

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lattmann, Dr. Meinecke (Hamburg),  
Dr. Schweitzer, Dr.-Ing. Laermann, Dr. Dr. h. c. Maihofer, Frau Schuchardt und der  
Fraktionen der SPD und FDP**

**– Drucksache 8/4315 –**

### **Zum Bildungsföderalismus**

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft – Kab/Parl/II  
A 2-0104-6-2011-3/1-91/80 – hat mit Schreiben vom 25. August  
1980 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt  
beantwortet:

1. Ist der Bundesregierung bekannt, ob und ggf. welche neuen Vereinbarungen die Länder im Sinne ihrer Ankündigung in der Stellungnahme vom 20./21. April 1978 vor allem auf den folgenden Gebieten abgeschlossen und verwirklicht haben:
  - Ausdehnung und Gestaltung der Bildungspflicht,
  - Elternwahlrecht beim Übergang von der Grundschule,
  - Gegenseitige Anerkennung der Mittelstufenabschlüsse, einschließlich der Abschlüsse der Gesamtschulen,
  - Gegenseitige Anerkennung der Oberstufenabschlüsse,
  - Gegenseitige Anerkennung der Lehramtsabschlüsse,
  - Abstimmung der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule?

Die Bundesregierung hat in ihrem 1978 vorgelegten Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen und an gleichen Chancen für alle Bürger gefordert. Sie hat deshalb in den Grundzügen einheitliche Regelungen für die Schul- und Bildungspflicht, für die Übergänge und Bildungsabschlüsse sowie für die Abstimmung der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule vorgeschlagen.

In ihrer einstimmig verabschiedeten Stellungnahme vom 20./21. April 1978 zum Bericht der Bundesregierung hat die Kultusministerkonferenz der Länder erklärt, daß „Änderungen und Verbesserungen“ in den von der Bundesregierung aufgeworfenen Fragen „notwendig und mit Vorrang zu realisieren sind“, um die „Grundbedingungen für Freizügigkeit und gleiche Möglichkeiten im Rahmen einheitlicher Lebensverhältnisse“ zu

sichern. Die Regierungschefs aller Länder haben am 11. Mai 1978, unabhängig von unterschiedlichen Auffassungen zu den verfassungspolitischen Problemen, dieser Absichtserklärung der Kultusministerkonferenz zugestimmt und angekündigt, daß „die Länder alle Möglichkeiten für gemeinsame Lösungen nutzen werden“.

Der Bundesregierung ist bekannt, daß die Kultusministerkonferenz ein Arbeitsprogramm beschlossen hat, das auch Vorarbeiten für einen Teil der 1978 angekündigten und in der Frage genannten Vereinbarungen vorsieht. Seit der Stellungnahme der Kultusministerkonferenz ist jedoch noch keine der angekündigten neuen Vereinbarungen abgeschlossen worden.

Laufende Verhandlungen über neue Vereinbarungen, z. B. zur Anerkennung von Lehramtsabschlüssen, wurden von der Kultusministerkonferenz seit 1978 weitergeführt. Die Kultusministerkonferenz hat außerdem Vorarbeiten für eine neue Vereinbarung zur Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen aufgenommen. Die noch geltende Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen wird mit dem Ende des Schuljahres 1980/81 auslaufen. Die Arbeiten an entsprechenden Vereinbarungen in der Kultusministerkonferenz müssen nach Auffassung der Bundesregierung – ebenso wie die anderen von den Ländern und vom Bund als notwendig bezeichneten Vereinbarungen – im Interesse der betroffenen Schüler und ihrer Eltern zügig zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung den gegenwärtigen Stand der angekündigten Vereinbarungen?
3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die bisherige Bilanz der Umsetzung nicht sehr befriedigend ist, und welche Schlüsse sind hieraus zu ziehen?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß die bisherige Bilanz der Umsetzung der Absichtserklärung der Länder nicht befriedigt. Mehr als zwei Jahre nach der Stellungnahme der Länder ist noch keine der angekündigten neuen Vereinbarungen abgeschlossen worden. Viele Bürger sowie der Deutsche Bundestag konnten nach der Stellungnahme der Länder und der Ankündigung neuer Vereinbarungen zur Schul- und Bildungspflicht, zu den Übergängen und Abschlüssen im Bildungswesen sowie zur Abstimmung der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule erwarten, daß bald konkrete Verbesserungen erreicht werden. Die 1978 angekündigten Vereinbarungen sind unverändert notwendig.

