 vorsah, dass Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung „zusammenwirken“ durften. Dieses Zusammenwirken, in der Sache nichts anderes als Kooperation, war so erfolgreich, dass nach Länderangaben von 2003 bis 2009 insgesamt 8.262 Ganztagschulen mit Mitteln aus dem Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" gefördert wurden. Der Anteil der Ganztagschulen hat sich in diesem Zeitraum erheblich verbessert.

Mit dem Wegfall dieser Regelung und der gleichzeitigen Aufnahme des Kooperationsverbotes sind solche Kooperationen nicht mehr möglich. Damit wurde nicht nur zukünftigen Kooperationen der Boden entzogen, auch die weitere Entwicklung laufender Projekte wurde abrupt gestoppt. So setzt die Debatte über die qualitative Verbesserung des Ganztagschulangebots auf völlig anderen Voraussetzungen auf, als das Investitionsprogramm. Neben dem Ausbau der Infrastruktur müssen auch die Personalschlüssel verbessert werden. Eine Beteiligung des Bundes daran ist aber, selbst wenn Bund und Länder dies wollten, nicht möglich.

Das Gleiche gilt für weitere wichtige Projekte, wie z.B. die Programme SINUS zur Steigerung der Effizienz des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts und FÖRMIG zur sprachlichen Bildung

von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Es ist erschreckend widersprüchlich, dass Integration als Zukunftsaufgabe von höchster Priorität anerkannt ist, einer Kooperation von Bund und Ländern aber Grenzen gesetzt sind.

Zudem wird leider immer wieder deutlich, dass die Kultusministerkonferenz (KMK) ihre guten Vorsätze zur Übernahme gesamtstaatlicher Verantwortung nicht in die Tat umsetzen kann. Auf dem so wichtigen Feld der Herstellung gleicher Bildungschancen findet sie zu keinen gemeinsamen Handlungsstrategien. Es gelingt ihr nicht einmal, die Wirksamkeit der verschiedenen Förderprogramme in den einzelnen Bundesländern auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien zu evaluieren.

Beispiel Hartz-IV-Kompromiss

Auf die Klippen föderaler Zuständigkeiten stießen auch die Verhandlungsführer in den Beratungen darüber, wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts u.a. zu Bildungs- und Teilhabeansprüchen für Empfänger von Arbeitslosengeld II umzusetzen sei:

Neben dem so genannten „Bildungs- und Teilhabepaket“, das gemeinhin als bürokratisches Monster gilt, wurde vereinbart, 3.000 zusätzliche Stellen für Schulsozialarbeit und zusätzliche Mittel für Hortessen bereitzustellen. Da sich Regierung und Opposition uneins waren, ob es eine verfassungskonforme Ausgestaltung über das SGB VIII geben könne, wurde eine Grundgesetzänderung ins Spiel gebracht. Darauf konnte man sich aber nicht verständigen.

Heraus kam eine geradezu abstruse Finanzierungskonzeption: Da es dem Bund verboten ist, den Kommunen Mittel dafür direkt zur Verfügung zu stellen, erhalten sie einen Zuschuss des Bundes für die Kosten der Unterkunft der Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaften. Diese Erstattung wird 2011, 2012 und 2013 pauschal um jährlich 400 Mio. Euro angehoben. Je mehr eine Kommune erstattet bekommt, desto höher wird zugleich der Betrag, der für Hortessen und Schulsozialarbeit zur Verfügung steht. Verkürzt gesagt: Je mehr Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften es in einer Kommune gibt, desto mehr zusätzliche Stellen können geschaffen werden.

Bildungsfinanzierung „versteckt“ als Kosten der Unterkunft – eine direkte Folge des Kooperationsverbotes.

