

23. 06. 78

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Beschluß der Bundesregierung vom 21. Juni 1978

Ergänzung und Schlußfolgerungen zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems

*Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (311) — 25002 — Bi 24/78 vom
22. Juni 1978:*

Hiermit übersende ich unter Bezug auf mein Schreiben vom 22. Februar 1978 — 14 (311) — 25002 — Bi 24/78 — den Beschluß der Bundesregierung vom 21. Juni 1978 betreffend „Ergänzung und Schlußfolgerungen zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems“.

Federführend ist der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.

Die in meinem Schreiben vom 22. Februar 1978 angekündigte weitere Besprechung mit den Regierungschefs der Länder hat am 12. Mai 1978 stattgefunden. Die Ministerpräsidenten der Länder hatten der Bundesregierung zu dieser Besprechung eine Stellungnahme der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder übermittelt, von der sie zustimmend Kenntnis genommen hatten.

Der Beschluß der Bundesregierung vom 21. Juni 1978 enthält eine Äußerung zu der Stellungnahme der Länder (Teil I) und die angekündigten Schlußfolgerungen (Teil II).

Die Ergänzung und Schlußfolgerungen zum Bericht der Bundesregierung sowie gleichlautendes Schreiben sind dem Herrn Präsidenten des Bundesrates zugeleitet worden.

Beschluß der Bundesregierung vom 21. Juni 1978**Ergänzung und Schlußfolgerungen zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems**

1. Die Bundesregierung hat am 22. Februar 1978 den Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems beschlossen und am selben Tage dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet (BT-Drucksache 8/1551, BR-Drucksache 120/78). Im Zuleitungsschreiben hatte die Bundesregierung gebeten, eine Sachberatung im Deutschen Bundestag erst vorzusehen, nachdem eine von den Ländern am 17. Februar 1978 angekündigte Stellungnahme vorliegt, ein mit den Regierungschefs der Länder für den 12. Mai 1978 vereinbartes weiteres Gespräch über den Bericht geführt werden konnte und die Bundesregierung ihre Schlußfolgerungen beschlossen hat.
2. Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder hat am 20./21. April 1978 einstimmig eine Stellungnahme zu dem Bericht der Bundesregierung verabschiedet (Anlage 3). Diese Stellungnahme haben die Regierungschefs der Länder mit dem als Anlage 1 beigefügten Beschluß am 11. Mai 1978 zustimmend zur Kenntnis genommen und am 12. Mai 1978 der Bundesregierung übermittelt. Am gleichen Tage fand ein erneutes Gespräch zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefs der Länder statt.
Die Regierungschefs der Länder Baden-Württemberg und Bayern haben zu der Besprechung das als Anlage 2 beigefügte Sondervotum abgegeben.
3. Die Bundesregierung äußert sich im folgenden zur Stellungnahme der Länder (Teil I) und zieht die angekündigten Schlußfolgerungen (Teil II).

I. Äußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme der Kultusministerkonferenz vom 20./21. April 1978 zum Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems

1. Die von den Ministerpräsidenten der Länder zustimmend zur Kenntnis genommene Stellungnahme der Kultusministerkonferenz, im folgenden „Stellungnahme“ genannt, stimmt mit der Auffassung der Bundesregierung darin überein, „daß in der Bundesrepublik Deutschland ein stärkeres Maß an Einheitlichkeit insbesondere in den von der Bundesregierung angesprochenen Problembereichen angestrebt werden muß“ (Anlage 3, S. 13). Das gilt im wesentlichen ebenfalls für die Feststellungen der Kultusministerkonferenz, „daß im föderativen Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von Problemen und Schwierigkeiten aufgetreten sind, die einer Lösung bedürfen“, und „daß im Hinblick auf die von der Bundesregierung herausgestellten Grundbedingungen für Freizügigkeit und gleiche Möglichkeiten im Rahmen einheitlicher Lebensverhältnisse sowie beim Übergang zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, die von der Kultusministerkonferenz uneingeschränkt bejaht werden, Änderungen und Verbesserungen in den (ergänze: im Bericht der Bundesregierung) genannten Bereichen notwendig und durch die Länder mit Vorrang zu realisieren sind“ (Anlage 3, S. 12 f.).

Wie in ihrem Bericht vom 22. Februar 1978 dargelegt, teilt die Bundesregierung außerdem die verfassungspolitische Auffassung der Kultusministerkonferenz, daß „die Frage nach einer parlamentarischen Legitimation länderübergreifender Regelungen“ auf dem Hintergrund des aus dem Grundgesetz abgeleiteten Gesetzes- und Parlamentsvorbehalts verstärkt aufgeworfen wird (Anlage 3, S. 12 f.).

2. In der verfassungspolitischen Gesamtbewertung, zur Wiedergabe der wesentlichen Aussagen des Berichts der Bundesregierung und bei der Beurteilung und Gewichtung der verfassungspolitischen und der auf bestimmte Bildungsbereiche bezogenen Einzelprobleme bestehen allerdings zum Teil unterschiedliche Auffassungen.

A. Zu den Abschnitten „Grundsätzliche Bemerkungen“ und „Föderalismus“

(Anlage 3, S. 12 bis 17)

3. In der Stellungnahme wird auf die in dem Bericht der Bundesregierung wiedergegebene abwägende Beurteilung einer Neuordnung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung im Bildungswesen, die auch Überlegungen einschließt, den Zuständigkeitsbereich der Länder in anderen Bereichen wieder zu erweitern (vgl. Tz. 383 f. des Berichts der Bundesregierung), nicht oder nur in wenigen Teilbereichen eingegangen. Daher werden die Ausführungen

zur Bestandsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, zur Eigenstaatlichkeit der Länder und zum Bericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ (Anlage 3, S. 13 ff.) den Neuordnungsüberlegungen im Bericht der Bundesregierung nicht gerecht. Es ist insbesondere festzustellen, daß die Bestandsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 des Grundgesetzes nicht schlechthin neue Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes im Bildungswesen ausschließt.

4. Die Bundesregierung teilt die in der Stellungnahme vertretene Auffassung, daß sich die Kultusminister der Länder sowie die Regierungen der Länder und, im Rahmen seiner Zuständigkeiten, auch des Bundes durch eine Vielzahl von Vereinbarungen, Abkommen und Staatsverträgen bemüht haben, in bestimmten Gebieten des Bildungswesens ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen zu sichern (vgl. Anlage 3, S. 13 f.). Die Bundesregierung ist allerdings nicht der Auffassung, daß allein durch den **Abschluß** von Vereinbarungen dieses Mindestmaß an Einheitlichkeit gesichert ist oder gesichert werden kann.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang vielmehr die Frage,

- ob und inwieweit mit den Vereinbarungen eine einheitliche Gestaltung in den wichtigen Gebieten angestrebt wird oder wesentliche Entscheidungen ausgeklammert bleiben, und vor allem,
- ob und inwieweit die Gestaltung des Rechts der einzelnen Bundesländer auch den gemeinsam getroffenen Vereinbarungen entspricht.

Kennzeichnend für die Problematik der einstimmig von den Regierungen zu beschließenden Vereinbarungen sind, soweit unabhängig von den verfassungspolitischen Grundsatzfragen (Parlamentsverantwortung und Wählerkontrolle) allein der Eingungserfolg beurteilt werden soll, im übrigen gerade in der jüngsten Zeit die Ergebnisse der Verhandlungen über ein Bund-Länder-Verwaltungsabkommen über die Abstimmung in der beruflichen Bildung. Die Regierungschefs von Bund und Ländern hatten am 11. Juni 1975 den Auftrag erteilt, ein derartiges Abkommen vorzubereiten. Zu den seit 1975 geführten Verhandlungen hat die Kultusministerkonferenz in ihrer Stellungnahme vom 20./21. April 1978 erklärt, daß „sich alle Beteiligten über die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung von schulischer und betrieblicher Berufsausbildung im dualen System einig“ und „die Länder der Auffassung“ seien, „daß ein Verwaltungsabkommen wesentliche Ansätze für eine weitere Verbesserung des Abstimmungssystems im Verhältnis zwischen Bund und Ländern enthalten muß“ (Anlage 3, S. 27 f.).

Obwohl sich die Vertreter der Bundesregierung und einer großen Mehrheit der Landesregierungen in den von den Regierungschefs beauftragten Verhandlungsgremien in den wesentlichen Fragen geeinigt hatten, konnte in der gemeinsamen Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder vom 12. Mai 1978 das Verwaltungsabkommen nicht abgeschlossen werden. Die Regierungschefs der Länder haben in dieser Besprechung dem Bundeskanzler erklärt, daß eine von allen Landesregierungen getragene Einigung nicht erreicht werden konnte und eine derartige Einigung auch von weiteren Verhandlungen nicht zu erwarten sei.

Die Bundesregierung stimmt der von der Kultusministerkonferenz vorgenommenen Bewertung der Vereinbarungspraxis der Regierungen jedoch insoweit zu, als die Kultusministerkonferenz in der großen Zahl von Abkommen ein Anzeichen für das von keiner Seite im Grundsatz in Frage gestellte Bedürfnis sieht, im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland ein Mindestmaß an Einheitlichkeit zu gewährleisten. Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, daß diese umfangreiche und in keinem anderen vergleichbaren Bundesstaat in ähnlicher Weise ausgeprägte Vereinbarungspraxis Anlaß gibt, die geltende Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern im Bildungswesen mit dem Ziel zu überprüfen, durch eine Neuordnung der Zuständigkeiten sowohl einheitliche Entscheidungen in bestimmten grundlegenden Bildungsfragen zu ermöglichen als auch die parlamentarische Verantwortung für diese Entscheidungen und die Wählerkontrolle zu sichern.

5. Der positiven Bewertung der bundesstaatlichen Ordnung in der Stellungnahme (vgl. Anlage 3, S. 14 f.) stimmt die Bundesregierung zu; die Bundesregierung hat die unbestreitbaren Vorzüge einer föderativen Staatsordnung auch in ihrem Bericht vom 22. Februar 1978 hervorgehoben (vgl. dort u. a. Tz. 379 f.). Anders als dies in der Stellungnahme zum Teil zum Ausdruck kommt, ist zu den auch von der Kultusministerkonferenz dargelegten Problemen „einer bundesstaatlichen Ordnung“ (vgl. Anlage 3, insbesondere S. 15) allerdings festzustellen, daß die Schwierigkeiten bei der Sicherung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit im Bildungswesen sowie der Parlamentsverantwortung und der Wählerkontrolle nicht durch „das föderative System“, sondern durch die **konkrete** Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in einigen Teilgebieten des Bildungswesens begründet sind.

Bei der Beurteilung dieser Probleme ist infolgedessen auch nicht zwischen den „Vorteilen der föderativen Ordnung“ als solcher und den aufgetretenen „Schwierigkeiten“, sondern zwischen den Vor- oder Nachteilen eines bestimmten Neuordnungsvorschlages für die Zuständigkeitsverteilung im Bildungswesen abzuwägen. Die föderative Ordnung (im Bildungswesen oder in anderen Bereichen) kann nicht schlechthin in Frage stehen oder in Frage gestellt werden; sie ist als solche, wie gerade ein internationaler Vergleich mit anderen Bundesstaaten zeigt, auch nicht notwendigerweise mit den Verflechtungs-

problemen einer überregionalen, die Parlaments- und Wählerkontrolle einschränkenden Regierungs-koordination verbunden. Die Bundesregierung geht dementsprechend davon aus, daß mit der Kultusministerkonferenz im Grundsatz darin Übereinstimmung besteht, daß sich als politische Alternativen nicht „das“ föderative System schlechthin mit seinen Vorzügen und Nachteilen und eine (nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland im übrigen ausgeschlossene) nicht-bundesstaatliche Ordnung, sondern nur verschiedene Vorschläge zur Gestaltung des bundesstaatlichen Entscheidungssystems im Bildungswesen gegenüberstehen können.

6. Bei der allgemeinen Bewertung des Vereinheitlichungserfolges der zwischen den Regierungen der Länder abgeschlossenen Vereinbarungen geht die Stellungnahme davon aus, daß insbesondere durch das Abkommen der Länder zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens von 1964 mit Ergänzungen von 1968 und 1971 (Hamburger Abkommen) eine einheitliche Grundstruktur im Schulwesen **verwirklicht** worden sei, so daß, auch unter Berücksichtigung weiterer Vereinbarungen, im Ergebnis nur eine „vergleichsweise kleine Gruppe von Schülern“ verbleibe, „für die besondere, in den Unterschiedlichkeiten zwischen den Ländern begründete Schwierigkeiten beim Übergang von einem zum anderen Land möglich sind“ (vgl. Anlage 3, S. 15 f.).

Demgegenüber ist jedoch festzustellen, daß in den Vereinbarungen und insbesondere im Hamburger Abkommen wesentliche Fragen, über die auch nach Auffassung der Kultusministerkonferenz eine einheitliche Entscheidung herbeigeführt werden muß, nicht behandelt oder offengelassen wurden. So läßt z. B. das Hamburger Abkommen die Frage offen, ob und gegebenenfalls in welcher Ausgestaltung die Schul- und Bildungspflicht von neun auf zehn Jahre (oder, wie z. B. im Niedersächsischen Schulgesetz vorgesehen, auf elf Jahre) ausgedehnt werden soll. Auch die Gestaltung des Übergangsverfahrens von der Grundschule in die weiterführenden Schulen oder des Mittelstufenabschlusses des Gymnasiums sowie des Übergangs von der Mittelstufe in die Oberstufe des Gymnasiums ist im Hamburger Abkommen nicht konkret geregelt. Das Hamburger Abkommen enthält z. B. insbesondere keine Vereinbarung über den Zeitpunkt und die Ausgestaltung des Übergangsverfahrens nach der gemeinsamen Grundschule.

7. Wenn mit dem Hinweis auf die durch das Hamburger Abkommen und andere Vereinbarungen angestrebte „einheitliche Grundstruktur für das Schulwesen“ und die wenigen „verbleibenden landesspezifischen Formen des Schulwesens“ (vgl. Anlage 3, S. 16) die Problematik der Unterschiede zwischen den Bundesländern in einer gegenüber dem Bericht der Bundesregierung verminderten Bedeutung dargestellt wird, so beruht diese Bewertung u. a. aus folgenden Gründen auf nicht zutreffenden Annahmen:

— Die bestehenden Abkommen und Vereinbarungen haben in vielen Fällen, wie dies die Bun-

desregierung in ihrem Bericht im einzelnen darlegt, in entscheidenden Fragen (Schul- und Bildungspflicht, Übergänge und Abschlüsse) bislang die notwendige Einheitlichkeit **nicht** gewährleistet.

- Der Bericht der Bundesregierung hebt nicht in erster Linie auf diejenigen Probleme ab, die bei einem Umzug in ein anderes Bundesland entstehen können. Diese Fragen können zwar für die Betroffenen entscheidend sein und werden noch wichtiger, wenn in der Bundesrepublik Deutschland die Mobilitätsanforderungen nicht ab-, sondern zunehmen. Von weit größerer Bedeutung ist aber die Forderung, die Mindestvoraussetzungen für die auch im Bundesstaat notwendige Chancengleichheit im Bildungswesen und Berufsleben für **alle** Bürger unabhängig vom Wohnort, also jenseits der Umzugsproblematik, zu sichern (vgl. Tz. 337 des Berichts der Bundesregierung).

