

Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2010/2011

**Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen
Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa**

- AUSZUG -



Herausgeber: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder
in der Bundesrepublik Deutschland, Graurheindorfer Str. 157, 53117 Bonn

Bearbeitung: BRIGITTE LOHMAR
THOMAS ECKHARDT
Dokumentations- und Bildungsinformationsdienst /
Deutsche EURYDICE-Informationsstelle der Länder
im Sekretariat der Kultusministerkonferenz

in Zusammenarbeit mit der
Deutschen EURYDICE-Informationsstelle des Bundes
beim Bundesministerium für Bildung und Forschung

Redaktionsschluss: Juli 2011

Die in dieser Darstellung verwendeten Personen- und Funktionsbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen. Auf die durchgängige Verwendung der weiblichen und männlichen Form wird aus stilistischen Gründen verzichtet.

© KMK, Bonn 2011

1. POLITISCHER, SOZIALER UND WIRTSCHAFTLICHER HINTERGRUND UND TRENDS

1.1. Einführung

Die 1946 im Westen gebildeten Länder knüpften staatsrechtlich an den Föderalismus im Kaiserreich [1871-1918] und in der Weimarer Republik [1919-1933] an. Das Grundgesetz von 1949 [R1] bestimmt die Fortsetzung der traditionellen föderalen Ordnung insbesondere in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur. Die primäre Zuständigkeit für Gesetzgebung und Verwaltung in den genannten Bereichen, die so genannte *Kulturhoheit*, liegt danach bei den Ländern. Der Föderalismus wird der historisch gewachsenen regionalen Struktur Deutschlands gerecht und ist ein Element der Gewaltenteilung und Garant für Vielfalt, Wettbewerb und Bürgernähe in einem demokratischen Staat. Neben dem Föderalismus ist der weltanschauliche und gesellschaftliche Pluralismus für das Bildungs- und Erziehungswesen in der Bundesrepublik Deutschland grundlegendes Prinzip.

Entscheidend für eine vergleichbare Entwicklung des Bildungswesens in den Ländern nach 1945 war vor allem die Zusammenarbeit in der 1948 gegründeten Kultusministerkonferenz.

Nach dem Einigungsvertrag von 1990 [R2] zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik hatten die fünf ostdeutschen Länder das Bildungswesen bis zum 30. Juni 1991 gesetzlich neu zu regeln. Auf der Grundlage des Ländereinführungsgesetzes vom Juli 1990 [R3] richteten die ostdeutschen Länder Kultus- und Wissenschaftsministerien ein, die im Dezember 1990 der Kultusministerkonferenz beitraten, um im Rahmen der Selbstkoordinierung der Länder eine gemeinsame und vergleichbare Grundstruktur im Bildungswesen herzustellen.

Eine zentrale bildungspolitische Aufgabe seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten war die Neugestaltung des Schulwesens auf der Basis der einschlägigen Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz sowie die Reform des Hochschulwesens in den ostdeutschen Ländern. Nach der Verabschiedung der Schulgesetze durch die Landtage wurde mit Beginn des Schuljahres 1992/93 das gegliederte Schulwesen in den fünf ostdeutschen Ländern eingeführt. Für den Bereich der beruflichen Bildung erfolgte die Einführung des Ordnungsrahmens der Bundesrepublik für die Berufsbildung – Berufsbildungsgesetz [R80], Handwerksordnung [R81], Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne für die Berufsausbildung im dualen System – bereits zum 1. August 1990. Damit wurde die Basis für den Reformprozess in der beruflichen Bildung geschaffen. Die Neugestaltung des Hochschulbereichs vollzog sich auf der Grundlage von Hochschulgesetzen der Länder, die sich an den Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes [HRG – R121] des Bundes orientierten. Im Bereich der Weiterbildung wurde in den ostdeutschen Ländern der notwendige Rahmen dafür geschaffen, dass das staatliche Monopol zugunsten eines marktwirtschaftlich orientierten Weiterbildungsangebotes verschiedener öffentlicher und freier Träger abgelöst werden konnte.