Dies hat auch die öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung und Wissenschaft am 19. März 1980 zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems und zur Stellungnahme der Länder gezeigt. Fast alle Verbände haben in der Anhörung nachdrücklich

konkrete Verbesserungen gefordert, die ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen und vor allem die gegenseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse sichern. Die Verbände fordern, nach Auffassung der Bundesregierung mit Recht, daß die angekündigten Vereinbarungen der Länder bald abgeschlossen werden, um die Probleme zu lösen oder wenigstens zu mildern, die sich aus den Unterschieden im Bildungswesen der elf Bundesländer für viele Bürger ergeben.

Nachteile für Schüler, Eltern und Lehrer ergeben sich, wie die Länder und die Bundesregierung 1978 gemeinsam festgestellt haben, nicht nur bei einem Umzug von einem Bundesland in ein anderes. Die unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer haben darüber hinaus auch zur Folge, daß zwischen den Bundesländern auch unterschiedliche Bildungschancen für die Bürger bestehen, die erhebliche Auswirkungen auf die persönliche und berufliche Entwicklung haben können.

In einigen Gebieten, u. a. bei der Regelung des Elternwahlrechts beim Übergang von der Grundschule oder von der Orientierungsstufe, haben seit 1978 zwar einige Länder die Bestimmungen geändert. Die Änderungen entsprechen zum Teil den Vorschlägen der Bundesregierung in ihrem Bericht und der Länderstellungnahme zu dem Bericht. Die Bundesregierung und die Länder hatten sich übereinstimmend für den Vorrang des Elternwahlrechts bis zum Übergang in die Klasse 7 in allen Bundesländern ausgesprochen. Im Jahre 1978 hatten nur in drei Ländern die Eltern das Recht, eine weiterführende Schule (Hauptschule, Realschule, Gymnasium und, soweit in den Ländern vorhanden, Gesamtschule) nach dem Übergang von der Grundschule oder von der Orientierungsstufe für ihr Kind frei zu wählen. Neuregelungen in zwei weiteren Bundesländern (nach 1978) entsprechen diesen Bestimmungen und dem Vorschlag der Bundesregierung und der Länder. Änderungen des Übergangsverfahrens in anderen Bundesländern erfüllen die Forderung nach dem Vorrang des Elternwahlrechts jedoch nicht. Die 1978 von den Ländern angekündigte, aber noch nicht abgeschlossene Vereinbarung zur Stärkung des Elternwahlrechts ist daher, wie die übrigen angekündigten Vereinbarungen, nach wie vor notwendig.

Die Bundesregierung wird weiterhin mit Nachdruck darauf drängen, daß die Länder die zugesagten und notwendigen einheitlichen Regelungen treffen. Bleiben sie aus, werden die Vorschläge der Bundesregierung zur Übertragung bestimmter Gesetzgebungszuständigkeiten auf den Bund zusätzliches Gewicht erhalten. Jedenfalls wird die Bundesregierung auch künftig ihre gesamtstaatliche Verantwortung wahrnehmen, auf mehr Einheitlichkeit im Bildungswesen der Bundesrepublik hinzuwirken.

4. Ist der Bundesregierung bekannt, daß auch in neuerer Zeit verschiedene Probleme, insbesondere bei der gegenseitigen Anerkennung von Schulabschlüssen und Lehramtsabschlüssen aufgetreten sind?