B. Zum Abschnitt „Die Einzelprobleme im Bericht der Bundesregierung“

(Anlage 3, S. 17 bis 29)

8. Die Bundesregierung stellt fest, daß, unabhängig von den verfassungspolitischen Grundproblemen, die Stellungnahme vor allem in folgenden Fragen mit den Forderungen des Berichts der Bundesregierung zur Sicherung eines Mindestmaßes an einheitlichen Regelungen in bestimmten Bereichen des Bildungswesens gemäß den nachfolgend zitierten Äußerungen übereinstimmt:

— Regelung der Bildungs- und Schulpflicht

„Es herrscht indessen Konsens, daß über die Frage einer möglichen Ausdehnung der Vollzeitschulpflicht nach einheitlichen Grundsätzen entschieden werden soll.“ (Anlage 3, S. 18)

— Regelung des Übergangs von der Grundschule

„Die Kultusministerkonferenz hat zur Frage eines einheitlichen Zeitpunktes (ergänze: bis zu dem der Wille der Erziehungsberechtigten für den Übergang in eine weiterführende Schule von ausschlaggebender Bedeutung ist,) in ihren Vereinbarungen stets die Bedeutung der Berücksichtigung des Elternwillens hervorgehoben, ohne jedoch eine Aussage darüber zu machen, ob und bis zu welchem Zeitpunkt er für die Zuweisung eines Schülers zu einer bestimmten Schulart, auch gegen das Votum eines Schulgutachtens, von ausschlaggebender Bedeutung sein soll. Deshalb wäre eine Vereinbarung wünschenswert, bei der nach Abschluß der Orientierungsstufe dem Elternwunsch auf der Grundlage eines Schulgutachtens entscheidende Bedeutung zukommt.“ (Anlage 3, S. 20)

— Regelung der Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I (Mittelstufe)

„Der Bildungsgesamtplan von 1973 sieht neben einer Reform im Sekundarbereich I die Schaffung eines qualifizierenden Abschlusses am Ende des Sekundarbereichs I vor. Inhalte aus der Wirtschafts- und Arbeitswelt sollten einbezogen werden.“

„Die Forderung (ergänze: des Berichts der Bundesregierung) schließlich ein einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem für den Sekundarbereich I zu schaffen, das über die bereits vorhandenen grundlegenden Regelungen hinausgeht, greift Vorgaben des Bildungsgesamtplans auf. Beratungen innerhalb der Kultusministerkonferenz und der Bund-Länder-Kommission über den Sekundarbereich I und sein System von Abschlüssen sind noch nicht abgeschlossen.“

Die bisherigen Regelungen machen jedoch deutlich, daß die Länder schon in den bestehenden Schullaufbahnen und ihren Abschlüssen sowohl Gleiches als auch Gleichwertiges anerkennen. Sie sind sich einig, den Sekundarbereich I entsprechend zu gestalten und Curricula zu erarbeiten und zu erproben, die einem Grundbereich und einem Wahlbereich zuzuordnen sind und darum Grundlage eines Systems von Abschlüssen werden können. Diese Abschlüsse eröffnen den Zugang zu entsprechenden Bildungsgängen im Sekundarbereich II.

Eine Vereinbarung ist im Interesse einer gegenseitigen Abstimmung und Anerkennung wichtig.“ (Anlage 3, S. 21 f.)

— Regelung der Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe)

„Ein Teil der noch offenen Probleme soll durch Vereinbarungen der Länder untereinander gelöst werden. Dazu gehören

- Abstimmung und gegenseitige Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigungen (allgemeine, fachgebundene und Fachhochschulreife)
- Einbeziehung der beruflichen Qualifikationen und Abschlüsse außerhalb des dualen Systems in ein Abschluß- und Berechtigungssystem im Sekundarbereich II
- Abstimmung der Eingangsqualifikationen zum Eintritt in die verschiedenen Bildungsgänge, der Übergangsbedingungen und der Zusatzqualifikationen
- Entwicklung neuer Bildungsgänge zu den verschiedenen Abschlüssen unter Einbeziehung von Doppelqualifikationen und die gegenseitige Anerkennung von entsprechenden Versuchen.“ (Anlage 3, S. 24)

— Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung

„Unbeschadet der Tatsache, daß die berufliche Bildung im dualen System auch bisher schon einen international anerkannten hohen Stand hatte, sind sich alle Beteiligten über die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung von schulischer und betrieblicher Berufsausbildung im dualen System einig.“ (Anlage 3, S. 27)

— Anerkennung von Lehramtsabschlüssen

„Eine die Anerkennung sichernde Regelung sollte sich auf einheitliche Rahmenbedingungen beschränken, ohne z. B. die Prüfungsanforderungen und -inhalte oder schulorganisatorische Fragen im Sinne einer Gleichförmigkeit und Deckungsgleichheit im einzelnen einheitlich zu gestalten.

Die Kultusministerkonferenz ist zur Zeit damit befaßt, gemeinsame Regelungen für Lehramtsprüfungen überhaupt und Vorschläge zur Überwindung von Hindernissen bei der Vergleichbarkeit von Lehramtsprüfungen zu erarbeiten, um eine einheitliche Einstellungspraxis in den Vorbereitungsdienst und in den Schuldienst in allen Ländern sicherzustellen.“ (Anlage 3, S. 29)

9. In der Bewertung von Einzelfragen, zur Darstellung der Aussagen des Berichts der Bundesregierung und in den Schlußfolgerungen zum notwendigen Mindestmaß an Einheitlichkeit in bestimmten Gebieten des Bildungswesens sowie in einigen Fragen der Gesamtbewertung der Einzelprobleme stimmt die Bundesregierung zum Teil mit der Stellungnahme nicht überein.

Dies trifft insbesondere

- die im Bericht der Bundesregierung in vielen Fällen widerlegte, in der Stellungnahme der Kultusministerkonferenz aber teilweise ohne nähere Prüfung wiedergegebene Annahme, daß allein

aus dem Abschluß von Vereinbarungen (oder von Vereinbarungsentwürfen) zu einem Sachgebiet geschlossen werden kann, daß damit das notwendige Mindestmaß an Einheitlichkeit in den entscheidenden Fragen auch im geltenden Recht der einzelnen Bundesländer gesichert ist oder werden kann,

- die Erwartung, daß durch neue Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz und der Regierungen nahezu alle festgestellten Probleme gelöst werden können, eine Erwartung, die nach den Erfahrungen mit früher getroffenen Vereinbarungen, z. B. mit dem Bildungsgesamtplan von 1973, oder mit gescheiterten Vereinbarungsverhandlungen von der Bundesregierung in dieser Form nicht geteilt werden kann, sowie

- die in den umfassenden Absichtserklärungen der Kultusministerkonferenz zum Abschluß neuer Vereinbarungen erkennbar werdende Auffassung, daß den verfassungspolitischen Problemen des Gesetzes- und Parlamentsvorbehalts, der parlamentarischen Gestaltungsfreiheit und der Wählerkontrolle eine geringere oder jedenfalls keine ausschlaggebende Bedeutung zuzumessen sei.

10. Die Bundesregierung behält sich vor, sich zu weiteren Einzelfragen der Stellungnahme der Länder in den Beratungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates sowie der Ausschüsse beider Gesetzgebungskörperschaften zu äußern.

II. Schlußfolgerungen der Bundesregierung

1. Die Bundesregierung begrüßt die Absicht der Länder, auf die Sicherung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit im Bildungswesen, insbesondere auf den im Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems genannten Gebieten, hinzuwirken. Sie stellt fest, daß — unabhängig von unterschiedlichen Auffassungen zu einigen Einzelfragen und zu den verfassungspolitischen Problemen — nach dem Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder vom 11. Mai 1978 über dieses Ziel zwischen den Regierungen der Länder und der Bundesregierung Übereinstimmung besteht.

2. Wie die Bundesregierung in dem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems festgestellt hat, kann nach der **jetzt** geltenden Verteilung der Bildungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern das notwendige Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen überwiegend nur durch Vereinbarungen der Regierungen aller Länder und durch Vereinbarungen zwischen den Regierungen der Länder und des Bundes gesichert werden. Soweit ihr dies nach dem Grundgesetz möglich ist, wird die Bundesregierung, insbesondere auch bei der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans, ihren Beitrag dazu leisten.

3. Als ihren nach der geltenden Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung möglichen Beitrag zur Sicherung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit wird die Bundesregierung Beratungen mit den Ländern mit dem Ziel aufnehmen, dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf vorzulegen, der — im Rahmen der bereits jetzt bestehenden dienstrechtlichen Bundeskompetenzen — eine in den Grundzügen einheitliche Regelung der Dauer des Studiums und der Dauer der schulpraktischen Ausbildung der Lehrer vorsieht. Damit sollen die Voraussetzungen für eine gegenseitige Anerkennung vergleichbarer Abschlüsse im öffentlichen Dienst verbessert werden.

4. Die Koordination durch Regierungsvereinbarungen muß, wie die Bundesregierung in ihrem Bericht dargelegt hat, notwendigerweise die parlamentarische Verantwortung, die Kontrollmöglichkeiten des Wählers und den politischen Wettbewerb der Länder und der Parteien einschränken. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß für diese verfassungspolitische Problematik im Interesse der Bürger und der Funktionsfähigkeit des föderativen, demokratisch-parlamentarischen Entscheidungssystems eine befriedigende Lösung angestrebt werden muß, die sowohl das notwendige Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen als auch eine wirkungsvolle Parlaments- und Wählerkontrolle sichert.

5. Die damit gestellten verfassungspolitischen Fragen und die Entwicklung, wie sie im Bericht der Bundesregierung dargelegt wurde, geben Anlaß, die

Aufgabenverteilung im föderativen Bildungssystem neu zu überdenken und zu prüfen, wie die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Bundesstaates gesichert und gestärkt werden kann. Dabei geht die Bundesregierung — insoweit auch anknüpfend an programmatische Erklärungen der CDU, SPD und FDP *) — von folgenden Beurteilungsmaßstäben für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung aus:

- Bundeskompetenzen sollten nicht für die Verwaltung des Bildungswesens, sondern nur für die Gesetzgebung angestrebt werden.
- Eine Zuständigkeit des Bundes für eine konkurrierende Gesetzgebung im gesamten Bildungswesen ist nicht beabsichtigt; vielmehr ist zu prüfen, für welche zur Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse unverzichtbaren Strukturentscheidungen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes erforderlich sind.

Dem Ziel, die Vorzüge einer klaren bundesstaatlichen Gliederung zu bewahren, die Funktionsfähigkeit des föderativen, demokratisch-parlamentarischen Entscheidungssystems zu stärken und die politische Gestaltungsverantwortung der Parlamente in Bund und Ländern zu sichern, dient am besten eine Neuordnung der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes, mit der dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für die folgenden, bundeseinheitlich zu gestaltenden Gebiete übertragen wird:

- die **Regelung der Bildungspflicht,**
- die **Regelung der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen,**
- die **berufliche Bildung,** soweit diese nicht an Hochschulen vermittelt wird

(vgl. im einzelnen Tz. 336 des Berichts der Bundesregierung).

6. Mit diesen Vorschlägen für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bildungswesen will die Bundesregierung den nach der Verfassung für eine Grundgesetzänderung zuständigen Organen, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat, eine Grundlage für die parlamentarische Debatte und für künftige Entscheidungen geben. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat **entscheiden** über Verfassungsänderungen jeweils mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit. Ohne eine offene und sachliche Diskussion und ohne den Willen zur Zusammenarbeit zwischen Opposition und Koalition im Deutschen Bundestag und zwischen Bundestag und Bundesrat ist daher die im Interesse der Bürger und der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Bundesstaates notwendige Neuordnung der föderalen Aufgabenverteilung nicht möglich. Die Bundesregierung wird — im Rahmen der ihr durch die Verfassung eröffneten Möglichkeiten — ihren Beitrag zu dieser Zusammenarbeit leisten.

*) Vgl. die Einzeldarstellung im Bericht der Bundesregierung vom 22. Februar 1978; BT-Drucksache 8/1551, BR-Drucksache 120/78, S. 113 bis 115.

Besprechung der Ministerpräsidenten der Länder am 11. Mai 1978 in Bonn**Ergebnisprotokoll****TOP 1.2 Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems**

Die Regierungschefs der Länder nehmen die von der Ständigen Konferenz der Kultusminister am 20./21. April 1978 verabschiedete Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems zustimmend zur Kenntnis und übermitteln diese der Bundesregierung.

Die Länder Baden-Württemberg und Bayern behalten sich eine Einschränkung ihrer Zustimmung durch Sondervoten vor.

Soweit aus der Auswertung des Berichts der Bundesregierung und der Stellungnahme der Kultusministerkonferenz Abstimmungen zur Sicherung notwendiger Einheitlichkeit unter den Ländern bzw. zwischen Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erforderlich sind, werden die Länder alle Möglichkeiten für gemeinsame Lösungen nutzen.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein erklären, daß sie keinen Schlußfolgerungen aus dem Bericht der Bundesregierung zustimmen, die eine Zentralisierung von Bildungszuständigkeiten im Wege einer Grundgesetzänderung zum Inhalt haben.

Anlage 2

Der Ministerpräsident
des Landes
Baden-Württemberg

Der Bayerische
Ministerpräsident

Bonn, 12. Mai 1978

An den
Bundeskanzler der
Bundesrepublik Deutschland
Herrn Helmut Schmidt
Bundeskanzleramt

5300 Bonn

**Betreff: Besprechung der Regierungschefs von Bund und Ländern am
12. Mai 1978**

**hier: TOP 2: Bericht der Bundesregierung über die struktu-
rellen Probleme des föderativen Bildungs-
systems**

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler!

Zu TOP 2 unserer gemeinsamen Besprechung am 12. Mai 1978 erlau-
ben wir uns, Sie von dem in der Anlage beigefügten gemeinsamen
Sondervotum der Länder Baden-Württemberg und Bayern zu unter-
richten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Filbinger Dr. h. c. Goppel

Anlage

**zu dem Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Baden-Würt-
temberg und des Bayerischen Ministerpräsidenten vom 12. Mai 1978**

Besprechung der Regierungschefs von Bund und Ländern am
12. Mai 1978

hier: TOP 2: Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Pro-
bleme des föderativen Bildungssystems

Sondervotum der Länder Baden-Württemberg und Bayern

1. Der Bericht der Bundesregierung läßt wesentliche Aspekte und Leistungen des föderativen Bildungssystems außer Acht. Der hohe Ausbaustand des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland und der große Reichtum der kulturellen Landschaft beruhen wesentlich auf dem föderativen Bildungssystem.

Die Stellungnahme der Kultusministerkonferenz macht deutlich, daß die Länder im Bildungsbereich herausragende Leistungen erbracht haben. In ihnen Haushalten genießen die Bildungsausgaben, die zu über 90 v. H. von den Ländern und Gemeinden getragen werden, höchste Priorität.

Differenzierung und Vielfalt im Bildungswesen sind notwendig zur Förderung und Entwicklung unterschiedlicher Begabung und Neigung des einzelnen. Sich hieraus ergebende Probleme sind nicht dem föderativen Bildungssystem anzulasten; sie ließen sich vielmehr nur durch eine — von niemandem gewollte — Gleichschaltung aller Schulen und Bildungseinrichtungen im Bundesgebiet vermeiden.

Einheit im Bildungswesen darf nicht als organisatorische Vereinheitlichung von Bildungslaufbahnen und Abschlüssen mißverstanden werden, wie dies im Bericht der Bundesregierung geschieht. Sie kann nur gewährleistet werden durch Sicherung eines Grundkonsenses in Bildung und Erziehung. Dazu gehört vor allem ein gemeinsames Verständnis der grundlegenden Wertentscheidungen unserer Verfassungsordnung.

2. Die Zuständigkeiten im Bildungswesen können nicht losgelöst von der Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik gesehen werden.

Die Regierungschefs der Länder Baden-Württemberg und Bayern stellen mit Sorge fest, daß sich in den vergangenen Jahren immer mehr die Gesetzgebungszuständigkeiten zu Lasten der Länder verlagert haben. Dies hat inzwischen zu einer weitgehenden Aushöhlung der Länderzuständigkeiten geführt, die die Funktionsfähigkeit unserer föderativen Ordnung gefährdet. Die Entwicklung ist so weit fortgeschritten, daß die in Artikel 79 Abs. 3 Grundgesetz gezogene Grenze bereits erreicht ist.