Beispiel Bildungsplanung

Das Fehlen einer gemeinsamen Bildungsplanung macht sich immer stärker bemerkbar. Bis 2006 war auch niemand der Meinung, darauf verzichten zu können: Mit dem Deutschen Bildungsrat, der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung sowie ab 1999 parallel mit dem Forum Bildung gab es Institutionen, die die Bildungspolitik mit Empfehlungen unterstützen konnten. Das Kernproblem war dabei stets, wie die Empfehlungen, von denen viele noch heute einen richtungsweisenden Charakter haben, auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Eine Beratung der politisch Verantwortlichen findet zwar auch heute statt. Sie ist allerdings von fachlich und demokratisch legitimierten Institutionen auf handverlesene Expertenkreise verlagert worden, die gezielt von der Politik berufen werden. Auf der anderen Seite wächst die Zahl privater Einrichtungen, die versuchen, bildungspolitische Felder zu besetzen, die der Staat zunehmend preisgibt. Rankings der Bundesländer („Bildungsmonitor“ der INSM) oder der Hochschulen (CHE-Ranking) werden begierig von den Medien aufgegriffen, weil sie das zu versprechen scheinen, was im Bildungsföderalismus fehlt: Ein Überblick, der in politisches Handeln auf der Ebene des Gesamtstaates führt. Tatsächlich wird damit die Spaltung im Bildungswesen vorangetrieben und die gesamtstaatliche Perspektive und Verantwortung geschwächt, weil die vermeintlichen „Testsieger“ sich bestätigt sehen und den angeblichen Verlierern allenfalls raten, ihnen nachzueifern. Zudem werden die grund-

legend unterschiedlichen Ausgangsbedingungen ignoriert. Mit Bildungsplanung hat das alles nichts zu tun. Der Bildungssektor ist stattdessen zum Versuchsfeld der Wettbewerbsideologie geworden.

Deutlich wird die Lücke, die durch die Aufgabe der gemeinsamen Bildungsplanung entstanden ist auch beim Umgang mit dem nationalen Bildungsbericht: In einem Expertengespräch im Ausschuss für Bildung und Forschung wurden die Bildungsberichtersteller im April 2011 von Seiten der Abgeordneten geradezu händeringend darum gebeten, auf Grundlage des Bildungsberichts auch Empfehlungen abzugeben. Das Grundverständnis der Bildungsberichterstattung war aber von vornherein, datengestützte Analysen, zusammengestellt in regelmäßigen Bildungsberichten zu liefern, während es Politik und Öffentlichkeit vorbehalten bleibe, die Befunde zu bewerten und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Bildungsberichterstattung, die zu den wenigen seriösen Erhebungen mit Überblicksfunktion zählt, bleibt damit eigentümlich folgenlos. Eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern könnte diese Lücke schließen.

Beispiel Besoldungsföderalismus

Mit der Föderalismusreform I wurde neben einer Verschlechterung der bildungspolitischen Zusammenarbeit die Zuständigkeit für Besoldung, Versorgung und sonstiges Dienstrecht (außer Statusrecht) nach fast 35 Jahren auf Wunsch der Mehrheit der Bundesländer wieder in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergeben. Die GEW hatte diese im Wesentlichen finanzpolitisch motivierte Entscheidung von Anfang an kritisiert. Betroffen sind vor allem Lehrkräfte, die rund die Hälfte aller Beamtinnen und Beamten der Länder stellen.

Die Entwicklung seit 2006 hat die von der GEW und vom DGB geäußerten Bedenken leider eindrucksvoll bestätigt. Die Besoldung weist bereits wenige Jahre nach der Reföderalisierung, erhebliche Unterschiede auf. So liegt beispielsweise die (jährliche) Besoldung eines Lehrers in Besoldungsgruppe A12 gehobener Dienst, Endstufe, in Berlin um mehr als 11 Prozent unterhalb der des gleichen Amtes in Bayern, die Besoldung in A12 in Baden-Württemberg liegt über derjenigen in A13 in Berlin. Dieser Umstand erhält dadurch besondere Brisanz, dass bereits mehrere Bundesländer, darunter Berlin, Hamburg und Thüringen, Beamtinnen und Beamten, die aus einem anderen Bundesland kommen, die Fortzahlung der höheren Besoldung ihres Herkunfts-Bundeslandes lebenslang dynamisch garantieren. Die Besoldungshöhe hat damit nichts (mehr) mit unterschiedlichen Lebensverhältnissen vor Ort zu tun, sondern mutiert quasi zu einem Persönlichkeitsmerkmal.