In ihrem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems hat die Bundesregierung auf die Nachteile

hingewiesen, die sich für viele Bürger aus der Auseinanderentwicklung im Bildungswesen ergeben. An diesem Sachverhalt hat sich mehr als zwei Jahre seit der Vorlage des Berichts grundsätzlich nichts geändert. Die bildungspolitische Auseinandersetzung in den letzten Jahren hat in einigen Gebieten die Probleme verschärft. Ein Beispiel dafür ist die Androhung, Gesamtschulabschlüsse nicht mehr anzuerkennen. Nicht gesichert ist aber auch die gegenseitige Anerkennung anderer Mittelstufenabschlüsse sowie bestimmter Arten der Oberstufenabschlüsse, z. B. bei neuen Formen der Oberstufe und bei Abschlüssen, die eine fachgebundene und eine Fachhochschulreife verleihen. Auf die zunehmenden Probleme bei der gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen haben auch viele Verbände in der Anhörung vom 19. März 1980 hingewiesen.

Große Probleme stellen sich bei der Regelung und Ausgestaltung der Schul- und Bildungspflicht und der Bildungsangebote in Klasse 10. Die Bundesregierung hat für die Schul- und Bildungspflicht und die Mittelstufenabschlüsse eine in den Grundzügen einheitliche Entscheidung gefordert; die Länder haben auch dazu neue Vereinbarungen angekündigt. Bund und Länder haben sich außerdem im Rahmen der Arbeiten zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans darauf geeinigt, das 10. Vollzeitbildungsjahr für alle Jugendlichen in allgemeinbildenden Schulen oder in den verschiedenen Formen beruflicher Grundbildung weiter auszubauen.

Dabei kommt es unter anderem darauf an, den Jugendlichen in allen Ländern auch den Besuch eines 10. Hauptschuljahres zu ermöglichen, weil es nach den vorliegenden Erfahrungen für viele junge Menschen von erheblicher Bedeutung für den weiteren Bildungsgang und die anschließende Berufsausbildung sein kann. Das 10. Hauptschuljahr wird in sieben Ländern in unterschiedlicher Form – als Pflichtschuljahr, als freiwilliges, aber überall erreichbares Bildungsangebot oder als groß angelegter Modellversuch – angeboten. In vier Ländern – Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Schleswig-Holstein – haben die Jugendlichen bisher jedoch praktisch keine Möglichkeit, ein 10. allgemeinbildendes Schuljahr außerhalb der Realschule, des Gymnasiums oder der Gesamtschule zu besuchen. Dieser strukturelle Mangel sollte möglichst bald überwunden werden.

Vereinbarungen über die Regelung der Bildungspflicht sowie über die Bildungsangebote und -abschlüsse in Klasse 10 und ihre Anerkennung sind daher erforderlich, wenn die Jugendlichen in allen Ländern vergleichbare Wahlmöglichkeiten und Bildungschancen haben sollen.

Neue Vereinbarungen sind auch für die gegenseitige Anerkennung der Lehramtsabschlüsse notwendig. Bereits 1978 hatte die Kultusministerkonferenz in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung festgestellt, daß die „Ablehnungen von Lehramtsbewerbern durch so gut wie alle Bundesländer (aus jeweils unterschiedlichen Gründen)“ zunehmen. Auch an dieser Lage hat sich seither grundsätzlich nichts geändert. Die bereits vor 1978 aufgenommenen Verhandlungen in der Kultusminister-

konferenz über neue Ländervereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung der Lehramtsabschlüsse sind noch nicht abgeschlossen. Eine gegenseitige Anerkennung der Lehramtsabschlüsse ist z. Z. auch deshalb wichtig, weil viele Bewerber in einem anderen Bundesland Ausbildungsplätze für den praktischen Teil der Lehrerbildung und Arbeitsplätze suchen, wenn keine Stellen im eigenen Bundesland frei sind.

5. Sind der Bundesregierung Beispiele dafür bekannt, daß es durch das Einstimmigkeitsprinzip des föderativen Bildungssystems einem Land möglich gewesen ist, in die Bildungspolitik anderer Länder zeitweise oder auf Dauer nachhaltig einzuwirken?

Ist dieses Hineinregieren eines Landes in andere Länder nach Auffassung der Bundesregierung mit dem Geist des Föderalismus vereinbar?