Anlage 3**Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems (Strukturbericht)**

Beschuß der 187. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz vom 20./21. April 1978

Inhalt	Seite	
I. Grundsätzliche Bemerkungen	12	(3) Übergänge und Abschlüsse der Sekundarstufe I einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen
II. Föderalismus	14	(4) Abschlüsse der Sekundarstufe II für alle berufsbezogenen und studienqualifizierenden Abschlüsse einschließlich der Hochschulzulassung
1. Wesen und Funktion des Föderalismus als Strukturprinzip der staatlichen Ordnung in der Bundesrepublik	14	(5) In der Weiterbildung: die Vergleichbarkeit und Anerkennung der weiterführenden Abschlüsse
2. Föderalismus und Einheitlichkeit, Chancengleichheit und Freizügigkeit ..	15	(6) Die Abstimmung der Gestaltung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung
3. Zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt	16	(7) Lehrerausbildung
4. Überregionale Koordinierung im Bildungswesen	16	Die Bundesregierung trifft die Feststellung, daß die Vielfalt im einzelnen Bildungsangebot und ein Wettbewerb der Länder um neue Modelle und Verbesserungen im Bildungswesen nicht ausgeschlossen werden dürfen.
III. Die Einzelprobleme im Bericht der Bundesregierung	17	Der Bericht geht von folgender zusammenfassender These aus:
1. Bildungspflicht	17	Das Grundproblem, sowohl die erforderliche Einheitlichkeit in bestimmten Grundfragen des Bildungswesens zu sichern als auch die parlamentarische Legitimation wesentlicher bildungspolitischer Entscheidungen zu stärken, kann nach der geltenden Kompetenzverteilung (ergänzt: zwischen Bund und Ländern) nicht befriedigend gelöst werden. (Ziff. 373)
2. Übergang von der Grundschule	19	Für einzelne der in ihrem Bericht angesprochenen Bereiche stellt die Bundesregierung Gesetzgebungskompetenzen für den Bund zur Diskussion.
3. Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I (Mittelstufe)	21	
4. Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe)	22	
5. Übergänge und Abschlüsse in den übrigen Bildungsbereichen	24	
6. Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung	25	
7. Lehrerausbildung	28	

I. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Die Bundesregierung fordert in ihrem Strukturbericht einheitliche Entscheidungen in bestimmten Bereichen des Bildungswesens wegen

- der Gewährleistung eines Mindestmaßes an Freizügigkeit
- der Gewährleistung gleicher Chancen für alle Bürger in Bildung und Beruf.

Diese einheitlichen Entscheidungen werden gefordert in folgenden Punkten:

- (1) Dauer der Bildungspflicht
- (2) Übergang von der Grundschule zur Sekundarstufe I einschließlich der Überprüfungs- und Auswahlverfahren

2. Am 22. Februar 1978 hat die Bundesregierung die Zuleitung des Berichts an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat beschlossen. Dabei hat sie die Beschlußfassung über die verfassungspolitischen Schlußfolgerungen für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung bis zu dem vorgesehenen Gespräch der Regierungschefs des Bundes und der Länder am 12. Mai 1978 zurückgestellt. Daher steht die Äußerung der Kultusministerkonferenz unter dem Vorbehalt der Ergänzung, wenn und sobald Schlußfolgerungen der Bundesregierung vorliegen.

3. Die Kultusministerkonferenz räumt ein, daß im föderativen Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von Problemen und Schwierigkeiten aufgetreten sind, die einer Lösung bedürfen. Es trifft ferner zu, daß der aus dem Grundgesetz abgeleitete Gesetzesvorbehalt von der Rechtsprechung in letzter Zeit verschärft worden ist. Dies

wirft die Frage nach einer parlamentarischen Legitimation länderübergreifender Regelungen verstärkt auf.

Die Kultusministerkonferenz ist sich bewußt, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein stärkeres Maß an Einheitlichkeit insbesondere in den von der Bundesregierung angesprochenen Problembereichen angestrebt werden muß.

Die Kultusministerkonferenz nimmt den Bericht der Bundesregierung zum Anlaß, Grundfragen im Sinne eines kooperativen Föderalismus mit dem Ziel aufzugreifen, zu einer verstärkten Abstimmung und Anerkennung von Gleichwertigkeiten zu gelangen, so daß eine noch größere Einheitlichkeit im Bildungswesen erreicht wird.

Unbeschadet dessen, daß der Bundesregierung nicht die Berechtigung bestritten werden kann, einen solchen Bericht in eigener Verantwortung und ohne Beteiligung der Länder herauszugeben, bedauert die Kultusministerkonferenz, daß die Bundesregierung den Ländern vor der Vorlage ihres Berichts keine Gelegenheit zur Abgabe einer eigenen Stellungnahme gegeben hat.

Eine Stellungnahme der Länder, die nunmehr nachträglich erfolgen muß, ist aber nötig, da nach der durch das Grundgesetz vorgenommenen Aufgabenzuweisung die aufeinander abgestimmte Entwicklung des Bildungswesens hauptsächlich in deren Verantwortungsbereich erfolgt und daher ein in vollem Umfang aussagekräftiger Bericht über strukturelle Probleme des föderativen Bildungssystems ohne eine weitgehende Berücksichtigung des Sachverständes und der Erfahrungen der Länder in diesem Bereich nicht möglich ist.

4. Die Kultusministerkonferenz stellt fest, daß der im föderativen System begründete mannigfache Wettbewerb der Länder um die beste Qualität des Bildungswesens einen hohen Stand differenzierter Ausgestaltung des Bildungswesens hervorgebracht und gleichzeitig kulturelle Vielfalt erhalten und gefördert hat. Eine Reihe von Schwierigkeiten, die sich dem Bürger im Bildungssystem stellen, kann durch Gesetz nicht erfaßt werden. Allerdings hat es sich herausgestellt, daß — unbeschadet der Vielfalt der Gestaltung in den einzelnen Ländern und innerhalb der Länder — die Sicherung von bestimmten Eckwerten für alle Länder erforderlich ist.

5. Da nach der Verfassungsrechtsprechung die Kulturhoheit das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder darstellt, ist bei Überlegungen für Kompetenzverlagerungen im Bildungs- und Kulturbereich in besonderem Maße die Frage zu prüfen, ob die Bestandsgarantie der Länderstaatlichkeit nach Artikel 79 Abs. 3 GG berührt wird. Seit Verabschiedung des Grundgesetzes wurde das Grundgesetz 34mal geändert. Von den Änderungen brachten 29 eine Verschiebung von Kompetenzen unmittelbar oder mittelbar zu Lasten der Länder. Nach der Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ ist bereits der substantielle Entscheidungsbereich der Länder

bis in die Nähe des in Artikel 79 Abs. 3 GG gewährleisteten Kernbereichs geschrumpft *).

Auch aus diesen Gründen ist daher jede verfassungsändernde Maßnahme von größerem Gewicht zu Lasten der Länderkompetenzen grundsätzlicher Art und vor dem Hintergrund des föderativen Systems insgesamt zu beurteilen. Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform stellt allerdings fest, daß es zweckmäßiger sei, „statt den klaren zweistufigen Aufbau des Bundesstaates durch eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung einer Koordinationsebene zu verfälschen ... im Falle der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung ein Bundesgesetz zu erlassen“.

In dem Strukturbericht der Bundesregierung wird zwar ausgeführt, daß der Bedarf lediglich „auf ein bestimmtes Mindestmaß struktureller Entscheidungen“ beschränkt sei (S. 58) bzw. der Bundesgesetzgeber lediglich „für einige wenige“ Gebiete Zuständigkeiten erhalten solle (S. 65). Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, daß bei einer Regelung der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen praktisch alle Gelenkstellen des Bildungssystems betroffen wären. Bei der beruflichen Bildung wären über die strukturellen Regelungen hinaus auch die Inhalte angesprochen.

6. Den Problemen und Schwierigkeiten, auf die die Bundesregierung hinweist, kommt unterschiedliches Gewicht zu. Nicht alle haben die im Bericht dargelegte Bedeutung, vielmehr bedarf es einer differenzierten Analyse. Unbestreitbar ist allerdings, daß im Hinblick auf die von der Bundesregierung herausgestellten Grundbedingungen für Freizügigkeit und gleiche Möglichkeiten im Rahmen einheitlicher Lebensverhältnisse sowie beim Übergang zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, die von der Kultusministerkonferenz uneingeschränkt bejaht werden, Änderungen und Verbesserungen in den genannten Bereichen notwendig und durch die Länder mit Vorrang zu realisieren sind. Die Länder sind entschlossen, besonders im Rahmen der Kultusministerkonferenz und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, bestehende Schwierigkeiten zu bewältigen.

7. Die Länder sehen in der Sicherung der notwendigen Einheitlichkeit und Chancengleichheit auf dem Gebiet des Bildungswesens eine ständige Aufgabe. Sie haben sich daher in der Vergangenheit darum bemüht, durch gemeinsame Beschlüsse, insbesondere durch die rd. 1 000 Beschlüsse der 1948 errichteten Kultusministerkonferenz, einer für die Bürger unzumutbaren Auseinanderentwicklung entgegenzuwirken; genannt seien insbesondere

- das Hamburger Abkommen von 1964/1971, mit dem eine Grundlage für die Gliederung unseres Schulwesens geschaffen wurde,
- der Bildungsgesamtplan von 1973, mit dem Bund und Länder gemeinsame Leitlinien für

*) Bericht der Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ Bundestagsdrucksache 7/5924 vom 9. Dezember 1976, S. 126/127.

die Weiterentwicklung des Bildungswesens festgelegt haben.

8. Diese Beschlüsse und Übereinkünfte haben zu einer Einheitlichkeit des Bildungssystems geführt, zu der in einer rechtsvergleichenden Studie das Max-Planck-Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg (1976), folgendes ausführt:

Die bisherigen Erfolge der Vereinheitlichung oder Koordination durch die Kooperation zwischen den Gliedstaaten haben, jedenfalls soweit sie sich auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken, in keinem der hier untersuchten Bundesstaaten (insgesamt 6, darunter die USA sowie zum Vergleich 2 Zentralstaaten) das gleiche Ausmaß erreicht wie in der Bundesrepublik Deutschland durch die Arbeit der Kultusministerkonferenz *).

Ungeachtet dieser gemeinsamen Festlegungen ist die Einheitlichkeit des Bildungs- und Ausbildungswesens durch Spannungen belastet, die unterschiedliche bildungspolitische Grundauffassungen notwendigerweise mit sich bringen. Sie sind gekennzeichnet durch unterschiedliche Vorstellungen über neue Wege oder das Festhalten an bestehenden Strukturen. Dies hat auch dazu beigetragen, daß der Stand der Durchführung der insbesondere im Bildungsgesamtplan von 1973 vereinbarten Maßnahmen unterschiedlich ist.

Schließlich sind die demographische Entwicklung (Geburtenrückgang) und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anders verlaufen als bei der Festlegung der Planungswerte und -ziele des Bildungsgesamtplans angenommen wurde. Deshalb soll aufgrund eines übereinstimmenden Beschlusses des Bundes und der Länder der Bildungsgesamtplan fortgeschrieben werden.

9. Es wird jetzt darauf ankommen, gerade in den bildungspolitisch umstrittenen Bereichen, die auf der 175. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz im Jahr 1976 bekräftigte Entschlossenheit in die Tat umzusetzen, im Geiste des kooperativen Föderalismus in Zusammenarbeit mit dem Bund die bestehenden Schwierigkeiten zu bewältigen. Dabei wird nicht verkannt, daß unter den rechtsstaatlichen Anforderungen des Parlaments- und Gesetzesvorbehaltes Schwierigkeiten einer gleichmäßigen Umsetzung in den Ländern zunehmen; eine Bereitschaft der gesetzgebenden Körperschaften der Länder, im Sinne des kooperativen Föderalismus die Einheitlichkeit im Bildungswesen mit sichern zu helfen, ist bisher gegeben.

Notwendige Voraussetzungen für die Überwindung der bestehenden Schwierigkeiten, die im wesentlichen aus der Differenzierung und der Vielfalt des Bildungswesens folgen, über deren Notwendigkeit zur Förderung und Entwicklung unterschiedlicher

Begabung, Fähigkeit und Neigung des einzelnen kein Streit besteht, ist allerdings, daß die Länder unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer Regierungen und Parlamente sachlich und vertrauensvoll zusammenarbeiten. Dazu gehört, daß sie getroffene Vereinbarungen unbedingt beachten, Anforderungen und Bewertungen vergleichbar halten und sowohl den in den Vereinbarungen vorgesehenen Spielraum einhalten als auch die in diesem Rahmen ergangenen Entscheidungen der anderen Länder anerkennen. Unabdingbar ist aber gleichzeitig der ernsthafte Wille zu einer grundsätzlichen Übereinkunft über Grundfragen des Bildungswesens sowie zum Abschluß neuer Vereinbarungen, wann immer dies zur Weiterentwicklung des Bildungswesens notwendig ist. Dabei muß vermieden werden, daß die Umsetzung bildungspolitischer Vereinbarungen durch einengende Anerkennungsverfahren behindert und die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Organisationsformen und Konzeptionen in Frage gestellt wird.

II. Föderalismus

1. Wesen und Funktion des Föderalismus als Strukturprinzip der staatlichen Ordnung in der Bundesrepublik

Die Strukturbericht der Bundesregierung berührt Grundsatzfragen der föderativen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt speziell für seinen Teil B und die darin angesprochenen Fragen. Deshalb muß bei einer Auseinandersetzung mit dem Bericht und seinen grundsätzlichen Überlegungen jeweils der Zusammenhang mit dem föderativen Prinzip und seinen charakteristischen Bedingungen für die staatliche Ordnung gesehen werden. Dies gilt um so mehr, als die Kulturhoheit — speziell aber die Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens — nach der Verfassungsrechtsprechung das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder bildet (BVerfGE 6, S. 346/347; 34, S. 19/20).

Die Kulturhoheit dient auch der Verwirklichung der im Grundgesetz anerkannten Grundrechte sowie der Verwirklichung von Rechts- und Sozialstaat. Die Länder sind immer bereit, sich unter diesen Gesichtspunkten der Kritik zu stellen.

Das Wesen und die Funktion des Föderalismus als Strukturprinzip unserer Verfassungsordnung sowie die Bedeutung des Föderalismus für die Lebensbedingungen der Bürger der Bundesrepublik Deutschland lassen sich — wie dies auch die Bundesregierung in ihrem Bericht sinngemäß tut — wie folgt charakterisieren.

— Das föderative Prinzip stärkt durch breit angelegte Mitwirkung im Bundesstaat die demokratische Staatsform. Der Bürger hat im bundesstaatlichen System mehr Möglichkeiten, seine demokratischen Rechte wahrzunehmen und politische Entscheidungen grundlegender Art mitzubestimmen.

*) „Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen“, Broschüre Nr. 9 d, Serie Bildung und Wissenschaft des BMBW, bearbeitet im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, 1976, S. 59.

- Das föderative Prinzip bedeutet eine zusätzliche Gewalt- und Machtteilung zwischen Bund und Ländern. Dieses Prinzip der Teilung und des Ausgleichs setzt sich im Bereich der Parteien, im vorpolitischen Raum und im gesellschaftlichen Bereich vielfach fort.
- Das föderative Prinzip wirkt problematischen Erscheinungen, die sich mit modernen Staaten als zentrale Großorganisationen verbinden können, insbesondere möglicher Bürgerferne, Anonymität und Bürokratisierung, entgegen. Im Bildungsbereich bedeutet dies größere Nähe zur schulischen Wirklichkeit, zu Schulträgern, Lehrern, Eltern und Schüler und damit eine breitere Informations-, Vertrauens- und Konsensbasis für schulpolitische Entscheidungen.
- Das föderative Prinzip ermöglicht Vielfalt und Vielgestaltigkeit in der Einheit des Gesamtstaates und gewährleistet eine Vielzahl politischer, wirtschaftlicher und kultureller Zentren. Es berücksichtigt damit zugleich historische, kulturelle, geographische und landsmannschaftliche Besonderheiten und Traditionen und dient dem Schutz von Minderheiten.
- Das föderative Prinzip begünstigt den Wettbewerb durch Kontrast- und Alternativpolitik auf allen Entscheidungsebenen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich. Es fördert damit zugleich Erneuerungs- und Reformfähigkeit und wechselseitigen Erfahrungsaustausch sowie Ausgleich und damit eine Wechselbeziehung zwischen Fortschritt und Bestand von Bewährtem.