1.2. Historischer Überblick

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland 1945 in eine amerikanische, britische, sowjetische und französische Besatzungszone aufgeteilt und den vier Siegermächten

unterstellt. Da sich die drei westlichen Besatzungsmächte mit der Sowjetunion nicht auf eine gemeinsame staatliche Ordnung für Deutschland verständigen konnten, wurde auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen im Mai 1949 mit der Verabschiedung des Grundgesetzes [R1] die Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Bundesstaat gegründet. Auf dem Gebiet der sowjetischen Besatzungszone wurde im Oktober 1949 die Deutsche Demokratische Republik [DDR] errichtet. Unter dem Einfluss der sowjetischen Militäradministration erfolgte die Abgrenzung der DDR vom Westen, die durch den Bau der Berliner Mauer im August 1961 noch verstärkt wurde. Im Herbst 1989 führten jedoch die Massenflucht von DDR-Bürgern nach Ungarn, in die Tschechoslowakei und nach Polen und die gewaltfreien Demonstrationen der Deutschen in der DDR zum Zusammenbruch des kommunistischen Regimes der SED [Sozialistische Einheitspartei Deutschlands], so dass im März 1990 die ersten freien und demokratischen Wahlen zur Volkskammer in der DDR stattfinden konnten. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 wurde die über 40 Jahre bestehende Teilung in zwei Staaten überwunden und die staatliche Einheit Deutschlands wiederhergestellt. Veränderungen in der Sowjetunion und Umwälzungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten gehörten zu den außenpolitischen Voraussetzungen der deutschen Einheit.

Die Bundesrepublik Deutschland besteht seit 1990 aus 16 Ländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die zehn westdeutschen Länder der Bundesrepublik wurden nach 1945 wieder gegründet oder neu geschaffen. In der Sowjetischen Besatzungszone [der späteren DDR] wurden 1945 wieder die Länder Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen gebildet. Dem geteilten Berlin kam ein rechtlicher Sonderstatus zu. Im Zuge der Schaffung einer zentralen gesamtstaatlichen Verwaltung löste die seit 1949 bestehende DDR die Länder 1952 auf und ersetzte sie durch 14 Bezirke. Nach der friedlichen Revolution in der DDR haben sich durch das Ländereinführungsgesetz [R3] vom Juli 1990 die fünf Länder wieder konstituiert.

Mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands wurde eine Angleichung der Verhältnisse in den ostdeutschen Ländern an die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in den westdeutschen Ländern der Bundesrepublik Deutschland eingeleitet. Zentrale Aufgaben der Politik im vereinten Deutschland zur Herstellung der inneren Einheit bleiben weiterhin u. a. die Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die mit der Hinterlassenschaft der sozialistischen Planwirtschaft der DDR verbunden sind. Grundlegende landeskundliche Informationen enthält die vom Auswärtigen Amt herausgegebene Veröffentlichung *Tatsachen über Deutschland* [www.tatsachen-ueber-deutschland.de].

Für die Herstellung der Einheit Deutschlands in den Bereichen Kultur, Bildung und Wissenschaft enthält der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR am 31. August 1990 geschlossene Einigungsvertrag [R2] grundlegende Bestimmungen, deren Ziel die Herstellung einer gemeinsamen und vergleichbaren Grundstruktur des Bildungswesens – besonders im Bereich des Schulwesens – und einer gemeinsamen, wenn auch differenzierten Hochschul- und Wissenschaftslandschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist.

Die Parteienlandschaft hat sich seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Oktober 1990 dadurch gewandelt, dass sich nach der Wende im November 1989 in der DDR neue oder veränderte politische Formationen herausbildeten. Damit entstand in Deutschland ein erweitertes politisches Spektrum, wie es sich nach den sechs bisherigen gesamtdeutschen Wahlen im Deutschen Bundestag in der Sitzverteilung widerspiegelt: die Christlich Demokratische Union Deutschlands [CDU], die Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD], die Freie Demokratische Partei [FDP], die Christlich Soziale Union [CSU], Bündnis 90/Die Grünen und die Partei Die Linke.

1.3. Wichtigste Organe der Legislative und Exekutive

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Grundgesetz [R1], die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, wurde 1949 geschaffen, um dem staatlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland eine neue, freiheitliche demokratische Ordnung zu geben. Das Deutsche Volk wurde in der Präambel dazu aufgefordert, *in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden*.

