

Mehr Vergleichbarkeit in der Bildung – Grundsätze für ein Bildungsrahmengesetz

Kurzfassung

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

Inhalt

1. Warum ein Bildungsrahmengesetz?	3
<i>1.a Verfassungsrechtliche Einordnung</i>	<i>3</i>
<i>1.b Warum der Ruf nach mehr Bundesverantwortung in der Bildung?</i>	<i>3</i>
<i>1.c Wie kommen wir zu mehr Vergleichbarkeit im Bildungswesen?</i>	<i>4</i>
2. Was könnte ein solches Bildungsrahmengesetz des Bundes umfassen?	6
<i>2.a Grundsätzliche individuelle und gesellschaftliche Bildungsziele, Rechtsanspruch</i>	<i>6</i>
<i>2.b Die Bildungsbereiche und ihre Ziele:</i>	<i>7</i>
- Frühkindliche Bildung	7
- Allgemeine Schulbildung	7
- Berufliche Bildung/Ausbildung	8
- Hochschulische Bildung	8
- Weiterbildung, lebensbegleitendes Lernen	9
- Nonformale Bildung, informelle Bildung	10
<i>2.c Bildungsfinanzierung</i>	<i>10</i>
<i>2.d Soziale Rahmenbedingungen</i>	<i>10</i>
<i>2.e Lehrpersonal, pädagogisches Personal</i>	<i>11</i>
<i>2.f Zuständigkeiten</i>	<i>11</i>

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de
V.i.S.d.P.: Heike Hänsel, Jan Korte

Verfasserin: Dr. Rosemarie Hein, MdB, Sprecherin für Allgemeine
Bildungspolitik sowie Berufliche Aus- und Weiterbildung
und AG Bildung der Fraktion

Telefon: 030/22771789

E-Mail: rosemarie.hein@bundestag.de

Layout/Druck: Fraktionservice

Stand: März 2017

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

170301

I. Warum ein Bildungsrahmengesetz?

I.a Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Zuständigkeit für Bildungsfragen ist in der Bundesrepublik fast ausschließlich den Ländern übertragen. Gesetze, die die Verfassung ändern, in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen oder Auswirkungen auf die Länderfinanzen haben, sind zustimmungspflichtig durch den Bundesrat. (Fast) alle Gesetze, die Bildungsfragen betreffen, wären zustimmungspflichtig.

Bis zur Föderalismusreform des Jahres 2006 gab es die Möglichkeit der Rahmengesetzgebung des Bundes. So gab es zum Beispiel ein Hochschulrahmengesetz.

Das Ganztagschulprogramm des Bundes (IZBB) hingegen wurde damals auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern nach Artikel 104a des Grundgesetzes möglich. Auch das geht derzeit nicht mehr.

Denn im Jahre 2006 wurde die Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in weiteren Gebieten, darunter auch in der Bildungspolitik, weiter beschränkt. Eine Kooperation war so gut wie nicht mehr möglich. Vor allem einige Bundesländer verweigern sich einer solchen Zusammenarbeit, weil sie die inhaltliche und politische Einflussnahme des Bundes fürchten. Doch das Kooperationsverbot ist hinderlich. Schon im Jahr 2015 wurde die Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Hochschulpolitik wieder etwas erweitert. Auch mit der jüngsten Vereinbarung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind Änderungen im Grundgesetz erforderlich. Auch hier gibt es Kritik aus den Ländern.

Eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Bildungsfragen erfolgt darum heute vor allem über Hilfskonstrukte, die zeitlich und hinsichtlich der Wirksamkeit begrenzt sind oder auf andere Träger übertragen werden.

I.b Warum der Ruf nach mehr Bundesverantwortung in der Bildung?

Die Kritiken an den unterschiedlichen Länderregelungen im Bereich des Bildungswesens sind umfangreich. Landläufig wird erwartet, dass alle nach den gleichen Lehrplänen unterrichtet werden sollen, also dass an jeder Schule im Wesentlichen das Gleiche in etwa zur gleichen Zeit gelernt wird. Am meisten werden die Unterschiede in der Schulstruktur der Bundesländer kritisiert, vor allem die geringe Vergleichbarkeit, die Anerkennung der Abschlüsse und die damit verbundene Einschränkung der individuellen Mobilität.