Den Vorzügen einer bundesstaatlichen Ordnung stehen Probleme gegenüber, die sich wie folgt skizzieren lassen:

- Ein föderatives System birgt die Gefahr der Auseinanderentwicklung in sich. Einer solchen Auseinanderentwicklung kann jedoch durch verstärkte Kooperation zwischen den Ländern und auch mit dem Bund entgegengewirkt werden.
- Die notwendige Kooperation zwischen den Bundesländern findet auf Regierungsebene statt. Zugleich bedarf es einer Beteiligung der Parlamente und der Diskussion in der Öffentlichkeit.
- Die Kooperation erfordert häufig langwierige und schwierige Abstimmungsverhandlungen. Notwendige Entscheidungen können sich dadurch verzögern.

Schwierigkeiten, die sich mit dem föderativen System verbinden, wie gewisse Uneinheitlichkeiten bei den Lebensbedingungen oder ein komplexerer und zeitaufwendigerer Entscheidungsprozeß, sind den Vorteilen der föderativen Ordnung gegenüberzustellen und entsprechend zu bewerten.

2. Föderalismus und Einheitlichkeit, Chancengleichheit und Freizügigkeit

Die Verfassungsentscheidung für das föderale Prinzip bedeutet zugleich eine Grundentscheidung für Vielfalt, Wettbewerb, Verbesserung und neue Mo-

delle sowie Bürger- und Praxisnähe im staatlichen Leben der Bundesrepublik.

Die Länder haben in der Sicherung der notwendigen Einheitlichkeit und Chancengleichheit auf dem Gebiet des Bildungswesens eine ständige Aufgabe gesehen. Diese Aufgabe gehört vor allem zu den politischen Zielsetzungen der Kultusministerkonferenz, die über die rechtlichen Pflichten hinaus mit einer großen Zahl von Empfehlungen und Vereinbarungen — die anschließend in Länderrecht umgesetzt worden sind — sowie durch ständige Kooperation und Koordination eine einheitliche Grundstruktur für das Schulwesen in den Ländern entwickelt hat.

So wurde durch das Abkommen der Länder zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens von 1964 mit Ergänzungen von 1968 und 1971 (Hamburger Abkommen) folgendes vereinbart und in den Ländern einheitlich realisiert:

- (1) Einheitlicher Schuljahresbeginn und einheitliche Schuljahresdauer (§ 1)
- (2) Einheitliches Einschulungsalter (§ 2 (1))
- (3) Einheitliche Dauer der Vollzeitschulpflicht (9 Jahre) (§ 2 (2))
- (4) Einheitliche Feriendauer und gemeinsame Ferienordnung (§ 3)
- (5) Einheitliche Bezeichnungen und Organisationsformen für Grundschule, Hauptschule, Sonderschulen, Realschule, Fachoberschule, Gymnasien und Kollegs (§§ 4, 5, 6 a, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 11 sowie Empfehlungen zur Hauptschule vom 3. Juli 1969. Gemäß Beschluß der KMK vom 8. Dezember 1975 auch einheitliche Bezeichnungen im beruflichen Schulwesen)
- (6) Einheitlicher Beginn des pflichtmäßigen Fremdsprachenunterrichts in Hauptschule, Realschule, Gymnasium (§§ 9 (2), 10 (3), 13 a) sowie einheitlicher Rahmen für das Fremdsprachenangebot (§§ 9 (2), 10 (2), 10 a (2), 13, 14)
- (7) Einheitliche Bezeichnungen von Notenstufen für Schulzeugnisse und Lehramtsprüfungen (§ 19)
- (8) Die gegenseitige Anerkennung der Abschluszeugnisse und Reifezeugnisse von Hauptschule, Realschule, Fachoberschule und Gymnasium (§ 17)
- (9) Die gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen, die nach Maßgabe der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz durchgeführt wurden, sowie der 2. Lehramtsprüfung (§ 18)

Diese einheitlichen Grundregelungen werden u. a. ergänzt durch Empfehlungen, Richtlinien oder Vereinbarungen der Kultusminister der Länder für nahezu alle Schularten von der Grundschule bis zur gymnasialen Oberstufe. Hieraus wird deutlich, daß als Folge der Kooperation in der Kultusministerkonferenz in den Ländern der Bundesrepublik eine Entwicklung stattgefunden hat, als deren Ergebnis eine einheitliche Grundstruktur des allgemeinbildenden Schulwesens geschaffen wurde, so daß die we-

sentlichen Bereiche so geregelt sind, daß innerhalb dieser Struktur eine Schullaufbahn über alle Ländergrenzen hinweg zu beginnen, weiterzuführen und zum Abschluß zu bringen ist.

Das gleiche gilt weitgehend auch für das berufliche Schulwesen. Dabei muß allerdings gesehen werden, daß beim Fachschulwesen das Angebot an Fachrichtungen zum Teil von der regionalen Wirtschafts- und Berufsstruktur abhängig ist.

Mit der Entwicklung einer einheitlichen Grundstruktur für das Schulwesen hat die Kultusministerkonferenz gleichzeitig die wesentlichen Voraussetzungen für Freizügigkeit im Bildungswesen geschaffen.

Das bedeutet, daß nahezu alle Schüler Schulen besuchen, die entweder durch die oben erwähnten Abkommen und Vereinbarungen der Länder vereinheitlicht sind oder bei denen, wie bei den Teilzeitberufsschulen, ein Wechsel über die Landesgrenzen kaum in Betracht kommt oder aus anderen Gründen unproblematisch ist (z. B. bei den Sonderschulen mit ihrer hohen individuellen Anpassungsfähigkeit). Bei den verbleibenden landesspezifischen Formen des Schulwesens ist wiederum etwa die Hälfte der Abschlußzeugnisse (z. B. die von Gesamtschulen und Berufsaufbauschulen) durch spezielle Vereinbarungen der Länder gegenseitig anerkannt. Demnach verbleibt zwar eine vergleichsweise kleine Gruppe von Schülern, für die besondere, in den Unterschiedlichkeiten zwischen den Ländern begründete Schwierigkeiten beim Übergang von einem zum anderen Land möglich sind. Diese Tatsache entläßt die Kultusministerkonferenz jedoch nicht aus der Verantwortung, sich um Verbesserungen auch für diese Schüler zu bemühen.

Auch wenn man gewisse Verschiedenheiten innerhalb der vereinheitlichten Struktur hinzunimmt, so zeigen sich bei diesen Überlegungen die vom Strukturbericht aufgegriffenen Freizügigkeitsprobleme in veränderten Perspektiven.

Wenn der Strukturbericht der Bundesregierung annimmt, daß durch Freizügigkeitsprobleme bereits der Entschluß zum Umzug beeinflusst werden könnte, so ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Bundesrepublik Deutschland eine vergleichsweise hohe Mobilitätsquote hat.

Bei der Beurteilung der Freizügigkeit ist ferner auch zu berücksichtigen, daß laufend Verbesserungen und Reformen im Bildungswesen, die als solche gewollt sind, auf Zeit zwangsläufig zu gewissen Verschiedenheiten und möglichen Schwierigkeiten bei der Freizügigkeit führen müssen.

Schließlich ist auf die umfangreichen individuellen Förderungsmaßnahmen der Länder hinzuweisen, die eine schulische Eingliederung der Kinder sicherstellen sollen.

3. Zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt

Die Bundesregierung legt das Schwergewicht ihrer Argumentation auf die Stärkung der Rechte der Parlamente im Bildungsbereich. Im Bundestag und

in den Länderparlamenten sind Bedenken geäußert worden, daß wichtige bildungspolitische Entscheidungen außerhalb der Parlamente getroffen oder jedenfalls entscheidend vorgeprägt werden. Auch die Kultusministerkonferenz legt diesen Fragen besondere Bedeutung bei.

Dabei ist die Rechtsprechung zum Parlamentsvorbehalt (vgl. diesbezüglich auch Bundesverfassungsgerichts-Beschluß vom 21. Dezember 1977 — 1 BvL 1/75 —; 1 BvR 147/75 —, S. 39) zu berücksichtigen. So ist beispielsweise die Materie, die im Strukturbericht angesprochen wird, in die Überlegungen der Rechtsprechung noch nicht ausreichend einbezogen worden, insbesondere noch nicht unter dem Gesichtspunkt des Spannungsverhältnisses zwischen dem Parlamentsvorbehalt und den Prinzipien des föderativen Systems.

Im übrigen haben die Länder — soweit sie nicht ohnehin bereits den Schulbereich gesetzlich geregelt hatten — dem Erfordernis der Rechtsprechung zum Parlaments- und Gesetzesvorbehalt weitgehend Rechnung getragen und auch die sich abzeichnende Entwicklung in neue gesetzliche Regelungen des Schulrechts bzw. der Schulgesetzentwürfe einbezogen.

In diesem Zusammenhang ist auf den einschlägigen Beschluß der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 6. Mai 1976 „Empfehlungen zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen“ hinzuweisen, wonach die Länderparlamente in die Vorarbeiten bei gesetzessrelevanter Koordinierung verstärkt einbezogen werden. Diese verstärkte Einschaltung der Länderparlamente könnte in einer frühzeitigen Vorweg-Unterrichtung über gemeinsame Länderinitiativen und einer laufenden Unterrichtung über den wesentlichen Beratungsstand bestehen.

Auch bei der Vorweg-Unterrichtung sind die Einflußmöglichkeiten der Landesparlamente auf Staatsverträge und andere Vereinbarungen gering. Deshalb wird zunehmend Kritik an dieser Form der Vereinheitlichung geübt. Dies gilt um so mehr, als Staatsverträge schwierig zu ändern und damit schwierig den sich wandelnden Bedingungen anzupassen sind.

Bei einer Kompetenzverlagerung auf den Bundesgesetzgeber ist zu bedenken, daß die bereits in den zurückliegenden Jahren erheblich eingeschränkten Kompetenzen der Länderparlamente weiter reduziert würden. Eine verstärkte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung kann keinen Ausgleich schaffen, weil im Bundesrat nur die Länderregierungen vertreten sind.

4. Überregionale Koordinierung im Bildungswesen (insbesondere zu Nummer 352 ff. des Berichtes)

Aus der Staatsqualität der Länder und ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung als Gliedstaaten des Bundesstaates folgt die Befugnis, aber auch die Pflicht, bei der Erfüllung der Aufgaben untereinander und mit dem Bund zusammenzuwirken.

Mit dem durch die Grundsatzänderung im Jahre 1969 eingeführten Institut der Gemeinschaftsaufgaben wurden zwei neue Formen der Koordinierung von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Ziel- und Rahmenplanung ermöglicht. Es handelt sich um den Planungsausschuß für den Hochschulbau, dessen Organisation und Aufgaben im Hochschulbauförderungsgesetz festgelegt sind, und eine nur fakultativ vorgesehene Einrichtung für gemeinsame Planung im Bildungswesen. Mit dem Verwaltungsabkommen über die Errichtung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung haben Bund und Länder im Jahre 1970 ein solches Instrument des kooperativen Föderalismus geschaffen.

Mit dem Bildungsgesamtplan hat die Bund-Länder-Kommission im Jahre 1973 ein langfristiges Konzept für das deutsche Bildungswesen erarbeitet, dessen bildungspolitischer Teil die Billigung der Regierungschefs von Bund und Ländern gefunden hat. In den Fragen der Gesamtschule, der Orientierungsstufe und der Lehrerbildung war es indessen nicht möglich, zu einer vollen Übereinstimmung zu gelangen. Insoweit enthält der Bildungsgesamtplan besondere Voten.

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat am 6. Juni 1977 einstimmig beschlossen, diesen Bildungsgesamtplan aus dem Jahre 1973 fortzuschreiben und bis zum Ende des Jahres 1978 einen beschlußreifen Entwurf vorzulegen. Dem Beschluß zur Fortschreibung lag die Erwägung zugrunde, daß die dem Bildungsgesamtplan zugrunde liegende Datenbasis (1970) im wesentlichen überholt ist; daß eine Reihe von Zielvorstellungen des Bildungsgesamtplans erreicht werden konnte und der Darstellung bedarf; daß seit Verabschiedung des Bildungsgesamtplans Bund und Länder zahlreiche bildungspolitisch wichtige Vorgaben gemacht und Entscheidungen getroffen haben.

Die Ziel- und Rahmenplanung im Bildungswesen stellt den gemeinsam gebilligten Rahmen dar, in dem sich die Entwicklung des Bildungswesens vollziehen soll. Zur Wahrnehmung gemeinsamer Zielsetzung kommt daher der Koordination im Umsetzungs- und Verwirklichungsprozeß eine hervorragende Bedeutung zu.

Im Interesse der größeren Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik erfolgt diese ständige Koordination in der Kultusministerkonferenz. Diese Zusammenarbeit der Länder kann sich von einer lockeren Zusammenarbeit (Meinungsaustausch, gegenseitige Unterrichtung) über intensive Kooperation (hierzu gehört insbesondere auch der weite Bereich der gemeinsamen Mitwirkung auf verschiedenen Sachbereichen, insbesondere die partnerschaftliche Mitwirkung der Länder an der auswärtigen Kulturpolitik) bis zur präzisen Koordination durch Absprachen oder Vereinbarungen, sei es der Verwaltungen, sei es der Regierungen, und bis zum Abschluß von Staatsverträgen erstrecken. Bei der Regierungskoordinierung handelt es sich um die Zusammenarbeit parlamentarisch bestellter Minister, die in parlamentarischer Verantwortung stehen. Aus der gleichberechtigten Staatsqualität der einzelnen

Länder folgt zugleich das Einstimmigkeitsprinzip für die gemeinsame Koordinierung. Ungeachtet der Schwierigkeiten bei einer einstimmigen Koordinierung, die Mehrheitsentscheidungen ausschließt, führt dieses Prinzip positiv dazu, daß gewichtige Veränderungen, insbesondere im Bildungswesen kontinuierlich und auf der Grundlage einer breiten Einigung aller Beteiligten durchgeführt werden können. In ihrer Wirkungsweise handelt es sich bei den Ergebnissen der gemeinsamen Koordinierung um politische Willenskundgebungen, die unabhängig von ihrer politischen Verbindlichkeit für die Koordinierung sich überwiegend als Empfehlungen an die Länder richten, deren verfassungsrechtliche Zuständigkeit unberührt bleibt. Dies bedeutet, daß derartige Empfehlungen und Vereinbarungen erst dann zu verbindlichem Landesrecht werden, wenn sie von den zuständigen Landesorganen in der landesrechtlich vorgesehenen Form transformiert werden.

Gerade was die Eigenständigkeit der Parlamente angeht, so hat die Kultusministerkonferenz in ihrer Koordinierungstätigkeit immer wieder betont, daß sie ihre Aufgabe unter Wahrung der vollen Entscheidungsfreiheit der Parlamente und der Regierungen der Länder wahrnimmt.

III. Die Einzelprobleme im Bericht der Bundesregierung

1. Bildungspflicht

(Ziffern 55 bis 87 des Berichts)

1.1

Nach der Auffassung der Bundesregierung lassen die gesetzlichen Bestimmungen der Länder zur vorzeitigen Einschulung, Zurückstellung von der Schulpflicht sowie zur Verlängerung und Verkürzung der Voll- und Teilzeitschulpflicht gegenwärtig in der Regel keine ins Gewicht fallenden Nachteile für die Wahrung der notwendigen Freizügigkeits- und Mobilitätsvoraussetzungen sowie gleicher Chancen für alle Bürger erkennen. Einschränkungen werden vorgenommen hinsichtlich der Regelungen der Länder für den Übergang von der Vollzeit- schulpflicht in die Teilzeitschulpflicht der Berufsschule bzw. der Möglichkeit des Erwerbs des Hauptschulabschlusses durch einen verlängerten Schulbesuch sowie hinsichtlich der unterschiedlichen Angebote des Berufsgrundbildungsjahres. Der Bericht stellt fest, daß zur Funktion und Ausgestaltung eines 10. Vollzeitschulpflichtjahres unterschiedliche Vorstellungen bestehen; eine Entscheidung über die Ausdehnung der Vollzeitschulpflicht und über die Ausgestaltung des 10. Bildungspflichtjahres muß nach Ansicht der Bundesregierung auf längere Sicht für das gesamte Bundesgebiet nach einheitlichen Grundsätzen getroffen werden. Im übrigen tut der Bericht an keiner Stelle dar, daß der durch das Hamburger Abkommen vorgegebene Zustand im Einzelfall zu Schwierigkeiten führt; eine Wertung der verschiedenen Lösungsansätze nimmt der Strukturbericht nicht vor.