Dieser Auftrag des Grundgesetzes wurde 1990 erfüllt. Auf der Grundlage des Einigungsvertrages [R2] vom 31. August 1990, der den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik [DDR] zur Bundesrepublik regelt, wurden Präambel und Schlussartikel des Grundgesetzes neu gefasst. Der Verfassungstext dokumentiert nunmehr, dass das Deutsche Volk mit dem Beitritt der DDR seine Einheit wiedererlangt hat. Seit dem 3. Oktober 1990 gilt das Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.

Nach Artikel 20 des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung [Legislative], der vollziehenden Gewalt [Exekutive] und der Rechtsprechung [Judikative] ausgeübt. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Dies gilt für den Bund wie auch für die Länder.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben sind nach dem Grundgesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, und zwar sind sie Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt [Art. 30 Grundgesetz]. Auf Bundesebene werden die legislativen Aufgaben im Wesentlichen vom Deutschen Bundestag und die exekutiven Aufgaben im Wesentlichen von der Bundesregierung wahrgenommen, auf der Ebene der Länder entsprechend von den Landesparlamenten und den Landesregierungen.

Die Rechtsprechung wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch weitere Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt [Art. 92 Grundgesetz]. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet insbesondere über die Auslegung des Grundgesetzes.

Der Bundespräsident

Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland ist der Bundespräsident. Er wird von der Bundesversammlung für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt [Art. 54 Grundgesetz]. Die Bundesversammlung ist ein Verfassungsorgan, das nur für die Wahl des Bundespräsidenten zusammentritt. Es besteht aus den Abgeordneten des Bundestags sowie

einer gleich großen Zahl von Delegierten, die von den Parlamenten der Länder gewählt werden. Der Bundespräsident vertritt die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich. Im Namen des Bundes schließt er Verträge mit ausländischen Staaten ab; die Außenpolitik selbst ist Angelegenheit der Bundesregierung. Der gegenwärtige Bundespräsident ist CHRISTIAN WULFF, der das Amt im Juni 2010 übernommen hat.

Der Bundestag

Der Deutsche Bundestag ist die Volksvertretung der Bundesrepublik Deutschland. Nach den Wahlen zum Deutschen Bundestag im September 2009 hat er gegenwärtig 621 Mitglieder. Die Abgeordneten werden vom Volk aufgrund allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer einer Wahlperiode von vier Jahren gewählt [Art. 38 Grundgesetz]. Die wichtigsten Aufgaben des Bundestages sind die Gesetzgebung, die Wahl des Bundeskanzlers und die Kontrolle der Regierung. Der Bundestag hat Ausschüsse für bestimmte Fachbereiche gebildet. Der für die Bereiche Bildung und Forschung zuständige Ausschuss des Bundestages ist der *Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*. Die meisten Gesetzentwürfe, die vom Bundestag verabschiedet werden, stammen von der Bundesregierung, der kleinere Teil wird aus der Mitte des Parlaments oder auch vom Bundesrat eingebracht.

Der Bundesrat

Der Bundesrat, die Vertretung der 16 Länder, wirkt bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit [Art. 50 Grundgesetz]. Den Bundesrat bilden Mitglieder der Landesregierungen. Je nach Einwohnerzahl haben die Länder zwischen drei und sechs Stimmen, die jedoch nur einheitlich abgegeben werden können. Jedes der 16 Länder verfügt über mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier Stimmen, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern können fünf Stimmen, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen abgeben. Die 16 Länder verfügen gegenwärtig über 69 Stimmen. Ein großer Teil der Gesetze des Bundes bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Zustimmungspflichtig sind Gesetze vor allem dann, wenn wesentliche Interessen der Länder berührt werden, etwa wenn sie in die Finanzen oder in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen. Von den 16 ständigen Ausschüssen des Bundesrates sind für Fragen von Bildung und Wissenschaft vor allem der *Ausschuss für Kulturfragen*, der *Ausschuss für Innere Angelegenheiten* und der *Ausschuss für Fragen der Europäischen Union* zuständig. Auf der Grundlage einer Bund-Länder-Vereinbarung von 1987 über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder in EU-Angelegenheiten hat der Bundesrat 1988 eine gesonderte EG-Kammer eingerichtet, die 1993 durch eine Europakammer abgelöst wurde. Aufgabe der Europakammer ist es, in Eilfällen Beschlüsse zu Gemeinschaftsvorlagen zu fassen. Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertragswerkes von Maastricht im Dezember 1992 wurden die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union durch eine Änderung des Grundgesetzes [Art. 23 Grundgesetz] erweitert. Näher ausgeführt wird die Aufgabenwahrnehmung durch das 1993 erlassene Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union [EUZBLG - R10]. Die insoweit bestimmten Mitwirkungsrechte und -pflichten der Länder werden über den Bundesrat ausgeübt und richten sich in Art und Umfang nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern. Wenn im Schwerpunkt ausschließ-