Die Folgen für die gleichwertige Versorgung mit Lehrkräften in allen Bundesländern lassen sich inzwischen schon deutlich erkennen. So haben die am besten bezahlenden Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg beim Zugang zum Vorbereitungsdienst und beim Einstellungskorridor überwiegend eine ausreichende Bewerberlage aufzuweisen, wenn auch deutliche Mängel in bestimmten Fächern, Schulformen und Regionen bestehen. Im Osten einschließlich Berlin bleiben zunehmend freie Lehrerstellen unbesetzt, im Norden und Westen werden mangels anderer Bewerber zunehmend nicht voll ausgebildete Lehrkräfte eingestellt. Zugleich stellen die stark fragmentierten Regelungen im Lehrerbildungsrecht weiterhin ein Mobilitätshemmnis für Lehrkräfte dar.

Aufgrund der Altersstruktur der Lehrkräfte besteht in den kommenden Jahren ein sehr hoher Ersatz-Einstellungsbedarf. Da Mobilität bei Lehrkräften insbesondere am Beginn des Berufslebens stattfindet, verleiht dies dem Besoldungswettlauf eine besondere Dynamik. Das kann bildungspolitisch nicht gewünscht sein, es wird zweifelsfrei Konsequenzen für das Bildungsangebot und den allgemeinen Arbeitsmarkt (Fachkräftemangel) haben.

Es gibt zahlreiche weitere Beispiele. Die Frage der Übergänge zwischen Schule und Beruf berührt die Schnittstelle zwischen der Zuständigkeit für die schulische und die berufliche Bildung. Im einen Falle regeln die Länder (Schule), im anderen der Bund (berufliche Bildung). Auch die Förderung durch die

Bundesagentur für Arbeit obliegt dem Bund. Die Übergänge in einen Prozess zu bringen, ist deshalb massiv erschwert.

Dass es auch anders geht, zeigt der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe: 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 Anbietersgewähr beinhaltet. 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 Kindertageseinrichtungen – siehe die Debatte über den Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren - sondern vor allem 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. Der Bund hat auf dazu beigetragen, gleiche Lebenschancen herzustellen und auch in schwierigen ökonomischen Zeiten eine länderübergreifende Grundlage zu schaffen. Dieser bundesgesetzliche Rahmen ist fachlich unbestritten.

Dass die Befugnisse des Bundes in diesem Bereich durch die Föderalismusreform I nicht beschnitten wurden, macht sich gerade in der Frage des Ausbaus der frühkindlichen Bildung positiv bemerkbar: Anders als im Falle des Ganztagschulprogramms kann der Bund weiterhin in die Schaffung der notwendigen Infrastruktur investieren und damit die frühkindliche Bildung aus der gesamtstaatlichen Perspektive fördern. Er kann darüber hinaus auch gestalterisch auf Konzepte der Gewinnung von Fachkräften einwirken. Dadurch werden Perspektiven geschaffen, von denen die Länder und vor allem die Kommunen ganz unmittelbar profitieren können.

IV. Ein neuer verfassungsrechtlicher Rahmen

Erforderlich ist deshalb aus Sicht der GEW ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der das Verbot von Kooperationen beseitigt und stattdessen die Voraussetzungen für eine politisch gewollte Kooperation schafft, wie sie im Rahmen der früheren Gemeinschaftsaufgabe Bildung möglich waren. Dabei müssen die Länderinteressen so berücksichtigt werden, dass die Sorge vor einem weiteren Verlust an Gestaltungsfähigkeit unbegründet ist.

Die GEW fordert deshalb:

- Das Kooperationsverbot muss gestrichen und durch eine Regelung ersetzt werden, die es Bund und Ländern ermöglicht, bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung verbindlich zusammenwirken zu können.
- Die gemeinsame Bildungsplanung muss als verpflichtender Auftrag in das Grundgesetz aufgenommen und die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine rechtlich abgesicherte hochrangige Institution („Bildungsrat“) unterstützt werden, die Handlungsempfehlungen für Bund und Länder ausspricht.
- Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist wieder in das Grundgesetz aufzunehmen.
- Die Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich des Rechts der Hochschulzulassung und -abschlüsse muss entfallen.
- Die konkurrierende Gesetzgebung sollte um einen neuen Kompetenztitel „Recht der Berufsbildung“ erweitert werden, um verfassungsrechtliche Klarheit in der Frage der Regelungs-

kompetenz des Bundes zu schaffen.

- Schließlich wird eine Bundeskompetenz für die Weiterbildung benötigt.