1.2

Die Kultusministerkonferenz hat sich bis jetzt noch nicht für einen einheitlichen Lösungsansatz ausgesprochen, zumal sie die Erfahrungen der praktischen Erprobung abwarten will. Es herrscht indesens Konsens, daß über die Frage einer möglichen Ausdehnung der Vollzeitschulpflicht nach einheitlichen Grundsätzen entschieden werden soll. Wichtig ist die Feststellung, daß die Mehrzahl der Schüler in der Bundesrepublik Deutschland bereits ein 10. Vollzeitschuljahr, sei es auf freiwilliger oder auf gesetzlicher Grundlage, in allgemeinbildenden oder beruflichen Schulen besucht. Im Hamburger Abkommen von 1964/71 ist der Beginn der Schulpflicht einheitlich dahin gehend geregelt, daß diese für alle Kinder, die bis zum Beginn des 30. Juni eines Jahres das 6. Lebensjahr vollendet haben, ab 1. August desselben Jahres beginnt. Die Dauer der Vollzeitschulpflicht ist in § 2 des Hamburger Abkommens wie folgt geregelt:

„Die Vollzeitschulpflicht endet nach 9 Schuljahren. Die Ausdehnung auf ein zehntes Schuljahr ist zulässig.“

In ihrer Erklärung anläßlich der 150. Plenarsitzung am 3. Dezember 1971 hat die Kultusministerkonferenz unter den vordringlichen Aufgaben und Fragen der nächsten Jahre auch die schrittweise Einführung eines zehnten Schuljahres für alle, ggfs. als Berufsgrundschuljahr, genannt. Diesen Aussagen entsprechend hat die Kultusministerkonferenz als vorbereitenden Schritt eine Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr am 6. September 1973 abgeschlossen, nach der die berufliche Grundbildung als erste Stufe der neugegliederten Berufsbildung in Vollzeitschulen oder in dualem System in kooperativer Form durchgeführt wird, wobei gleichzeitig Jugendliche ohne Hauptschulabschluß die Möglichkeit erhalten, einen dem Abschluß der Hauptschule gleichwertigen Bildungsstand zu erreichen.

In den „Empfehlungen zur Hauptschule“ vom 3. Juli 1969 hat die Kultusministerkonferenz bereits auch die Aufgabenstellung einer Klasse 10 der Hauptschule mitangesprochen. So heißt es in den Empfehlungen für die Klassen 7 bis 9 (10) der Hauptschule u. a.:

...

2. Die Klassen 7 bis 9 (10) der Hauptschule bilden eine pädagogische Einheit.
3. Die Hinführung zur Wirtschafts- und Arbeitswelt ist eine besondere Aufgabe der Klassen 7 bis 9 (10) ...

...

7. Dem fächerübergreifenden Unterricht muß in den Klassen 9 (und 10) breiter Raum gewährt werden.

...

9. Die Hauptschule ist so anzulegen, daß Hauptschüler ohne Zeitverlust auch zu einem Bildungsabschluß kommen können, der dem Realschulabschluß gleichwertig ist.

1.3

Eine zehnjährige Bildungspflicht ist möglich durch den Besuch eines Berufsgrundbildungsjahres, durch den Besuch eines Berufsvorbereitungsjahres oder den eines zehnten Schuljahres an einer Haupt- oder Sonderschule. Wo eine zehnjährige Bildungspflicht nicht besteht, können Jugendliche — außer in den weiterführenden Schulen des Sekundarbereichs I — ein 10. Schuljahr in berufsbildenden Schulen besuchen, das in zwei Formen organisiert werden kann:

Als Berufsgrundschuljahr, das als erstes Jahr der Berufsausbildung gilt, oder als Berufsvorbereitungsjahr für Jugendliche, die noch kein Berufsausbildungsverhältnis anstreben, und das schwerpunktmäßig Unterricht in einem Berufsfeld und zusätzlichen Unterricht in einem weiteren Berufsfeld bietet. Entsprechende Versuche laufen in den Ländern.

Die Kultusministerkonferenz erarbeitet zur Zeit einen Rahmen, der eine gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse, die in einem solchen zehnten Bildungsjahr erworben werden, gewährleisten soll.

1.4

Unter den Ländern besteht Übereinstimmung,

- daß grundsätzlich alle Schüler die Möglichkeit haben sollten, ein 10. Bildungsjahr zu besuchen,
- daß ein 10. Bildungsjahr allgemeinbildenden und/oder berufsvorbereitenden Charakter haben soll,
- daß ein 10. Bildungsjahr in Vollzeitform die Möglichkeit des nachträglichen Erwerbs des Hauptabschlusses bieten soll,
- daß der vorrangigen Einführung eines 10. Bildungsjahres für Jugendliche ohne Arbeitsverhältnis und mit Teilzeitberufsschulpflicht besondere Bedeutung zukommt.

Ein Teil der Länder will die Vollzeitschulpflicht um ein Jahr ausdehnen, während der andere Teil der Länder der Auffassung ist, daß der Besuch eines 10. Vollzeitschuljahres freiwillig bleiben sollte.

Für ein 10. Bildungsjahr stehen folgende Grundmodelle nebeneinander:

- als Berufsgrundbildungsjahr in Vollzeit- oder Teilzeitform an der Berufsschule
- als berufsvorbereitendes Jahr an der Berufsschule
- als Vollzeitschuljahr an der Hauptschule.

Aus der unterschiedlichen Gestaltung des 10. Bildungsjahres in den Ländern haben sich bisher keine Schwierigkeiten ergeben.

Soweit aus unterschiedlichen zukünftigen Regelungen eines 10. Bildungsjahres Probleme erwachsen, sollen sie durch Vereinbarungen der Länder gelöst werden, ohne daß auf die Möglichkeit verzichtet werden müßte, unterschiedliche Erfahrungen zu sammeln.

2. Übergang von der Grundschule

(Ziffern 88 bis 121)

2.1

Die Bundesregierung stellt in ihrem Bericht fest, daß der Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen des gegliederten Schulwesens (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) und aus der Orientierungsstufe der Klassen 5 und 6 in den Ländern unterschiedlich geregelt ist. Unterschiede bestehen sowohl hinsichtlich des Zeitpunkts der Übergangsentscheidung und bei der Gestaltung des Übergangsverfahrens als auch bei der Berücksichtigung des Elternwillens im Übergangsverfahren. Nach Auffassung der Bundesregierung müssen zur Wahrung eines Mindestmaßes an Chancengleichheit und Vergleichbarkeit im Bildungsangebot und an Freizügigkeitsvoraussetzungen die folgenden Fragen, jedenfalls auf längere Sicht, für das gesamte Bundesgebiet in den Grundzügen geregelt werden:

- Die Entscheidung über den Zeitpunkt (Abschluß der Klasse 4, der Klasse 6 oder 7), bis zu dem in erster Linie die Erziehungsberechtigten über die Schulartwahl entscheiden;
- die Ausgestaltung des nach diesem Zeitpunkt notwendigen Überprüfungsverfahrens (Schulgutachten, Auswahlprüfung, Erprobungszeit);
- die Anerkennung dieser Übergangsentscheidung in allen Ländern.

2.2

Die Forderung der Bundesregierung, daß die jeweiligen Schulartentscheidungen in allen Ländern anerkannt werden, ist unabhängig von einem einheitlichen Überprüfungsverfahren erfüllt, da alle Länder ohne Einschränkung die im jeweiligen anderen Land erworbenen Berechtigungen zum Besuch weiterführender Schulen anerkennen. Hinsichtlich der beiden anderen Forderungen, die die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Übergang von der Grundschule stellt, herrscht ein breiter Konsens unter den Ländern, daß der Wahl des richtigen Bildungsganges für das Kind eine zentrale Bedeutung zukommt. Auffassungsunterschiede über den einschlagenden Weg konnten im Bildungsgesamtplan von 1973 nicht überwunden werden; jedoch bestand allseitiges Einvernehmen, daß bei der Einführung der Orientierungsstufe der Schwerpunkt in der inhaltlichen Ausgestaltung liegt. Der Bund und sechs Länder verständigten sich im Bildungsgesamtplan auf folgende Maßnahmen:

„Zusammenfassung der beiden ersten Schuljahre des Sekundarbereichs I zur Orientierungsstufe. In den Stadtstaaten mit sechsjähriger Grundschule entsprechen der Orientierungsstufe die beiden letzten Klassen der Grundschule. Die Orientierungsstufe ist schulformunabhängig zu organisieren. Eine Auslese der Schüler bei der Aufnahme findet nicht statt. Die entsprechenden organisatorischen Maßnahmen sind zu treffen. In der Orientierungsstufe sollen die curricularen

Angebote — unabhängig von der Zuordnung zu bestimmten Schulformen — einheitlich sein. Lehrer verschiedener Schulformen sollen in der Orientierungsstufe besonders eng zusammenarbeiten. Es wird angestrebt, die Richtwerte für Klassengröße, Unterrichtszeit und Lehrerwochenstunden unabhängig von der räumlichen Zuordnung zu vereinheitlichen.“

Demgegenüber legten fünf Länder in einem besonderen Votum fest:

„Die beiden ersten Schuljahre des Sekundarbereichs I — die jetzigen Klassen 5 und 6 — sollen zur Orientierungsstufe entwickelt werden. Die Orientierungsstufe kann organisatorisch sowohl an verschiedenen Schulformen (Hauptschule, sechsjährige Realschule, Gymnasium) zugeordnet wie auch schulformunabhängig gestaltet werden. Unabhängig von der Schulform, der sie zugeordnet ist, sollen die curricularen Angebote in allen Schulen einheitlich sein. Neben einer modernen Fremdsprache kann auch Latein als erste Fremdsprache weiterhin angeboten werden. Differenzierungen sind zulässig und sollen so angelegt sein, daß sie den Wechsel zwischen den Kursen ermöglichen. In der Orientierungsstufe sollen Lehrer verschiedener Schulformen zusammenarbeiten. Es wird angestrebt, die Richtwerte für Klassengröße und Unterrichtszeit in den verschiedenen Schulformen — wie auch im übrigen Sekundarbereich I — anzugleichen.“

Vor dem Hintergrund dieser Auffassungsunterschiede über die Orientierungsstufe sind die einschlägigen Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz zu würdigen. Namentlich durch die Vereinbarung über die Orientierungsstufe vom 28. Februar 1974 hat die Kultusministerkonferenz übereinstimmend Festlegungen über die Inhalte der Orientierungsstufe getroffen. Weiterhin bestehen die Vereinbarung betreffend die Übergänge von einer Schulart in die andere von 1960 i. d. F. vom 23. März 1966, die Richtlinien und Empfehlungen zur Ordnung des Unterrichts in den Klassen 5 bis 11 der Gymnasien vom 14./15. Juni 1966 sowie die Empfehlungen zur Ordnung des Sonderschulwesens vom 16. März 1972.

In der Vereinbarung betreffend die „Übergänge von einer Schulart in die andere“ von 1960 i. d. F. von 1966 wird zunächst grundsätzlich festgestellt, daß

„das natürliche Recht der Eltern auf die Erziehung ihrer Kinder bei der Wahl des Bildungsweges beachtet werden muß“ ...

und daß der Übergang auf verschiedenen Altersstufen möglich sein muß,

„da sich die geistige Entwicklung des Kindes in verschiedenen Phasen von unterschiedlicher Dauer vollzieht“.

Weiterhin wurde vereinbart, daß alljährlich eine Überprüfung von Eignung und Leistung der zum Übertritt heranstehenden Schüler stattfindet, die sich im allgemeinen auf schriftliche Arbeiten und Probeunterricht stützt.

Es steht jedoch den Ländern frei,

„Schüler, die sich bereits in der Grundschule einwandfrei gezeigt haben, von diesem Teil des Verfahrens zu befreien“.

Die Kultusministerkonferenz stellt schließlich in ihrer Vereinbarung fest, daß der gesamte Aufbau des allgemeinbildenden Schulwesens nicht starr sein darf und auch spätere Übergänge in jede Richtung gestatten muß. Dabei sollen sich die Schulen des vereinbarten Verfahrens in sinngemäßer Abwandlung bedienen.

„Darüber hinaus ist der Übergang einzelner Schüler auf keiner Altersstufe ausgeschlossen.“

Ferner wurde vereinbart, daß die Länder wegen der Schwierigkeiten der Frage des Schulüberganges die Möglichkeit haben,

„andere Verfahren in einzelnen Versuchen zu erproben oder auf den Überprüfungsteil des Verfahrens . . . ganz zu verzichten.“

Schließlich erkennen die Kultusminister der Länder zum Abschluß der Vereinbarung die Ergebnisse der Aufnahmeprüfungen in das Gymnasium und die Realschulen gegenseitig an. Sofern auf den Überprüfungsteil des Verfahrens verzichtet worden ist, werden die Bescheinigungen der zuständigen Schulbehörden oder Schulen über die Genehmigung der Aufnahme in ein Gymnasium oder in eine Realschule gegenseitig anerkannt.

In der Vereinbarung über die Orientierungsstufe von 1974 wird die oben dargestellte Vereinbarung weiterentwickelt. Als neuer Gedanke tritt hinzu, das Ziel, in dieser Stufe

„ein gemeinsames grundlegendes Bildungsangebot, das alle Fächer/Fächergruppen des Sekundarbereichs I umfaßt“

anzubieten und auf diese Weise die Möglichkeit zu eröffnen,

„die Entscheidung über die Schullaufbahn der Schüler bis zum Ende der Klasse 6 offenzuhalten, um sie dadurch auf eine verlässlichere Grundlage zu stellen.“

Dies kann schulformabhängig, d. h. an der Hauptschule, der Realschule und dem Gymnasium ebenso wie schulformunabhängig geschehen.

Am Ende der Orientierungsstufe und vor dem Übergang in die Klasse 7 der weiterführenden Schulen ist in der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz ebenfalls ein Überprüfungsverfahren als Grundlage für die Entscheidung über den weiteren Bildungsweg des Schülers vorgesehen.

2.3

Aus den dargelegten Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz zum Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen wird deutlich, daß die Länder schon sehr früh eine Entwick-

lung eingeleitet haben, mit der an die Stelle eines punktuellen Übergangsverfahrens nach einer bestimmten Klassenstufe und im Rahmen einer zeitlich begrenzten Aufnahmeprüfung eine Übergangsphase tritt, in der die Entscheidung für die weitere Schullaufbahn vorbereitet wird.

Für die Einheitlichkeit der schulischen Bildung in Planung und Verwirklichung der Wahl des richtigen Bildungsganges beim Übergang von der Grundschule in den Sekundarbereich I ist von wesentlicher Bedeutung, daß der „Anspruch des Einzelnen auf Förderung und Entfaltung seiner Begabungen, Neigungen und Fähigkeiten erfüllt“ wird, damit „Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit zu einander ergänzenden und bedingenden Prinzipien“ werden (Bildungsgesamtplan S. 8).

Deshalb ist eine zu frühzeitige Festlegung auf einen bestimmten Bildungsgang zu vermeiden. Diese Einsicht bildet die Grundlage des Konsenses aller Länder, die Jahrgänge 5 und 6 als Orientierungsstufe zu gestalten, in der die curricularen Angebote einheitlich sein und die Lehrer der verschiedenen Schulformen zusammenarbeiten sollen.

2.4

Unter den Forderungen der Bundesregierung im Strukturbericht zu diesem Problemkomplex nimmt die Festlegung eines einheitlichen Zeitpunktes, bis zu dem der Wille des Erziehungsberechtigten für den Übergang in eine weiterführende Schule von ausschlaggebender Bedeutung ist, die erste Stelle ein. Erst an zweiter Stelle wird die einheitliche Ausgestaltung von Überprüfungsverfahren und die Anerkennung von Überprüfungsentscheidungen durch alle Länder gefordert.

Die Kultusministerkonferenz hat zur Frage eines einheitlichen Zeitpunktes in ihren Vereinbarungen stets die Bedeutung der Berücksichtigung des Elternwillens hervorgehoben, ohne jedoch eine Aussage darüber zu machen, ob und bis zu welchem Zeitpunkt er für die Zuweisung eines Schülers zu einer bestimmten Schulart, auch gegen das Votum eines Schulgutachtens, von ausschlaggebender Bedeutung sein soll. Deshalb wäre eine Vereinbarung wünschenswert, bei der nach Abschluß der Orientierungsstufe dem Elternwunsch auf der Grundlage eines Schulgutachtens entscheidende Bedeutung zukommt.