Nach dem Grundgesetz sind die Länder für den weitaus überwiegenden Teil der Aufgaben im Bildungswesen zuständig. Die Länder und die Bundesregierung stimmen andererseits darin überein, daß auch auf dem Gebiet der Länderzuständigkeiten im Bildungswesen ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gesichert werden muß. Nach der geltenden Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern können die dafür notwendigen, 1978 angekündigten Verbesserungen nur durch Vereinbarungen der Länder verwirklicht werden. Diesen Vereinbarungen müssen alle Länder zustimmen, wenn sie ihr Ziel erreichen sollen, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im ganzen Bundesgebiet zu sichern.

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems auf die Probleme hingewiesen, die mit einem derartigen, auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhenden Abstimmungsverfahren in der Bildungspolitik verbunden sind. Das Einstimmigkeitsprinzip kann, wie auch die Länder in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung festgestellt haben, zur Verzögerung notwendiger Entscheidungen und zur Auseinanderentwicklung führen.

Notwendige einheitliche Entscheidungen können dabei unterbleiben. Bildungsabschlüssen anderer Bundesländer kann die Anerkennung verweigert werden, wenn ein Land oder ein Teil der Länder die gegenseitige Anerkennung von einer inhaltlichen Angleichung an die eigenen Anforderungen für den Abschluß abhängig macht. Ein Land oder ein Teil der Länder können auf diese Weise die Bildungspolitik anderer Bundesländer beeinflussen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn versucht wird, die eigenen bildungspolitischen Vorstellungen bei Verhandlungen über eine von allen Seiten als notwendig angesehene Vereinbarung durchzusetzen, die nur einstimmig, von allen Ländern abgeschlossen werden kann.

Die problematischen Auswirkungen des Einstimmigkeitsprinzips wurden u. a. in den seit 1975 geführten Verhandlungen über ein Bund-Länder-Verwaltungsabkommen zur Abstimmung der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule deutlich. Die Kultusministerkonferenz hatte in ihrer Stellungnahme zum Bericht der

Bundesregierung noch festgestellt, daß ein neues Verwaltungsabkommen notwendig ist, um die Abstimmung zu verbessern. Die Verhandlungen sind jedoch 1978 gescheitert, obwohl sich alle Regierungen der Länder und des Bundes außer der Bayerischen Staatsregierung auf einen Abkommensentwurf geeinigt hatten.

Versuche, wie die der Bayerischen Staatsregierung, Bildungsabschlüsse anderer Länder nicht mehr anzuerkennen, sind ebenfalls ein Beispiel für den Willen, die eigenen bildungspolitischen Vorstellungen auch anderen Bundesländern aufzuzwingen.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern nur erfolgreich sein, wenn sie vom Grundsatz der Toleranz und der Anerkennung verschiedener Wege in der Bildungspolitik ausgeht. Auf dem Umweg über die Anerkennung von Bildungsabschlüssen darf nicht versucht werden, die Einführung und Entwicklung bestimmter Schulformen in anderen Bundesländern, z. B. der Gesamtschule, oder andere bildungspolitische Entscheidungen zu verhindern. Die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen muß deshalb von großzügigen Maßstäben ausgehen, die die Interessen der betroffenen Bürger berücksichtigen und die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder, insbesondere der Landesparlamente, respektieren. Derartige Anerkennungsvereinbarungen für bestimmte Abschlüsse und Übergänge im Bildungswesen ohne eine inhaltliche Angleichung in allen Einzelheiten und ohne eine kleinliche Aufrechnung von Stundentafeln enthalten z. B. das 1964 abgeschlossene Hamburger Abkommen der Länder zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens und die erste Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen von 1972.

Mit einer großzügigen Anerkennungspraxis würde im innerstaatlichen Bereich der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens verwirklicht, der die notwendige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit im Bundesstaat bildet. Ebenso bestimmt er die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Politik in den Europäischen Gemeinschaften bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen anderer Mitgliedsstaaten. Ein „Hineinreagieren“ in die Politik anderer Bundesländer mit dem Mittel der Anerkennungsverweigerung ist mit diesem Grundsatz nicht zu vereinbaren.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß bei einer möglichen Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung Regelungen denkbar wären, die durch punktuelle Bundeskompetenzen nicht weniger, sondern mehr föderativen Wettbewerb ermöglichen?