Die gegebenen und sich neu ergebenden Möglichkeiten bundesweiter Gestaltung müssen auch tatsächlich genutzt werden:

- Der Bund muss ein Hochschulzugangsgesetz erlassen, das den Rechtsanspruch auf ein Studium einschließlich des unbeschränkten Zugangs zu Master-Studiengängen umfasst.
- Der Bund muss ein Weiterbildungsgesetz erlassen, das u.a. Zugang, Finanzierung, Qualitätssicherung, Forschung und Weiterbildungsberatung beinhaltet.
- Wir brauchen ein Erwachsenenbildungsförderungsgesetz, das mit der Bundesgesetzgebung zur beruflichen Weiterbildung abzustimmen ist.

Der enge Zusammenhang von öffentlichem Dienstrecht und Bildungswesen erfordert eine weitere Änderung der grundgesetzlichen Zuständigkeiten:

- Die GEW fordert, die Kompetenzen für das öffentliche Dienstrecht einschließlich des Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrechts wieder in die Zuständigkeit des Bundes zu geben, um einen schädlichen Wettbewerb um Lehrkräfte zu vermeiden.
- Sollte dies nicht durchsetzbar sein, ist es unabdingbar, im Rahmen eines nationalen Bildungsrates eine Arbeitsgruppe „Bildung und Dienstrecht“ unter Beteiligung der Innen- und Kultusressorts und der Gewerkschaften einzurichten, die verbindliche Absprachen zur Koordinierung der Besoldungs- und Dienstrechtsentwicklung und dem Abbau von Mobilitätshemmnissen zum Ziel haben muss.

V. Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Änderung von Art. 91b Grundgesetz (BR-Drs. 419/12)

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 91b Grundgesetz in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, der die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Bereich von Wissenschaft und Forschung an Hochschulen erhöhen soll.

Inhalt des Gesetzentwurfes:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dem bisherigen Wortlaut in Art. 91b Abs. 1 Nummer 2 Grundgesetz zwei Wörter hinzuzufügen:

Art 91b n.F.

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Einrichtungen und Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen; (...)

Der Gesetzentwurf ist nicht ausreichend und dient wohl vor allem dazu, die durch die Anträge aus Schleswig-Holstein und Hamburg im Bundesrat sowie im Deutschen Bundestag losgetretene Debatte um eine Föderalismusreform III einzufangen.

Die Begründung des Gesetzentwurfes macht die eingeschränkte Zielsetzung der Grundgesetzänderung deutlich: Die überregionale Bedeutung wird so stark betont, dass die Änderung aus Sicht der Bundesregierung insgesamt nur auf die Fortsetzung der Exzellenzförderung abzielt. So heißt es in der Gesetzesbegründung: „Mit dieser Grundgesetzänderung wird eine langfristige Förderung von exzellenten Einrichtungen ermöglicht, unabhängig von ihrer institutionellen Anbindung an eine Hochschule oder an eine außeruniversitäre Einrichtung.“ Dies wird weiter verdeutlicht: "Mit dem Gesetzentwurf wird eine langfristige Förderung von Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen auf der Grundlage eines wissenschaftsgeleiteten Verfahrens bei Förderentscheidung und der begleitenden Evaluation möglich. Die kontinuierliche Förderung ist an den Nachweis überregionaler Bedeutung gebunden. Die Erweiterung bedeutet auch, dass eine Förderung von Hochschulen mit Bundesmitteln nicht zwingend von einer Zusammenarbeit oder Fusion mit einer außeruniversitären Einrichtung abhängt." Schließlich wird ausgeführt: „Dies heißt, dass es sich um eine Förderung handeln muss, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 17).“

Die Bundesregierung macht ferner deutlich, dass die Föderalismusreform I nicht in Frage gestellt wird: „An den Ergebnissen der Föderalismusreform I von 2006 wird festgehalten. Die Erweiterung bezieht sich allein darauf, dem Bund die Möglichkeit zu eröffnen, künftig gemeinsam mit den Ländern Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung von überregionaler Bedeutung an Hochschulen fördern zu können. Die Förderung des allgemeinen Hochschulbaus bleibt ausgeschlossen.“

Die von der GEW unter IV. gestellten Anforderungen erfüllt der Gesetzentwurf nicht. Gleichwohl handelt es sich um eine Verbesserung des Status quo, weil eine interpretationsfähige Lösung zumindest Spielräume eröffnet.