Zur Ausgestaltung des Feststellungsverfahrens über die Eignung für weiterführende Bildungsgänge am Ende der Orientierungsstufe hat die Kultusministerkonferenz bereits grundlegende Elemente vereinbart:

„Grundlage für diese Entscheidungen sind:

- Die in den einzelnen Fächern bzw. Fächergruppen festgestellten Leistungen; informelle und standardisierte Leistungstests können dabei benutzt werden
- ein von der Konferenz der an der Orientierungsstufe unterrichtenden Lehrer erstelltes

pädagogisches Gutachten, das insbesondere die Entwicklung des Lernverhaltens berücksichtigt und nach Möglichkeit erkennbare Tendenzen aufzeigt."

Die Länder sind bei Vorliegen eines entsprechenden Bedürfnisses bereit, noch weitergehende aufeinander abgestimmte Regelungen zu treffen.

3. Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I (Mittelstufe)

(Ziffer 135 bis 171)

3.1

Die Darlegungen im Strukturbericht der Bundesregierung betreffend die Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- (1) Angebot der wichtigsten Abschlußarten in allen Ländern und gegenseitige Anerkennung der in ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse und Übergangsentscheidungen;
- (2) einheitliche Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen für den Eintritt in die verschiedenen Bildungseinrichtungen, für den zeitlichen Rahmen der im Bildungsziel vergleichbaren Bildungsgänge und der Berechtigungen, zu denen diese Angebote führen;
- (3) Schaffung eines in den Übergängen einheitlichen Übergangs- und Abschlußsystems.

3.2

Die Einheitlichkeit der Übergänge und gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse der zum Sekundarbereich I gehörenden Schularten ist in den Grundzügen im Abkommen der Länder zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens (Hamburger Abkommen) geregelt.

Als Abschlüsse im Sekundarbereich I sind zu bezeichnen: der Hauptschulabschluß, der Realschulabschluß, diesen gleichgestellte Abgangszeugnisse der Gymnasien bzw. der Realschulen, die Versetzung in die 11. Jahrgangsstufe des Gymnasiums sowie die entsprechenden Abschlüsse der Gesamtschule. Diese Abschlüsse werden in allen Ländern angeboten und gegenseitig anerkannt. Die Abschlüsse werden in allen Ländern gleich bewertet, ob sie nun im eigenen oder in einem anderen Bundesland erworben wurden. Dies sind fast alle Abschlüsse. Gegenseitige Anerkennung bedeutet zugleich die Zuerkennung der in den aufnehmenden Ländern damit verbundenen Übergangsberechtigungen.

Grundlage für die Anerkennungsregelungen sind im wesentlichen folgende Vereinbarungen und Übereinkünfte:

- (1) Abkommen zwischen den Ländern zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schul-

wesens (Hamburger Abkommen) von 1964 und Ergänzungen von 1968 und 1971

- (2) Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung der an Gesamtschulen erworbenen Zeugnisse vom 11. Oktober 1972 und vom 24. Juni 1977
- (3) Gleichwertigkeit von Abgangszeugnissen der Realschulen und Gymnasien mit Abschlußzeugnissen der Hauptschule vom 26. Dezember 1965
- (4) Ordnung der Schlußprüfung an Deutschen Schulen im Ausland vom 14. August 1953
- (5) Bildungsgesamtplan von 1973

Unterschiedliche Regelung gibt es bei den Sonderformen des Hauptschulabschlusses sowie bei Berechtigungen für den Übergang in die gymnasiale Oberstufe.

In diesen Fällen handelt es sich um Abschlüsse bzw. Entwicklungen, die nicht in allen Ländern zu finden sind.

In dem Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 20. Dezember 1965 über die Gleichwertigkeit von Abgangszeugnissen der Realschule und Gymnasien mit Abschlußzeugnissen der Hauptschule werden Abgangszeugnisse der Realschule und Gymnasien mit einem Versetzungsvermerk in eine Klasse, die über der Stufe liegt, in der noch die Pflicht zum Besuch einer Vollzeitschule besteht, dem Abschlußzeugnis der Hauptschule gleichgestellt. Damit wird eine Regelung für den Erwerb des Abschlußzeugnisses der Hauptschule, für Schüler der Realschule und Gymnasien getroffen und zwar des Inhalt, daß das Versetzungszeugnis in die Klasse 10 dem Hauptschulabschluß entspricht. Weiterhin ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Regelungen der Länder für den Erwerb des Hauptschulabschlusses für Nichtschüler — ohne daß es hierüber eine Vereinbarung der Kultusministerkonferenz gibt — sich so weitgehend ähneln, daß sie fast als identisch bezeichnet werden können.

3.3

In dem Maße, wie es gelingt, zu einer weiteren Vereinheitlichung des Verfahrens beim Übergang von der Orientierungsstufe in die nachfolgenden Bildungsgänge (Stellung des Schulgutachtens und des Elternwunsches) zu kommen, regelt sich die Frage der einheitlichen Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen zu den Bildungsgängen der Sekundarstufe I.

Der Bildungsgesamtplan von 1973 sieht neben einer Reform im Sekundarbereich I die Schaffung eines qualifizierenden Abschlusses am Ende des Sekundarbereichs I vor. Inhalte aus der Wirtschafts- und Arbeitswelt sollten einbezogen werden.

Die Beratungen innerhalb der Kultusministerkonferenz und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung über die Sekundarstufe I und ihr System von Abschlüssen sind in einem fortgeschrittenen Stadium, aber noch nicht abgeschlossen.

3.4

Die erste im Strukturbericht aufgestellte Forderung (Angebot der wichtigsten Abschlußarten in allen Ländern und gegenseitige Anerkennung der in ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse und Übergangsentscheidungen) ist weitgehend erfüllt. Die wichtigsten Abschlüsse der Sekundarstufe I, nämlich diejenigen der Hauptschule, der Realschule, die entsprechenden Abschlüsse der Gymnasien und Gesamtschulen werden in allen Ländern angeboten und auch gegenseitig anerkannt.

Die weitere Forderung der Bundesregierung nach einer einheitlichen Gestaltung der Zugangsvoraussetzung für den Eintritt in die Bildungseinrichtungen des Sekundarbereichs I, der die bereits in der vorstehenden Nummer 2 behandelte Problematik des Übergangs von der Grundschule in weiterführende Schulen entspricht, wurde aufgegriffen mit dem Hinweis, daß eine Vereinbarung wünschenswert sei, bei der nach Abschluß der Orientierungsstufe dem Elternwunsch auf der Grundlage eines Schulgutachtens entscheidende Bedeutung zukommt. Soweit spätere Übergänge, die etwa von der Hauptschule in die Realschule oder in das Gymnasium, hier angesprochen sind, enthält das Hamburger Abkommen bereits eine diese Übergänge in den Grundzügen vereinheitlichende Regelung.

Die Forderung schließlich, ein einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem für den Sekundarbereich I zu schaffen, das über die bereits vorhandenen grundlegenden Regelungen hinausgeht, greift Vorgaben des Bildungsgesamtplans auf. Beratungen innerhalb der Kultusministerkonferenz und der Bundesländer-Kommission über den Sekundarbereich I und sein System von Abschlüssen sind noch nicht abgeschlossen.

Die bisherigen Regelungen machen jedoch deutlich, daß die Länder schon in den bestehenden Schullaufbahnen und ihren Abschlüssen sowohl Gleiches als auch Gleichwertiges anerkennen. Sie sind sich einig, den Sekundarbereich I entsprechend zu gestalten und Curricula zu erarbeiten und zu erproben, die einem Grundbereich und einem Wahlbereich zuzuordnen sind und darum Grundlage eines Systems von Abschlüssen werden können. Diese Abschlüsse eröffnen den Zugang zu entsprechenden Bildungsgängen im Sekundarbereich II.

Eine Vereinbarung ist im Interesse einer gegenseitigen Abstimmung und Anerkennung wichtig.

4. Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe)

(Ziffern 172 bis 236)

4.1

Nach der im Strukturbericht dargelegten Auffassung muß ein in den Grundzügen einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem geschaffen werden, das alle studien- und berufsqualifizierenden Bildungsgänge im

Sekundarbereich II einbezieht und einander zuordnet. Der Hochschulzugang und die Hochschulzulassung bildeten einen Teil dieses Systems.

Weiter müssen nach Ansicht der Bundesregierung die Anforderungen an die Qualifikation eines Abschlusses oder nach besonderen zusätzlichen Leistungen wenigstens vergleichbar sein oder in den Grundzügen übereinstimmen; die nach ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse sollen im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden und müssen zu jeweils vergleichbaren Berechtigungen führen. Dies bedeutet nach Ansicht der Bundesregierung insbesondere, daß die Abschlüsse im dualen System und die entsprechenden Abschlüsse der berufsbildenden Schulen jeweils anerkannt werden müssen. Schließlich wird gefordert, die wichtigsten Abschlußarten in der Regel in allen Ländern anzubieten.

4.2

Durch Vereinbarungen über Abschlüsse und Übergänge im Sekundarbereich II sind geregelt:

1. Der Erwerb der Fachhochschulreife und der Zugang zur Fachoberschule
 - (1) Rahmenvereinbarung über die Fachoberschule i. d. F. vom 13. April 1971 und
 - (2) Rahmenordnung für die Abschlußprüfung der Fachoberschule vom 26. November 1971
2. Erwerb der allgemeinen Hochschulreife und der Zugang zu Abendgymnasien und Kollegs für Berufstätige
 - (3) Vereinbarung über die Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II vom 7. Juli 1972
 - (4) Vereinbarung über die Abiturprüfung der neugestalteten gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II i. d. F. vom 7. November 1974
 - (5) Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der an Gymnasien erworbenen Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife i. d. F. vom 13. Dezember 1973
 - (6) Vereinbarung über Abendgymnasien vom 3. Oktober 1957 i. d. F. vom 8. Oktober 1970
 - (7) Vereinbarung über die Institute zur Erlangung der Hochschulreife („Kollegs“) vom 7./8. Juli 1965
3. Der Erwerb von berufsqualifizierenden Abschlüssen in Berufsfachschulen und Fachschulen
 - (8) Rahmenordnung über die Berufsfachschulen vom 3. November 1971 mit speziellen Regelungen für die Berufsfachschulen für Kinderpflege und für technische Angestellte

- (9) Rahmenordnung für die Ausbildung und Prüfung von technischen Assistenten (Assistentinnen) vom 17./18. Dezember 1974
- (10) Rahmenordnung der Prüfung für chemisch-technische Assistenten (chemisch-technische Assistentinnen) vom 14./15. Mai 1964
- (11) Rahmenordnung für die Ausbildung von Technikern vom 18. Januar 1973
- (12) Rahmenordnung für die Prüfung von Technikern vom 18. Januar 1973
- (13) Rahmenordnung der staatlichen Prüfung für Chemotechniker i. d. F. vom 31. Juli 1970
- (14) Rahmenvereinbarung über die Fachschulen und höheren Fachschulen für Textil- und Bekleidungsgewerbe vom 3. Oktober 1968
- (15) Rahmenvereinbarung über die Fachschulen und höheren Fachschulen für Hauswirtschaft vom 3. Oktober 1968
- (16) Rahmenvereinbarung über die höheren Landbauschulen vom 18. März 1970
- (17) Rahmenordnung für die Ausbildung von staatlich geprüften Betriebswirten vom 7. November 1974
- (18) Rahmenvereinbarung über die sozialpädagogischen Ausbildungsstätten i. d. F. vom 6. Februar 1969
4. Der Erwerb beruflicher Teilqualifikationen im Rahmen des Berufsgrundbildungsjahres und der Berufsschule
 - (19) Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr vom 6. September 1973
 - (20) Zahlreiche Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz über Rahmenlehrpläne zur beruflichen Bildung
5. Der Bildungsgesamtplan von 1973 und vor allem der Stufenplan für Schwerpunkte der beruflichen Bildung von 1977 enthalten weitere Absprachen zu einer abgestimmten Entwicklung im Sekundarbereich II.

4.3

Im Bereich der allgemeinen Hochschulreife sind Vereinheitlichung und Anerkennung der Abschlüsse durch Vereinbarung geregelt. Noch keine Vereinbarung der Kultusministerkonferenz gibt es zur Zeit über den Erwerb einer fachgebundenen Hochschulreife. Durch eine „Vereinbarung über die befristete gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife, die an zur Zeit bestehenden Schulen, Schulformen bzw. -typen erworben worden sind“ vom 25. November 1976 sind auch diese Abschlüsse in das System der Vereinbarungen und Regelungen der Kultusministerkonferenz einbezogen worden. Auf Grund eines Beschlusses der

Kultusministerkonferenz vom 16. Februar 1978 wurde die Geltungsdauer dieser Übergangsvereinbarung bis 31. Juli 1982 verlängert, um die Arbeiten an einer endgültigen Regelung dieser Fragen nicht unter Zeitdruck zu setzen.

Probleme bestehen vereinzelt dort, wo durch landesspezifische Regelungen die Berechtigungen von Abschlüssen über die von der Kultusministerkonferenz vereinbarten Regelungen hinaus erweitert werden (z. B. Zuerkennung der allgemeinen Hochschulreife bei nur einer Fremdsprache), oder wo der Zugang zu Bildungseinrichtungen durch Veränderung der Zugangsvoraussetzungen über die von der Kultusministerkonferenz vereinbarten Regelungen hinaus erweitert wird (z. B. Zugang zur Fachschule für Sozialpädagogik mit Hauptschulabschluß anstelle des Realschulabschlusses oder der Fachschulreife).

Im dualen System erworbene berufsqualifizierende Abschlüsse sind seit jeher bei der Bestimmung von Zugangsvoraussetzungen zu den Einrichtungen im Sekundarbereich II einbezogen worden. Dabei verkürzt im Falle der Fachoberschule der Nachweis der bereits erworbenen beruflichen Qualifikation den Bildungsgang um ein Jahr.

Berufsqualifizierende Abschlüsse, die im dualen System erworben wurden, werden bei den meisten der oben aufgeführten Fachschulen als Zugangsvoraussetzung gefordert und entsprechend anerkannt.

Auch für den Erwerb der Hochschulreife an Abendgymnasien und Kollegs ist eine abgeschlossene Berufsausbildung und damit eine berufliche Qualifikation, die im dualen System erworben wurde, die Zugangsvoraussetzung.

Mit dem Erwerb der Fachschulreife an einer Berufsaufbauschule und der damit stets verbundenen beruflichen Qualifikation wird die Zugangsberechtigung zu Fachschulen und höheren Fachschulen, technischen Oberschulen und Gymnasien, die zur fachgebundenen Hochschulreife führen, erworben. Gleichzeitig gewährt das Prüfungszeugnis die Berechtigungen des Abschlußzeugnisses der Realschule.

Die meisten der oben aufgeführten Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz enthalten auch Bestimmungen über die Anforderungen, die an den Erwerb der Qualifikation bei der Abschlußprüfung zu stellen sind (Notendefinition, Notenprofil).

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß die Bildungsgänge und Abschlüsse, über die von der Kultusministerkonferenz eine Vereinbarung abgeschlossen wurde, auch in allen Ländern der Bundesrepublik in der Regel angeboten werden. Die gegenseitige Anerkennung dieser Abschlüsse ist durch die Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz sichergestellt.

4.4

Unabhängig davon, ob die bisher in Modellversuchen gesammelten Erfahrungen ausreichen, um

Vorschriften zu erlassen, die die Abschlüsse der beruflichen Bildung und die studienqualifizierenden Abschlüsse in ein gemeinsames Übergangs- und Abschlußsystem einbeziehen, erkennen auch die Länder die Notwendigkeit für ein abgestimmtes System von Übergängen und Abschlüssen im Sekundarbereich II an. Mit den vorhandenen unterschiedlichen Regelungen der Länder sind nämlich auch unterschiedliche Möglichkeiten des Zugangs zu weiterführenden Bildungseinrichtungen gegeben, die nur jeweils in dem Land gelten, das die entsprechende Regelung erlassen hat. Es handelt sich dabei um rd. 8 % der Abschlüsse (Realschulabschlüsse, Fachschulreife, Fachhochschulreife, Hochschulreife). Indessen würdigt der Bericht der Bundesregierung nicht in hinreichendem Maße die erfolgreichen Bemühungen der Länder um eine Abstimmung der studienqualifizierenden Abschlüsse in den übrigen Bereichen; in diesen sind die im Strukturbericht enthaltenen Forderungen weitgehend erfüllt.