Unterschiedlich sind aber auch die sozialen Konditionen für die Bildungsbeteiligung.

Die Kultusministerkonferenz, die für die Sicherung der Vergleichbarkeit im Bildungswesen zuständig ist, hat dieses Problemknäuel bisher nicht entwirren können, sondern oft mit neuen Vereinbarungen auch neue Knoten hinzugefügt. Sie kann nur einstimmig entscheiden.

Es gibt aber weit mehr Unterschiede in den Bildungsbereichen als die der allgemeinbildenden Schule. Es gibt sie praktisch in allen Bildungsbereichen: in der frühkindlichen Bildung, bei den beruflichen Schulen, in der Weiterbildung und auch im Hochschulrecht.

i.c Wie kommen wir zu mehr Vergleichbarkeit im Bildungswesen?

Die Hoffnung, dass sich eine nur halbwegs repräsentative Auswahl aus dem sich ständig erweiternden Arsenal des Menschheitswissens in einem festgelegten Zeitraum von allgemeinbildender Schule abbilden lässt, ist unrealistisch. Genau dies wurde in den vergangenen fünfzig Jahren aber immer wieder versucht. So wurden Lehrpläne aufgebläht, jede Lehrplanreform führte nicht zu einer Konzentration, sondern zu einer Ausweitung von Lernstoffen, die „unbedingt“ in Schule behandelt werden sollen. Neue Fächer werden gefordert, bis heute. Der Nürnberger Trichter erlebt fröhliche Urständ. Das in Schule zu Lernende erscheint vielen nicht mehr nützlich. Schon heute lernen Schüler*innen Wesentliches außerhalb von Schule. Wird diese Entwicklung fortgesetzt, führt sie die Schule als Institution der „allgemeinen Menschenbildung“ ad absurdum. Ein inklusives Bildungssystem ist so nicht erreichbar.¹

Darum stellt sich die Frage nach der Rolle der allgemeinbildenden Schule in dieser Gesellschaft neu. Nicht die Menge an gleichem abfragbarem Faktenwissen ist entscheidend, sondern neben einer guten Grundbildung die Vermittlung systematischen Wissens, fächerübergreifenden Wissens, das Denken in Zusammenhängen, das eine kritische Reflexion und die selbständige Anwendung des Gelernten auch in anderen Zusammenhängen ermöglicht.

Darum ist es sinnvoller, ein (Allgemein-)Bildungskonzept zu entwickeln, das stärker an individuellen Bildungsinteressen anknüpft und auf individuelle Förderung setzt, statt weitgehend aufgezwungenes gleiches Faktenwissen zu pauken. Ein solches Allgemeinbildungskonzept müsste der Vielfalt der gesellschaftlichen Wirklichkeit folgen und für alle gleichermaßen zugänglich sein.

Das gilt für alle Bildungsbereiche, immer in ihrer besonderen Funktion im gesamten Bildungssystem. Es ist darum auch wenig hilfreich, nur die allgemeinbildende

¹ Insbesondere eine linke Partei, die auf Offenheit und Vielfalt in der Gesellschaft, die Verschiedenheit ernst und annimmt, kann eine Verengung des in Schule zu Lernenden auf einen für alle festzulegenden Wissenskanon nicht wollen.

Schule zu betrachten, auch wenn sie angesichts ihrer gesellschaftlichen Funktion meist im Zentrum der Kritik steht.

Ein angemessenes Instrument für die Herstellung der Vergleichbarkeit im Bildungswesen und gleicher Möglichkeiten für die Bildungsteilhabe ist darum ein bundeseinheitliches Bildungsrahmengesetz, das alle Bildungsbereiche in den Blick nimmt.