Die Bundesregierung hat bereits in ihrem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems und in den Schlußfolgerungen zu diesem Bericht festgestellt, daß eine Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bildungswesen zum Ziel haben muß, den Wettbewerb der Länder um die besseren Lö-

sungen und neue Wege nicht einzuschränken, sondern die Gestaltungsverantwortung der Parlamente in Bund und Ländern – und damit auch den „föderativen Wettbewerb“ – zu stärken. Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen neuen Gesetzgebungs Zuständigkeiten des Bundes beschränken sich deshalb auf wenige gesamtstaatliche Rahmenentscheidungen. Entscheidungen des Bundesgesetzgebers wären danach nur angebracht für die Regelung der Schul- und Bildungspflicht, für die Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen, insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse, und für die Abstimmung der Ausbildungsinhalte der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen neuen Gesetzgebungs Zuständigkeiten des Bundes betreffen Gebiete, in denen nach der übereinstimmenden Auffassung der Länder und des Bundes gesamtstaatliche Rahmenentscheidungen unverzichtbar sind. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allein darüber, ob das notwendige Mindestmaß an Einheitlichkeit und zugleich die parlamentarische Gestaltungsverantwortung besser durch eine bundesgesetzliche Regelung oder durch eine einstimmig beschließende Koordination der elf Landesregierungen gesichert werden können. Da Einigkeit über die Notwendigkeit bestimmter einheitlicher Entscheidungen besteht, geht es dabei aber nicht um die Alternative „Föderalismus“ oder „Zentralismus“ im Bildungswesen, wie dies häufig zu Unrecht behauptet wird.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine bundesgesetzliche Regelung, die sich auf das nach der übereinstimmenden Auffassung der Länder und des Bundes notwendige Mindestmaß an einheitlichen Entscheidungen beschränkt, den Landesgesetzgebern in der Verfassungswirklichkeit eine größere Gestaltungsfreiheit sichern könnte, als eine Vereinheitlichung durch die Koordination von elf Landesregierungen. Bei einer Vereinheitlichung durch die Koordination der Regierungen ist nach den vorliegenden Erfahrungen nicht auszuschließen, daß in Vereinbarungen mehr geregelt und die Vereinbarungen selbst detaillierter gefaßt werden, als dies für das Ziel notwendig wäre, nur die unverzichtbaren gesamtstaatlichen Entscheidungen einheitlich zu treffen.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die gegenwärtige Ausgestaltung des föderativen Bildungssystems – von denbildungspolitischen Fragen einmal abgesehen – mitunter dadurch Probleme schafft, daß der Bürger und Wähler die politischen Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten nicht mehr durchschauen und sich deshalb bei der Wahrnehmung seiner Rechte in einer parlamentarischen Demokratie beeinträchtigt fühlen kann?

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems sowie in den Schlußfolgerungen zu diesem Bericht darauf hingewiesen, daß bei der Koordination durch Vereinbarungen zwischen den elf Landesregierungen notwendigerweise die Kontrollmöglichkeiten der Parlamente und der Bürger eingeschränkt sind. Verhandlungen

der Landessexekutiven untereinander mit dem Ziel, eine von allen Ländern getragene Vereinbarung zu finden, sind für die Bürger, aber auch für die Parlamente, nur schwer zu durchschauen. Eine Beurteilung der Frage, ob und wie eine einzelne Landesregierung die getroffene Vereinbarung beeinflußt hat, ist häufig nicht möglich. Ebensowenig können die Parlamente und die Bürger genau erkennen, ob und inwieweit eine andere als die abgeschlossene Vereinbarung möglich gewesen wäre. Die Koordination durch einstimmige Beschlüsse der elf Landesregierungen kann außerdem durch Wahlentscheidungen in den einzelnen Bundesländern kaum beeinflußt werden.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß die Bürger – zu Recht – das föderative Bildungssystem auch danach beurteilen, ob sie die politischen Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten durchschauen können.