liche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Vertretungsrechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen.

Die Bundesregierung

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern. Der Bundeskanzler nimmt innerhalb der Bundesregierung und gegenüber den Bundesministern eine hervorgehobene Stellung ein. Er schlägt dem Bundespräsidenten die Ernennung und Entlassung der Minister vor [Art. 64 Grundgesetz] und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Die starke Stellung des Kanzlers beruht vor allem auf seiner Richtlinienkompetenz, die im Grundgesetz verankert ist: *Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung* [Art. 65 Grundgesetz]. Die derzeitige Bundeskanzlerin ANGELA MERKEL [CDU] steht seit November 2005 an der Spitze der Bundesregierung. Nach den Wahlen zum Deutschen Bundestag im September 2009 wurde sie vom Parlament erneut für vier Jahre zur Bundeskanzlerin gewählt.

Innerhalb der Bundesregierung nimmt das Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF] u. a. Grundsatz-, Koordinierungs- und Gesetzgebungsaufgaben für die außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, die Ausbildungsförderung sowie die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse wahr. Ferner nimmt das BMBF die Aufgaben des Bundes im Rahmen der *Gemeinschaftsaufgaben* [Art. 91b Grundgesetz] von Bund und Ländern wahr. Nähere Informationen zu den Zuständigkeiten des BMBF sind Kapitel 2.7. zu entnehmen. Daneben sind nach dem Stand von 2010 folgende Bundesministerien mit einzelnen Gebieten im Bereich von Bildung und Wissenschaft befasst:

- das Auswärtige Amt mit der auswärtigen Kulturpolitik einschließlich der Auslandsschulen,
- das Bundesministerium des Innern mit der Gesetzgebungszuständigkeit für die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamtinnen und -beamten, zu denen die meisten Lehrkräfte zählen,
- das Bundesministerium der Justiz mit dem Recht der juristischen Berufe,
- das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Maßnahmen zur Arbeitsförderung und mit Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
- das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe,
- das Bundesministerium für Gesundheit mit der Zulassung zum ärztlichen Beruf und anderen Heilberufen,
- das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit der internationalen Weiterbildung und Entwicklung.

Das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes. Es prüft Gesetze von Bund und Ländern auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grund-

gesetz. Darüber hinaus hat jeder Bürger das Recht, eine Verfassungsbeschwerde einzu-legen, wenn er sich durch den Staat in seinen Grundrechten verletzt fühlt.

Staatsqualität der Länder im Bundesstaat

Zu den wesentlichen Elementen des Grundgesetzes gehört neben den Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit das bundesstaatliche Prinzip [Art. 20 Abs. 1]. Dabei ist Wesensmerkmal des Bundesstaates, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten bzw. Länder Staatsqualität besitzen. Zu den Kernelementen der Staatsqualität der Länder gehört nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes die so ge-nannte *Kulturhoheit*, d. h. die überwiegende Zuständigkeit für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder. Dies bedeutet im Grund-satz die Eigenverantwortung jedes Landes für seine Bildungs- und Kulturpolitik mit der Maßgabe, dass die Länder entsprechend dem föderativen Prinzip für ihren Landesbe-reich historische, geographische, kulturelle und politisch-soziale Landesgegebenheiten und damit Vielfalt und Wettbewerb im Bildungswesen und im Bereich der Kultur zum Ausdruck bringen können. Auf der anderen Seite tragen die Länder im Bundesstaat zu-gleich Mitverantwortung für das Staatsganze, und diese staatliche Gesamtverantwor-tung berechtigt und verpflichtet sie zur Zusammenarbeit untereinander und zum Zu-sammenwirken mit dem Bund.