2. Was könnte ein solches Bildungsrahmengesetz des Bundes umfassen?

- Individuelle Rechtsansprüche, Mitspracherechte
- Grundsätzliche Bildungsziele, Ziele für die einzelnen Bildungsbereiche
- Gemeinsame, gleiche Bildungsstandards
- Soziale Rahmenbedingungen
- Zugangsvoraussetzungen für weitere Bildungswege
- Die bundesweite Anerkennung von Abschlüssen und erworbener Fähigkeiten
- Grundsätze zur Sicherung materieller, personeller Rahmenbedingungen
- Grundsätze der Ausbildung und der Arbeitsbedingungen des Fachpersonals
- Grundsätze der Finanzierung
- Regelung der Zuständigkeiten und des Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Kommunen

Auf der Grundlage eines solchen Rahmengesetzes könnten auch weitere Bundesgesetze für einzelne Bildungsbereiche erlassen werden, sofern der Bund zuständig ist. Die Länder behalten das Recht der Ausgestaltung dieser Gesetze, wie beim SGB VIII schon heute, und zur eigenen Gesetzgebung.

2.a Grundsätzliche individuelle und gesellschaftliche Bildungsziele, Rechtsanspruch

Der gleiche und gleichberechtigte Zugang zu umfassender und hoher Bildung ist zu einer der wichtigsten sozialen Menschheitsfragen des 21. Jahrhunderts geworden. Sie umfasst alle Bildungsbereiche und alle Bildungsstufen. Es geht um eine „gebildete Gesellschaft“. Alle Menschen haben das gleiche Recht auf den Zugang zu allen Bildungsgängen bis hin zum höchsten Bildungsabschluss. Es muss durch eine demokratische Gesellschaft im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge gewährt und gewährleistet werden.

Unser Bildungsverständnis ist eines, das von hohen qualitativen Ansprüchen ebenso geprägt ist wie von einem demokratischen Grundverständnis, es ist eines, das niemanden ausgrenzt, sondern alle von vornherein einschließt, eines, das sich um individuelle Förderung und den aktiven Ausgleich von Benachteiligungen und Beeinträchtigungen bemüht.

Der Zugang zu Bildung ist eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge und ein individueller Rechtsanspruch. Dieser wäre in einem Bildungsrahmengesetz festzuschreiben. Niemandem darf Wissen vorenthalten oder aus vermeintlichen Nützlichkeitsgründen zugeteilt werden. Das gilt für alle Lebensalter. Bildung begleitet Menschen ein Leben lang. So muss auch der Bildungszugang gewährleistet sein.

2.b Die Bildungsbereiche und ihre Ziele

– Frühkindliche Bildung

Kinder haben einen Rechtsanspruch auf ganztägige Bildung und Betreuung in einer Kindertagesstätte. Das gemeinsame Spielen und Lernen in einer Kindertageseinrichtung muss Kindern unabhängig davon gewährt werden, inwieweit die Erziehungsberechtigten zeitlich und sachlich in der Lage sind, die Betreuung, Bildung und Erziehung selbst zu gewährleisten. Ziel ist die gemeinsame Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern von Anfang an, unabhängig von individuellen oder familiären Bedingungen und Voraussetzungen.

Ein Bildungsrahmengesetz könnte diesen Rechtsanspruch festschreiben sowie wesentliche Qualitätsparameter frühkindlicher Bildung beschreiben und Grundsätze für die Betreuungsrelationen, die Qualifikation der pädagogischen Fachkräfte und ihre Arbeitsbedingungen.

– Allgemeine Schulbildung

Jedes Kind hat das Recht auf allgemeine Bildung in einer öffentlichen Regelschule. Dazu gehört das Recht auf gemeinsames Lernen mit anderen Kindern, unabhängig von den individuellen Voraussetzungen. Der Zugang zu einer Schulform darf nicht aus Gründen vermeintlich größerer oder geringerer Bildungsfähigkeit eingeschränkt oder zugewiesen werden. Es gilt das Prinzip der individuellen Förderung.