Ein Teil der noch offenen Probleme soll durch Vereinbarungen der Länder untereinander gelöst werden. Dazu gehören

- Abstimmung und gegenseitige Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigungen (allgemeine, fachgebundene und Fachhochschulreife)
- Einbeziehung der beruflichen Qualifikationen und Abschlüsse außerhalb des dualen Systems in ein Abschluß- und Berechtigungssystem im Sekundarbereich II
- Abstimmung der Eingangsqualifikationen zum Eintritt in die verschiedenen Bildungsgänge, der Übergangsbedingungen und der Zusatzqualifikationen
- Entwicklung neuer Bildungsgänge zu den verschiedenen Abschlüssen unter Einbeziehung von Doppelqualifikationen und die gegenseitige Anerkennung von entsprechenden Versuchen

Andere noch offene Probleme lassen sich durch gemeinsame Maßnahmenplanung von Bund und Ländern und durch Rechtsverordnungen des Bundes lösen. Dazu gehören

- Einbeziehung der beruflichen Qualifikationen und Abschlüsse im dualen System in ein Abschluß- und Berechtigungssystem im Sekundarbereich II
- Anerkennung von schulisch vermittelten beruflichen Abschlüssen in den Ausbildungsberufen
- Neuordnung der Berufsfelder, Entspezialisierung der Grundbildungsphase und Erhöhung der vertikalen und horizontalen Durchlässigkeit innerhalb der beruflichen Bildung und innerhalb des Sekundarbereichs II insgesamt.

Im Bereich der Hochschulzulassung gibt der Bericht die gegenwärtig gültige Rechtslage zutreffend wieder. Es muß jedoch darauf verwiesen werden, daß

sich die Kultusministerkonferenz zwischenzeitlich materiell auf den Entwurf einer Neufassung des Staatsvertrages über die Hochschulzulassung geeinigt hat.

Der Auftrag, eine Vergleichbarkeit der Hochschulzugangsberechtigung innerhalb der Länder sowie zwischen den Ländern hinsichtlich der

- Anforderungen und
- Bewertungen

herzustellen, ist sicherlich nicht erfüllt. Dies erfordert jedoch nicht eine Gleichförmigkeit im Sinne einer Deckungsgleichheit von Prüfungsinhalten. Hierauf hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 8. Februar 1977 ausdrücklich hingewiesen.

Regelungen für das besondere Auswahlverfahren bei Studiengängen mit einem hohen Bewerberüberhang sind durch die Einigung der Kultusministerkonferenz vom 17./18. November 1977 auf Grundsätze für ein Übergangsverfahren gemäß § 72 HRG sowie durch die Einigung auf den Entwurf eines neuen Staatsvertrages angestrebt.

5. Übergänge und Abschlüsse in den übrigen Bildungsbereichen

(Ziffern 237 bis 245)

5.1

Für die Frage der Übergänge von Fachhochschulen an die wissenschaftlichen Hochschulen, die im Hochschulrahmengesetz des Bundes nur teilweise geregelt sind, ist nach Auffassung des Bundes langfristig eine in den Grundzügen einheitliche Regelung erforderlich. Weiter stellt der Strukturbericht fest, daß eine im gesamten Bundesgebiet geltende Gleichwertigkeit der Abschlüsse eine wesentliche Voraussetzung dafür sei, daß unter verschärften Wettbewerbsbedingungen um Arbeitsplätze ein Mindestmaß an Chancengleichheit und Mobilität gewahrt werde.

Für eine allerdings nach Umfang und Zeitphasen noch nicht absehbare künftige Neuordnung der Aufgaben von Erstausbildung und Weiterbildung heißt es im Strukturbericht, sie könne auf Dauer nur nach für das gesamte Bundesgebiet einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden.

5.2

In diesem Kapitel des Strukturberichts werden keine akuten Mängel festgestellt. Soweit die angesprochenen Bildungsbereiche nicht bundesrechtlich geregelt sind, ist insbesondere auf das Abkommen zwischen den Ländern zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Fachhochschulwesens vom 31. Oktober 1968 hinzuweisen, dessen Artikel 2 bestimmt, daß die einander entsprechenden Lehr- und Studienprogramme der Fachhochschulen und der anderer Hochschulen aufeinander abzustimmen sind; der Übergang der Studenten von einem Hochschulbereich

zum anderen ist zu erleichtern. Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Fachhochschulgesetzgebung in den Ländern vom 12. März 1970 sehen vor, daß die Absolventen der Fachhochschule an jeder anderen Hochschule studieren können; Studenten, die das Grundstudium mit Erfolg abgeschlossen haben, können das Studium an einer anderen Hochschule in derselben oder einer verwandten Fachrichtung fortsetzen.

5.3

Daß der Übergang von Hochschule zu Hochschule schon immer mit gewissen Anpassungsschwierigkeiten verbunden war, kann nicht verkannt werden. Auch unter der Geltung des Hochschulrahmengesetzes wird in Anbetracht der von den einzelnen Hochschulen autonom nach Maßgabe der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten erstellten Prüfungs- und Studienordnungen dieser Zustand erhalten bleiben. Zu Recht bezeichnet die Bundesregierung dies jedoch als keinen akuten Mangel, denn einerseits hat diese Vielfalt in den Ausbildungsinhalten weder früher noch heute einen Hochschulortwechsel unmöglich gemacht, sondern vielmehr hat dieser Zustand zur Bereicherung des Gesamtstudienangebots beigetragen.

5.4

Für den Bereich der beruflichen Weiterbildung ist eine grundlegende Neuregelung erforderlich. Nach dem Berufsbildungsgesetz hat der Bund die Kompetenz für alle Regelungen im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung außerhalb der Schulen. Das Gesetz gibt ihm die Möglichkeit, den außerschulischen Bereich beruflicher Weiterbildung einheitlich zu regeln. Indessen hat der Bund von dieser Kompetenz bisher nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. Die Länder sind an einer grundlegenden Neuregelung generell durchaus interessiert. Sie erwarten dabei eine stärkere Beteiligung des schulischen Bereichs in der beruflichen Erstausbildung, z. B. durch die Einrichtung des Berufsgrundbildungsjahres, und für den Bereich der beruflichen Weiterbildung besonders einheitlichere und leichter überschaubare und vergleichbare Regelungen im Zusammenhang mit der Handwerksordnung (Meisterprüfung).

6. Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung

(Ziffern 246 bis 291)

6.1

Der Strukturbericht der Bundesregierung befaßt sich im Kapitel 6 (Ziffern 246 bis 291) mit der Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung, und zwar im einzelnen

- a) mit der Abstimmung zwischen Ausbildungsordnungen des Bundes und Rahmenlehrplänen der Länder im dualen System,

- b) mit dem Berufsgrundbildungsjahr und seiner Durchführung in den Ländern,
- c) mit den einjährigen Berufsfachschulen.

Dazu werden im Strukturbericht der Bundesregierung u. a. folgende Aussagen gemacht:

Ziffer 249: „Berufliche Mobilität und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt setzen einheitliche und mit einem vertretbaren Zeit- und Koordinierungsaufwand zustande gekommene Entscheidungen über die Gestaltung der Ausbildungsinhalte voraus. Notwendig ist dafür vor allem, daß

- die Ausbildungsinhalte im dualen System (Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne) und die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Lernorten (Betrieb, überbetriebliche Ausbildungsstätte und Schule) einheitlich geregelt werden;

- die Inhalte des vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres (sowie der entsprechenden Angebote in Berufsfachschulen) und der beruflichen Grundbildung im dualen System soweit übereinstimmen, daß ein vergleichbarer Ausbildungsstand erreicht wird;

die organisatorische Zuordnung der Grundbildung zum dualen System oder zur Vollzeitschule kann demgegenüber unterschiedlich vor allem nach den jeweiligen Anforderungen des Berufsfeldes, gestaltet werden;

- vergleichbare berufsqualifizierende Bildungsgänge unabhängig von den Lernorten (im dualen System oder in Vollzeitschulen) zu gleichwertigen, im gesamten Bundesgebiet anerkannten Abschlüssen führen.“

Ziffer 258: „Die in den einzelnen Ländern gegenwärtig vorhandenen **Rahmenlehrpläne für den Berufsschulunterricht** weichen teilweise erheblich voneinander ab. Eine Auszählung in zwei Ländern ergab, daß bei rund 460 Ausbildungsberufen nur für höchstens 200 Ausbildungsberufe überhaupt Rahmenlehrpläne (einzelner Länder) vorhanden sind . . .“

Ziffer 259: „Das Verhältnis der Ausbildungsanteile von Berufsschulen, Betrieben und überbetrieblichen Ausbildungsstätten ist sowohl quantitativ als auch qualitativ in den einzelnen Ausbildungsberufen und in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.“

Den Ländern werden außerdem Unterschiede bei der Durchführung des Berufsgrundbildungsjahres angelastet (Ziffer 260 bis 269), u. a. in konzeptioneller Hinsicht (Ziffer 260), bei der Abgrenzung von fachpraktischen und fachtheoretischen Unterrichtsstunden (Ziffer 263), bei den Voraussetzungen für die Aufnahme in das BGJ (Ziffer 265), bei den Berechtigungen zum Eintritt in schulische Bildungsgänge (Ziffer 266) sowie bei den Übergängen in die Fachstufe der Berufsausbildung (Ziffer 267). Schwierigkeiten mit Betrieben beim Abschluß von Ausbildungsverträgen mit verkürzter Ausbildungszeit werden wenigstens teilweise auch auf Unterschiede zwischen den Ländern bei der Durchführung des BGJ zurückgeführt (Ziffer 268).

Ziffer 270 gilt den einjährigen **Berufsfachschulen**: „Vergleichbare Probleme stellen sich auch bei den neben dem schulischen Berufsgrundbildungsjahr bestehenden vollzeitschulischen Angeboten vor allem in der einjährigen Berufsfachschule. Die einjährige Berufsfachschule ist nach der Berufsgrundbildungsjahr-Anrechnungs-Verordnung unter bestimmten Mindestvoraussetzungen ebenfalls als erstes Ausbildungsjahr anzurechnen und hat in der Gewichtung von Fachrichtung, Fachtheorie und Allgemeinbildung unterschiedliche Ausprägungen in den einzelnen Ländern erhalten.“

6.2

Auf folgende einschlägige Vereinbarungen ist hinzuweisen:

- (1) Gemeinsames Ergebnisprotokoll betr. das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen Bundesregierung und den Kultusministern (-senatoren) der Länder vom 30. Mai 1972

dazu:

Beschlußverfahren abgestimmter Lehrplanentwürfe (Beschuß der Kultusministerkonferenz vom 5./6. Februar 1976)

- (2) Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr vom 6. September 1973
- (3) Bezeichnungen zur Gliederung des beruflichen Schulwesens (Beschuß der Kultusministerkonferenz vom 8. Dezember 1975)
- (4) Rahmenordnung über die Berufsfachschulen vom 3. November 1971

Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen

Die (a) Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen erfolgt nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll vom 30. Mai 1972. Wie in dem Strukturbericht selbst dargelegt, sind nach dem Verfahren gemäß dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll bis Ende 1977 insgesamt neun Ausbildungsordnungen mit entsprechenden Rahmenlehrplänen der Länder abgestimmt worden. 45 Projekte befinden sich in der Abstimmung, weitere 76 werden vorbereitet. Damit sind gegenwärtig bereits etwa ein knappes Drittel aller Ausbildungsberufe von diesem Verfahren erfaßt.

Zum Beschlußverfahren abgestimmter Rahmenlehrplanentwürfe hat die Kultusministerkonferenz am 5./6. Februar 1976 einen Beschluß gefaßt, der die unverzügliche Beratung der abgestimmten Entwürfe sicherstellt und mit dem zugleich die rasche Umsetzung in Erlasse der Länder vereinbart wurde.

Neben dem Abstimmungsverfahren nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll hat die Kultusministerkonferenz auch für diejenigen Ausbildungsberufe, für die der Bund nach Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes, aber auch noch vor Wirksamwerden des Gemeinsamen Ergebnisprotokolls,

d. h. ohne Abstimmung, neue Ausbildungsordnungen erlassen hat, angepaßte Rahmenlehrpläne beschlossen. Darauf wird auch im Strukturbericht (Ziffer 283) zutreffend hingewiesen. Nach diesem Verfahren hat die Kultusministerkonferenz für über 50 Berufe bzw. Berufsgruppen neue Rahmenlehrpläne erstellt, die später in das Abstimmungsverfahren nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll einbezogen werden sollen, aber schon jetzt dem Berufsschulunterricht zugrunde gelegt werden.

Berufsgrundbildungsjahr

Zum (b) Berufsgrundbildungsjahr hat die Kultusministerkonferenz am 6. September 1973 eine Rahmenvereinbarung geschlossen, deren Ziel es war, „die notwendige Einheitlichkeit in Vollzeitschulen“ zu gewährleisten. Die Vereinbarung legt

1. die Aufgabe des Berufsgrundbildungsjahres,
2. die Aufnahmevoraussetzungen,
3. den Unterricht (Allgemeine Grundsätze, Berufsfelder, Stundentafel für den berufsfeldübergreifenden und berufsfeldbezogenen Lernbereich) und
4. die Abschlüsse und Berechtigungen einheitlich fest.

Für die Rahmenlehrpläne für den berufsfeldbezogenen Lernbereich im Berufsgrundbildungsjahr wird auf das Abstimmungsverfahren gemäß dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll Bezug genommen.

Die Kultusministerkonferenz hat diese Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr beschlossen, nachdem der Bund eine entsprechende Anrechnungsverordnung für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft in Kraft gesetzt hatte. Sie hat damit zugleich unmittelbare Konsequenzen aus dem Berufsbildungsgesetz von 1969 gezogen. Ziel dieser Vereinbarung war ein entscheidender Beitrag zur Neuordnung der beruflichen Bildung im Sinne einer Grundbildung auf der Breite von Berufsfeldern und einer darauf aufbauenden Fachbildung. Die Kultusminister der Länder haben sich in den folgenden Jahren um eine schrittweise Verwirklichung des Berufsgrundbildungsjahres mit dem Ziel der generellen Einführung und um die Ausräumung noch entgegenstehender Schwierigkeiten bemüht, während der Bund weder durch Erlass weiterer Anrechnungsverordnungen noch durch entsprechende Gestaltung der Ausbildungsordnungen bisher zu einer abschließenden Lösung in seinem Zuständigkeitsbereich gekommen ist.

Im 17. Kontaktgespräch zwischen Bund und Ländern nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll am 5. November 1976 konnte über die Struktur des kooperativen Berufsgrundbildungsjahres eine Bund-Länder-Absprache getroffen werden, eine weitere Absprache über die Berücksichtigung des Berufsgrundbildungsjahres in Ausbildungsordnungen kam im Juni 1977 zustande. Bereits im Februar 1976 waren im 13. Kontaktgespräch von den Beauftragten des Bundes und der Länder gemeinsame Maßnahmen zur Überwindung der Schwierigkeiten bei der Anrech-

nung des Berufsgrundbildungsjahres auf die Ausbildungsdauer in anerkannten Ausbildungsberufen beschlossen worden. Dazu gehörten auf Kultusseite die Neuschneidung der Berufsfelder einschließlich der Schwerpunktbildung, die Überprüfung der Zuordnung der einzelnen Berufe zu den Berufsfeldern und die Überprüfung der Notwendigkeit und der Möglichkeiten der Erhöhung des fachbezogenen Unterrichts in fertigkeitsbetonten Berufsfeldern. Eine entsprechende Änderung der Rahmenvereinbarung vom 6. September 1973 wurde von der Kultusministerkonferenz eingeleitet.