Der Föderalismus steht in Deutschland in einer jahrhundertelangen Tradition. Im Rahmen der föderalen Ordnung bildeten sich unterschiedliche Modelle des staatlichen Zusammenschlusses heraus, wie sie im *Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation* [bis 1806], im *Deutschen Bund* [1815-1866], im Kaiserreich [1871-1918] und in der Weimarer Republik [1919-1933] zum Ausdruck kamen. Die Mitglieder des Parlamentarischen Ra-tes, die 1948/49 die Verfassungsordnung des Grundgesetzes ausarbeiteten, haben nicht nur in Fortführung einer staatsrechtlichen Tradition, sondern in bewusster Abkehr vom nationalsozialistischen Zentralstaat [1933-1945] in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland eine föderative Ordnung geschaffen und dabei insbesondere das Schulwe-sen wieder in die Kompetenz der Länder gegeben. Diese föderative Ordnung wurde auch nach der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands im Jahre 1990 beibehal-ten.

Soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt, ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder [Art. 30]. Die Länder haben jeweils eine eigene Landesverfassung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grund-gesetzes entspricht [Art. 28]. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist nach dem Grundgesetz so geregelt, dass die Länder *das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht* [Art. 70]. In die Zuständigkeit der Länder fällt damit die Gesetzgebung für den überwiegenden Teil des Bildungswesens und der Kulturpolitik. Die Verwaltung auf die-sen Gebieten ist nahezu ausschließlich Angelegenheit der Länder. Neben den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur gibt es noch andere wichtige Bereiche, für die die Länder zuständig sind, insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit/Polizei, im Kommunalwesen und bei der regionalen Strukturpolitik.

Die Länder haben zur Koordinierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung sowie kulturelle Angelegenheiten 1948 die

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder [Kultusministerkonferenz - KMK] gegründet, in der sie seither zusammenarbeiten [zum besonderen Stellenwert der Kultusministerkonferenz siehe Kapitel 2.7.]. Auch für die übrigen Zuständigkeitsbereiche haben die Länder Fachministerkonferenzen eingerichtet, z. B. die Innenministerkonferenz und die Wirtschaftsministerkonferenz.

Die kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck der Bürgerfreiheit hat in Deutschland seit dem Mittelalter Tradition. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, das im Grundgesetz verankert ist [Art. 28], umfasst die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, so die Unterhaltung der Gemeindestraßen und der kommunalen Einrichtungen sowie den öffentlichen Nahverkehr im kommunalen Bereich und die städtebauliche Planung. Hinzu kommen weitere Bereiche der Daseinsvorsorge wie der Bau und die Unterhaltung von Kindergärten, Schulen, Theatern und Museen, Krankenhäusern, Sportstätten und Bädern. Die Gemeinden bzw. die kommunalen Gebietskörperschaften sind auch für die Erwachsenenbildung und Jugendpflege zuständig und tragen den größten Anteil zu den öffentlichen Ausgaben für die Kulturförderung und Kulturpflege bei. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten die Gemeinden u. a. einen Anteil aus der Einkommenssteuer sowie der Umsatzsteuer und haben das Recht, eigene Steuern und Abgaben zu erheben [Grund- und Gewerbesteuer, Verbrauchs- und Aufwandssteuern].

1.4. Bevölkerung: Demographische Lage, Sprachen und Religionen

Demographische Lage

Verwaltungsgliederung

Regional und verwaltungsmäßig ist Deutschland nach dem Stand vom 31. Dezember 2009 in 16 Länder [darunter drei Stadtstaaten], 22 Regierungsbezirke, 412 Kreise [davon 111 kreisfreie Städte und 301 Landkreise] und 11.993 Gemeinden gegliedert. Als Gemeinden werden auch die Stadtstaaten Berlin, Bremen [zwei Gemeinden] und Hamburg sowie alle kreisfreien Städte und bewohnten gemeindefreien Gebiete gezählt. In einigen Ländern bestehen darüber hinaus Gemeindeverbände. Hierbei handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden unter Beibehaltung ihrer Rechte.