Im Rahmen der allgemeinen Schulbildung sollen allen Heranwachsenden gleiche und gleichwertige Bildungsangebote gemacht werden. Ziele von Bildung sind die sichere Beherrschung von Kulturtechniken und Sprachen ebenso wie der Einblick in den Reichtum von Kunst und Kultur, der Zeugnisse der Technik, der Wissenschaft, Wissen über Geschichte und Gegenwart. Es umfasst Wissen über den eigenen Körper und eine gesunde Lebensweise, den Erwerb von Medienkompetenz und die Aneignung humanistischer Wertvorstellungen. Im Rahmen der allgemeinen Schulbildung sollen individuelle Stärken gestärkt und Nachteile bestmöglich abgebaut oder ausgeglichen werden. Notwendige individuelle Hilfen sollen unbürokratisch und „aus einer Hand“ angeboten werden.

Ziel ist es, dass alle Lernenden in der allgemeinbildenden Schule wenigstens einen soliden Abschluss der zehnten Klasse erreichen können und der Weg zum Abitur breiter geöffnet wird. Dazu muss die Vollzeitschulpflicht in allen Bundesländern 10 Schuljahre betragen.

Länder und Schulen haben die Aufgabe, die Vergleichbarkeit der Bildungsangebote durch die Umsetzung von gemeinsamen Bildungsstandards zu sichern. Die Formen können in den Ländern unterschiedlich entwickelt und erprobt werden. Die Länder können aber verpflichtet werden, solche unterschiedlichen Wege auf der Grundlage einheitlicher Bildungsstandards zu akzeptieren und anzuerkennen, nicht landesspezifisch auf- oder abzuwerten. Darum soll ein Bildungsrahmengesetz gleiche Abschlüsse in allen Bundesländern festlegen und gleiche Zugangsvoraussetzungen für weiterführende Bildungswege.

Ein Bildungsrahmengesetz könnte grundlegende Aussagen zur Größe von Lerngruppen bzw. zur Anzahl von Lehrkräften pro Lernenden und zu weiteren pädagogischen und anderen unterstützenden Fachkräften machen.

Die Rechte von Lernenden, Eltern und Lehrenden können in einem Bildungsrahmengesetz festgelegt werden.

– Berufliche Bildung/Ausbildung

In einem Bildungsrahmengesetz muss das Recht auf Ausbildung verbindlich gesetzlich verankert werden². Dafür muss die gesamte Bandbreite der Berufe erfasst werden, gleich, ob sie nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung, anderen Berufsgesetzen oder in Länderverantwortung gestaltet werden. Ein Bildungsrahmengesetz muss die Rechte von Auszubildenden, unabhängig vom Alter der Auszubildenden grundsätzlich festschreiben.

In einem Bildungsrahmengesetz muss der Rechtsanspruch auf den Besuch einer Berufsschule im Rahmen dualer Ausbildungsgänge zu gleichen Konditionen in allen Bundesländern festgeschrieben werden.

Berufliche Aus- und Weiterbildung endet nicht mit dem ersten Berufsabschluss. Ein Bildungsrahmengesetz muss das grundsätzliche Recht beruflicher Weiterentwicklung, Um- oder Neuorientierung festschreiben.

– Hochschulische Bildung

Eine wissenschaftliche Ausbildung ist Voraussetzung für die Ausübung vieler Berufe. Wissenschaftliche Methoden sind notwendig, um die Welt, in der wir leben, zu verstehen und zu verbessern. Es geht auch darum, gesellschaftliche Probleme wissenschaftsbasiert zu erkennen, zu analysieren und zu lösen. Dazu ist die Fähigkeit zu wissenschaftlichem Arbeiten unerlässlich. Dies zu erlernen ist eine wesentliche Funktion des Studiums.

² Weitere Möglichkeiten der gesetzlichen Festlegung sind das Grundgesetz und das Berufsbildungsgesetz, das aber nicht für alle Ausbildungsberufe gilt.

Die Studierenden sollen die Möglichkeit haben, die wissenschaftliche Methodik zu erlernen und zu diskutieren. Sie sollen dabei ihre Lernprozesse eigenständig gestalten und reflektieren. Gute Lehre erfordert die Einbeziehung der Studierenden in die Forschung, also die Einheit von Lehre und Forschung.