Berufsfachschulen

Zu den (c) Berufsfachschulen hat die Kultusministerkonferenz in den „Bezeichnungen zur Gliederung des beruflichen Schulwesens“ vom 8. Dezember 1975 folgende Definition festgelegt:

„Berufsfachschulen sind Schulen mit Vollzeitunterricht von mindestens einjähriger Dauer, für deren Besuch keine Berufsausbildung oder berufliche Tätigkeit vorausgesetzt wird. Sie haben die Aufgabe, allgemeine und fachliche Lerninhalte zu vermitteln und den Schüler zu befähigen, den Abschluß in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder einem Teil der Berufsausbildung in einem oder mehreren anerkannten Ausbildungsberufen zu erlangen, oder ihn zu einem Berufsausbildungsabschluß zu führen, der nur in Schulen erworben werden kann.“

Ferner hat die Kultusministerkonferenz am 3. November 1971 eine „Rahmenordnung über die Berufsfachschulen“ beschlossen, in der neben einer Begriffsbestimmung gemeinsame Aussagen über die Arten von Berufsfachschulen, die Grundlagen der Ausbildung sowie weitere schulische Berechtigungen gemacht werden.

Für Berufsfachschulen, deren Besuch auf die Ausbildungszeit in anerkannten Ausbildungsberufen angerechnet wird, heißt es in der Rahmenordnung:

- (1) Die schulische Ausbildung soll dem Schüler einen Teil der Berufsausbildung in einem oder mehreren anerkannten Ausbildungsberufen vermitteln.
- (2) Zugangsvoraussetzung ist das Abschlußzeugnis der Hauptschule. Liegt ein gleichwertiges Zeugnis nicht vor, so findet ein Aufnahmeverfahren statt. Bei Berufsfachschulen mit höheren theoretischen Anforderungen können andere Voraussetzungen gefordert werden.
- (3) Die schulische Ausbildung dauert mindestens 1 Jahr.
- (4) Während des Besuchs der Schule ruht die Berufsschulpflicht bzw. der Schulbesuch wird auf die Dauer der Berufsschulpflicht angerechnet, sofern die Schulgesetze der Länder nichts anderes bestimmen.
- (5) Der Unterricht umfaßt mindestens 30 Wochenstunden, bei einem hohen Anteil an fachprakti-

scher Ausbildung in der Regel 35 Wochenstunden. Der Unterricht soll Fertigkeiten, praktische und theoretische Kenntnisse, die Gegenstand der Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf sind, in dem Umfang vermitteln, der dem Bildungsziel der Schule entspricht. Der Unterricht fördert auch die politische und kulturelle Bildung der Schüler.

- (6) Die schulische Ausbildung schließt mit einer Prüfung, die an der Schule durchgeführt und durch einen von der Schulaufsichtsbehörde bestellten Prüfungsausschuß abgenommen wird. Ihm können sachkundige Vertreter der nach dem Berufsbildungsgesetz zuständigen Stelle angehören. Über das Bestehen der Prüfung wird ein Zeugnis ausgestellt. Es ist der Nachweis zur Anrechnung auf die Ausbildungszeit in einem anerkannten Ausbildungsberuf.

In den Schlußbestimmungen der Rahmenordnung wurde als Übergangsregelung beschlossen:

„Bis zum Erlaß von Rahmenvereinbarungen über Stundentafeln, Lehrpläne und Prüfungen können die Länder die erforderlichen Regelungen unter Beachtung dieser Vereinbarung treffen.“

6.3

- a) Unbeschadet der Tatsache, daß die berufliche Bildung im dualen System auch bisher schon einen international anerkannten hohen Stand hatte, sind sich alle Beteiligten über die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung von schulischer und betrieblicher Berufsausbildung im dualen System einig. Der Bund macht im Strukturbericht gegen den Zeit- und Koordinationsaufwand des Verfahrens gemäß dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll Bedenken geltend. Nach einer zugegebenermaßen etwas längeren Anlaufphase ist das Verfahren nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll jedoch zügig in Gang gekommen. Bleibt es bei der Beteiligung der Sachverständigen der Sozialpartner auf der einen Seite und der Berufsschullehrer auf der anderen Seite bei der Erarbeitung von Entwürfen, wird sich der Koordinationsaufwand nicht wesentlich verringern lassen. Das dürfte auch für das Verfahren nach dem in der Beratung befindlichen neuen Verwaltungsabkommen gelten, das das Gemeinsame Protokoll ablösen soll.

Zur beschleunigten Verabschiedung der Rahmenlehrplanentwürfe und zu ihrer raschen Umsetzung in Erlasse der Länder wird auf den o. a. Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 5./6. Februar 1976 hingewiesen.

Die Länder haben mit der Anpassung der Rahmenlehrpläne an die zwar nach der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes, aber vor dem Verfahren nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll vom Bund erlassenen Ausbildungsordnungen — die übrigens zum Teil veraltet sind und bei der Einführung des Berufsgrundbildungsjahres Schwierigkeiten bringen — eine zusätzliche

Abstimmungsleistung im Bereich der beruflichen Bildung erbracht.

- b) Hinsichtlich des Berufsgrundbildungsjahres ist folgendes festzustellen: Die Rahmenvereinbarung in der geltenden Fassung sowie im Entwurf für die Neufassung sieht einheitliche Eingangsvoraussetzungen vor. Allerdings ist für die Eingangsvoraussetzungen eine gewisse Variationsbreite vorgesehen, die sich nach bestimmten Kriterien bemißt (z. B. individuelle Beratung des Bewerbers zur Feststellung, ob erfolgreicher Abschluß zu erwarten ist). Sobald die neue Rahmenvereinbarung für das Berufsgrundbildungsjahr verabschiedet ist, wird die Kultusministerkonferenz ihre Beratungen zur Formulierung von Inhalten und Lernzielen des Berufsgrundbildungsjahres einerseits für Jugendliche mit unterhalb des Hauptschulabschlusses liegenden Eingangsvoraussetzungen, andererseits für Jugendliche mit über dem Hauptschulabschluß liegenden Eingangsvoraussetzungen (z. B. Realschulabschluß) aufnehmen.

Nachdem die einheitlichen Ordnungsmittel zum Berufsgrundbildungsjahr (Neufassung der Rahmenvereinbarung, einheitliche Rahmenlehrpläne) vorliegen, kommt es nunmehr darauf an, daß der Bundesgesetzgeber entsprechende Ausbildungsordnungen und die Anrechnungsverordnung zum Berufsgrundbildungsjahr erläßt.

- c) Die Rahmenordnung für die Berufsfachschulen von 1971 hat zwar für die Gewichtung von Fachtheorie, Fachrichtung und Allgemeinbildung einheitliche Mindestbestimmungen festgelegt. Zu den in den Schlußbestimmungen in Aussicht gestellten gemeinsamen Rahmenlehrplänen der Länder ist es aber bis jetzt noch nicht gekommen.

6.4

In der Abstimmung von Ausbildungsinhalten der beruflichen Bildung sind auf der Basis des gemeinsamen Ergebnisprotokolls beachtliche Fortschritte erzielt worden. Dazu gehört auf der Länderseite insbesondere die Erarbeitung gemeinsamer Rahmenlehrpläne für Ausbildungsberufe und für das Berufsgrundbildungsjahr. Das Erreichte beweist, daß im Rahmen des föderativen Systems wirksame und erfolgreiche Abstimmungsarbeit geleistet wurde. Die Länder sind der Auffassung, daß ein Verwaltungsabkommen wesentliche Ansätze für eine weitere Verbesserung des Abstimmungssystems im Verhältnis zwischen Bund und Ländern enthalten muß. Sie meinen, daß in diesem Rahmen vordringlich das Grundproblem der Differenzierung der beruflichen Ausbildung und eine darauf aufbauende Fachbildung gemeinsam gelöst werden muß. Dazu gehört in erster Linie auch, daß der Bund seine Bemühungen verstärkt, in seinem Zuständigkeitsbereich die Realisierung der beruflichen Grundbildung voranzutreiben. Notwendig ist, daß die gewonnenen Erkenntnisse unverzüglich durchgesetzt werden, damit die Schwierigkeiten des schulischen Berufsgrundbildungsjahres überwunden werden.

7. Lehrerausbildung

(Ziffern 292 bis 335)

7.1

Zunächst ist hervorzuheben, daß der Bericht der Bundesregierung im Bereich der Lehrerausbildung feststellt, daß eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund nicht erforderlich ist. In ihrem Kapitel über die Lehrerbildung legt die Bundesregierung insbesondere dar:

Ziffer 292: Die Regelungen der Länder zur Ausbildung der Lehrer weichen bei der Festlegung der Lehramtsarten, der erforderlichen Studiendauer, der Dauer sowie der Art der schulpraktischen Ausbildung nach dem Studium und in der grundsätzlichen Gliederung (Stufenlehrausbildung oder schulartbezogene Ausbildung) zum Teil erheblich voneinander ab.

Die Ergebnisse von Prüfungen für bestimmte, in einigen Bundesländern bestehende Lehrämter werden in anderen Ländern zum Teil nicht anerkannt. Die geltenden Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes reichen nicht aus, um die gegenseitige Anerkennung und die dafür notwendige Einheitlichkeit zu sichern.

Ziffer 335: Um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit in der Lehrerausbildung und an Freizügigkeitsvoraussetzungen zu sichern, müssen die Dauer des Studiums und der praktischen Ausbildung in den Grundzügen nach einheitlichen Maßstäben geregelt werden.

Damit kann gewährleistet werden, daß die in den verschiedenen Lehrerausbildungsmodellen erworbenen, jeweils vergleichbaren Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden. Eine einheitliche **inhaltliche** Ausgestaltung und Entscheidung über die Einführung der Stufenlehrausbildung durch Bundesrecht ist dafür nicht erforderlich.

7.2

Auf folgende Vereinbarungen ist hinzuweisen:

- (1) Abkommen zwischen den Ländern zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens (Hamburger Abkommen) von 1964 mit Ergänzungen von 1968 und 1971
- (2) Richtlinien für die Ordnung der Prüfung für das Lehramt an Mittelschulen vom 17. Dezember 1953
- (3) Grundsätze zur wissenschaftlichen Prüfung für das Lehramt an Gymnasien i. d. F. vom 11. November 1968
- (4) Rahmenbestimmungen zur wissenschaftlichen Prüfung für das Lehramt an Gymnasien vom 21. Mai 1970
- (5) Grundsätze zur Ordnung der pädagogischen Ausbildung für das Lehramt an Gymnasien (Vorbereitungsdienst) vom 20. Mai 1954
- (6) Grundsätze zur pädagogischen Prüfung für das Lehramt an Gymnasien vom 20. Mai 1954

- (7) Ausbildung der Berufsschullehrer, Beschl. vom 28./29. September 1961
- (8) Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung für das Lehramt mit Schwerpunkt in der Sekundarstufe II — Lehrbefähigung für Fachrichtungen des beruflichen Schulwesens — vom 5. Oktober 1973
- (9) Rahmenverordnung für die Ausbildung und Prüfung der Lehrer für Fachpraxis im beruflichen Schulwesen vom 6. Juli 1973
- (10) Weitere Vereinbarungen betr. die Ausbildung von Lehrern für Leibeserziehung sowie für künstlerische Fächer
- (11) Bildungsgesamtplan von 1973

Grundlage der Bemühungen der Kultusministerkonferenz um eine Vereinheitlichung der Lehrerausbildung ist die im Abkommen zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens (Hamburger Abkommen) getroffene folgende Regelung:

§ 18 (1) Die nach Maßgabe der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz durchgeführten Lehramtsprüfungen werden von den vertragsschließenden Ländern gegenseitig anerkannt.

(2) Die zweiten Lehramtsprüfungen aller vertragsschließenden Länder werden gegenseitig anerkannt.

Alle oben aufgeführten Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz enthalten Regelungen im Hinblick auf die Dauer des Studiums bzw. der Ausbildung und die inhaltlichen Anforderungen für die Staatsprüfungen. Die Ausbildung für die verschiedenen Lehramter in den Ländern orientiert sich noch immer weitgehend an den getroffenen Regelungen.

Keine Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz gibt es für die Ausbildung und Prüfung der Lehrer an Grund- und Hauptschulen. Gleichwohl ist auch für diese Lehramter die Dauer der Ausbildung in der ersten Phase (Studium) in allen Ländern insoweit gleich geregelt, als sie mindestens sechs Semester beträgt.

Im Bildungsgesamtplan ist es über eine Neuordnung der Lehrerbildung zu keiner Vereinbarung gekommen. Dennoch gab es 1973 noch in folgenden Punkten Übereinstimmung:

- Lehramter sind mit stufenbezogenem Schwerpunkt einzurichten;
- die Ausbildung findet zweiphasig statt: Modellversuche mit einer einphasigen Lehrerausbildung sind möglich;
- das Studium umfaßt Fachwissenschaft und ein verbindliches erziehungswissenschaftliches Studium sowie fachdidaktische Studien.

Angesichts der sich mehrenden Ablehnungen von Lehramtsbewerbern durch so gut wie alle Bundesländer (aus jeweils unterschiedlichen Gründen) kann der Feststellung in dem Bericht der Bundesregierung, daß z. T. nicht geklärt sei, ob und wie weit die zwischen den Ländern getroffenen Vereinbarungen heute gelten sollen, kaum widersprochen werden. Die von der Bundesregierung genannten Beispiele sind von unterschiedlichem Gewicht in ihren Auswirkungen wie in ihrer Regelungsbedürftigkeit. Die von ihr hervorgehobene Regelbedürftigkeit des Problems, das mit der Einführung neuer Lehramter, die in anderen Ländern nicht bestehen, und mit der Stufenlehrrausbildung gegeben ist, besteht in der Tat. Es wäre sachlich ungerechtfertigt, das Fehlen von Übereinstimmung in dieser Frage nur als Folge parteipolitischer Polarisierung und prinzipieller Meinungsverschiedenheit darzustellen.

7.3

Die Annahme der Bundesregierung, im Rahmen der ihr bereits nach Artikel 75 Nr. 1 GG zustehenden Gesetzgebungskompetenz werde mit einer Ergänzung des Beamtenrechtsrahmengesetzes zur Regelung der Dauer des Studiums und des Vorbereitungsdienstes nach einheitlichen Maßstäben ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit gesichert, wird der gegenwärtig nicht befriedigend geregelt erscheinenden Problematik in diesem Bereich nicht voll gerecht. Als Gründe für die Nichtanerkennung von Lehramtsprüfungen außerhalb des jeweiligen Prüfungslandes werden vielmehr vorrangig Fragen der Fächerverbindungen, der Prüfungsanforderungen und -inhalte und der Schulorganisation angeführt. Eine die Anerkennung sichernde Regelung sollte sich auf einheitliche Rahmenbedingungen beschränken, ohne z. B. die Prüfungsanforderungen und -inhalte oder schulorganisatorische Fragen im Sinne einer Gleichförmigkeit und Deckungsgleichheit im einzelnen einheitlich zu gestalten.

7.4

Die Kultusministerkonferenz ist zur Zeit damit befaßt, gemeinsame Regelungen für Lehramtsprüfungen überhaupt und Vorschläge zur Überwindung von Hindernissen bei der Vergleichbarkeit von Lehramtsprüfungen zu erarbeiten, um eine einheitliche Einstellungspraxis in den Vorbereitungsdienst und in den Schuldienst in allen Ländern sicherzustellen.

Die bestehenden grundsätzlichen politischen Probleme, die sich insbesondere bei den Fragen der Gliederung und der Inhalte der Lehrerausbildung zeigen, bedürfen der Lösung durch politische Grundentscheidungen. Dabei ist das Ziel die uneingeschränkte Anwendung des § 18 des Hamburger Abkommens.

Anlage**zur Stellungnahme der Kultusministerkonferenz vom 20./21. April 1978**

Der Niedersächsische Kultusminister

Bonn, den 21. April 1978

Presseerklärung

Zur Abstimmung über die Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems erklärte Kultusminister Dr. Remmers:

Niedersachsen stimmt der Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zu, weist aber darauf hin, daß aufgrund der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP Niedersachsen gegebenenfalls bereit ist, Initiativen des Bundes, die auf eine weitere Stärkung der Einheitlichkeit im Bildungswesen zielen, zu unterstützen.