In einem Bildungsrahmengesetz können grundsätzliche Zugangsrechte und gesellschaftliche und demokratische Voraussetzungen für ein erfolgreiches Studium festgeschrieben werden. Wichtig sind Fragen der Mobilität und der Anerkennung von Studienleistungen, etwa bei einem Wechsel der Hochschule oder der Fachrichtung.

Folgende Rahmenseetzungen sind denkbar:

Der Zugang zu den Hochschulen wird bundesweit einheitlich geregelt. Zulassungsvoraussetzung sind Abitur, Fachabitur oder eine abgeschlossene Berufsausbildung nach dem BBiG oder ein vergleichbarer Abschluss.

Ein Rechtsanspruch für die Zulassung zu einem Masterstudium ergibt sich aus dem erfolgreichen Abschluss eines fachlich passenden grundständigen Studiums.

Bund und Länder sind zu verpflichten, ihr Angebot an Studienplätzen an die Nachfrage anzupassen, damit alle Bewerber*innen ihren grundgesetzlich garantierten Rechtsanspruch auf einen Studienplatz wahrnehmen können. Die Vermittlung von Studienplätzen erfolgt durch eine bundesweit tätige Behörde, über die alle Hochschulen ihr Studienangebot veröffentlichen. Hierdurch sollen das alljährliche „Bewerbungschaos“ abgeschafft und unbesetzte Studienplätze verhindert werden.

Die Ausbildungsförderung ist bedarfsdeckend auszubauen und an die durchschnittliche Studiendauer anzupassen. Der Darlehensanteil im Studierenden-Bafög ist zu streichen. Die Gebührenfreiheit des Studiums wird bundesweit festgeschrieben.

– Weiterbildung, lebensbegleitendes Lernen

Lebensbegleitendes Lernen umfasst die Verwirklichung individueller Bildungsinteressen genauso wie die Qualifizierung für eine berufliche Neuorientierung oder Fort- und Weiterbildung im ausgeübten Berufsfeld.

Allgemeine, kulturelle und politische Weiterbildung soll zu einer Pflichtaufgabe der Länder und Kommunen gemacht werden. Für diese Weiterbildung soll es ebenso wie für berufliche Weiterbildung ein individuelles Recht auf bezahlte Freistellung von Beschäftigten (Bildungsurlaub) geben. Mindestansprüche sollen in einem Bundesgesetz verankert werden. Weiterbildung im Interesse des Arbeitgebers ist von diesem zu finanzieren.

Damit alle Menschen unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund im Laufe ihrer Biografie Bildungs- und Weiterbildungsangebote wahrnehmen können, muss das

BAföG außerdem zu einer Erwachsenenbildungsförderung ohne Altersgrenze ausgebaut werden. Dabei sollen nicht nur konsekutive Bildungsangebote oder Aufstiegsfortbildungen gefördert werden können.

– Nonformale Bildung, informelle Bildung

Die Möglichkeit der Teilhabe an nonformalen Bildungsangeboten ist auch an finanzielle Voraussetzungen gebunden, sowohl was die Finanzierung der Einrichtungen und Träger als auch was die finanzielle Belastung der Nutzer*innen betrifft. Dazu sollen in einem Bildungsrahmengesetz Grundsätze und Ziele formuliert werden.

Bildungsmöglichkeiten, die keine formalen Voraussetzungen oder Ergebnisse haben, sollen und können nicht gesetzlich geregelt werden. Wichtig ist aber, dass die Zugänge zu solchen Bildungsmöglichkeiten gesichert werden. Darum müssen Einrichtungen und Akteure, die Bildung anbieten wollen und können, eine gesellschaftliche Wertschätzung auch, aber nicht nur durch Förderung erhalten.

2.c Bildungsfinanzierung

Bildung ist eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Bund, Länder und Kommunen sollen an der Bildungsfinanzierung ausgewogen beteiligt werden. Unternehmen sind für die Ausbildung und die Weiterbildung ihrer Fachkräfte verantwortlich.

Die Bildungsteilnahme in allen formalen Bildungsgängen, die mit einem anerkannten zertifizierten Abschluss enden, und die Angebote der frühkindlichen Bildung müssen für die Teilnehmenden gebührenfrei zur Verfügung stehen. Gleiches gilt für Bibliotheken und Museen. Andere informelle und nonformale Bildungsangebote sollen zu sozial verträglichen Preisen zugänglich sein.

Um die Finanzierung der beruflichen Ausbildung zu sichern, sind in einem Bildungsrahmengesetz die Grundlagen dafür für alle Ausbildungsformen festzuschreiben (zum Beispiel solidarische Umlage). Für die heutigen Schulberufe im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich muss eine Regelung herbeigeführt werden. Entweder als Umlage oder über Steuerfinanzierung. Hierzu gibt es Diskussionsbedarf.

Übergreifende Bildungsaufgaben, die nicht nur aus der Sicht eines einzelnen Bundeslandes oder einer Region wichtig sind, sollen von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden. Hierfür muss das Grundgesetz geändert werden.

2.d Soziale Rahmenbedingungen

In einem Bildungsrahmengesetz könnten dazu Grundsätze festgeschrieben werden. Dazu gehören die Lernmittelfreiheit und die entgeltfreie Schülerbeförderung.

rung ebenso wie das Angebot eines gebührenfreien Mittagessens. Für alle Auszubildenden soll es eine Ausbildungsvergütung geben. Das gilt ebenso für die betriebliche (duale) Ausbildung wie für die vollzeitschulischen Berufe. Schulgebühren jeder Art sind auszuschließen.

Im Interesse einer hohen Bildungsbeteiligung und einer inklusiven Gesellschaft ist es erforderlich, allen Lernenden jene Voraussetzungen zu gewähren, die eine erfolgreiche Bildungsteilnahme ermöglichen. Notwendige Hilfsmittel müssen aus einer Hand, ohne komplizierte Antragstellung und ohne Selbstbeteiligung zur Verfügung gestellt werden.

2.e Lehrpersonal, pädagogisches Personal

Pädagogische und soziale Berufe benötigen eine hohe Akzeptanz und Anerkennung in der Gesellschaft. Für die unterschiedlichen Aufgaben im gesamten Bildungsbereich sind unterschiedliche Professionen (Multiprofessionalität) erforderlich. Sie bedürfen einer soliden, oft hochschulischen Ausbildung. Die Grundsätze für die Aus- und Weiterbildung des pädagogischen Personals können in einem Rahmengesetz festgeschrieben werden.

Gleiches gilt für die Beschäftigung von Lehrpersonal und anderen Fachkräften. Zur Bildungsarbeit gehört in allen Bildungsstufen nicht nur die konkrete Lehrtätigkeit, sondern ausreichend Zeit für Vor- und Nachbereitung pädagogischer Prozesse, die Zusammenarbeit mit Erziehenden und gesellschaftlichen Partnern. Das muss in die Arbeitszeit eingerechnet werden. Die von Gewerkschaften mit Arbeitgeber*innen ausgehandelten Tarifverträge sollen Allgemeinverbindlichkeit erhalten.

2.f Zuständigkeiten

Die zentrale Verantwortung für das Funktionieren bildungspolitischer Strukturen liegt aber in der öffentlichen Hand von Bund, Ländern und Kommunen. Dazu muss der derzeitige Wettbewerbsföderalismus durch einen kooperativen Föderalismus abgelöst werden. Das soll im Grundgesetz verankert werden. Die Rahmengesetzgebung muss wieder möglich werden, Bildung muss eine Gemeinschaftsaufgabe sein.

Die gesetzgeberischen Aufgaben in der Folge eines Bildungsrahmengesetzes obliegen, soweit der Bund keine eigene Gesetzgebungskompetenz hat, den Ländern. Die Kommunen sind zuständig für ein ausgewogenes Netz an Bildungseinrichtungen sowohl für die institutionellen Formen der Bildung als auch für ein Netz unterschiedlicher nichtkommerzieller Bildungsanbieter.

Die Langfassung ist unter www.linksfraktion.de erhältlich.

www.linksfraktion.de