Bevölkerungsstruktur

Die Bevölkerungsstruktur wird im Wesentlichen durch die großen Bevölkerungsbewegungen und -verschiebungen der Nachkriegszeit bestimmt. Rund 12 Millionen deutsche Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostprovinzen und Osteuropa lebten Ende 1950 in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik [DDR]. Im Herbst 1950 waren die Zwangsumsiedlungen im Wesentlichen abgeschlossen. Nach diesem Zeitpunkt kamen von 1950 bis 1995 überwiegend aus osteuropäischen Staaten noch ca. 3,5 Millionen Aussiedler mit deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit in das frühere Bundesgebiet bzw. ab Oktober 1990 nach Deutschland. Bis zum Bau der Berliner Mauer 1961 und der hermetischen Abriegelung der innerdeutschen Grenze durch die DDR kamen von dort ca. 2,7 Millionen Flüchtlinge

und Übersiedler; ca. 616.000 Übersiedler zählten die Behörden der Bundesrepublik zwischen 1961 und 1988. 1990 verließen noch einmal ca. 390.000 Einwohner die DDR.

Ein weiterer Faktor in der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur ist die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer. Ihre Zahl betrug 2009 knapp 6,7 Millionen, was einer Quote von 8,2 % der Gesamtbevölkerung entspricht. Die zahlenmäßig größte Gruppe stellten die Türken mit knapp 25 % der ausländischen Bevölkerung. Aus den Mitgliedsstaaten der EU stammte 2009 mehr als ein Drittel der Ausländer [35,4 %], darunter waren die Italiener mit 7,7 % der gesamten ausländischen Bevölkerung am stärksten vertreten.

Siedlungsstruktur

Seit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands umfasst das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland insgesamt etwa 357.000 km². Im Jahr 2009 lebten in Deutschland knapp 82 Millionen Menschen. Mit einer Bevölkerungsdichte von 229 Einwohnern pro km² im Jahr 2009 ist Deutschland einer der am dichtesten besiedelten Staaten Europas.

Die Bevölkerung ist räumlich sehr unterschiedlich verteilt. Am dichtesten besiedelt sind die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. In Nordrhein-Westfalen, wo im Industriegebiet an Rhein und Ruhr die Städte ohne deutliche Abgrenzung ineinander übergehen, lebten 2009 knapp 17,9 Millionen Menschen bei einer Bevölkerungsdichte von 524 Einwohnern pro km². Weitere Ballungsgebiete sind das Rhein-Main-Gebiet, die Industrieregion im Rhein-Neckar-Raum, das Wirtschaftsgebiet um Stuttgart sowie die Einzugsbereiche von Bremen, Dresden, Hamburg, Köln, Leipzig, München und Nürnberg/Fürth.

Diesen dicht bevölkerten Regionen stehen sehr schwach besiedelte Gebiete gegenüber, z. B. in der Norddeutschen Tiefebene, in Teilen der Mittelgebirge, der Mark Brandenburg und in Mecklenburg-Vorpommern.

Der Westen Deutschlands ist wesentlich dichter besiedelt als der Osten einschließlich Berlins. Dort lebten 2009 auf rund 30 Prozent der Fläche nur 20 % der Bevölkerung, weniger als in Nordrhein-Westfalen auf knapp 10 Prozent der Fläche Deutschlands. Von den 38 Städten mit einer Einwohnerzahl über 200.000 liegen abgesehen von Berlin sieben im östlichen Teil Deutschlands.

Im Jahr 2008 lebte fast jeder dritte Einwohner Deutschlands in einer der 81 Großstädte [Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern]. Dies sind mehr als 25 Millionen Menschen. Die überwiegende Mehrheit wohnt dagegen in Dörfern und Kleinstädten: knapp 5,4 Millionen sind in Ortschaften mit bis zu 2000 Einwohnern zu Hause. Mehr als 51 Millionen leben in Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 2000 und 100.000.

Geburtenentwicklung

Deutschland ist wie die Mehrzahl der westlichen Industrienationen durch eine niedrige Geburtenrate und entsprechend geringe Zahl an Kindern gekennzeichnet. Der entscheidende Rückgang der Geburtenrate vollzog sich von Mitte der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre.

In den ostdeutschen Ländern wurden 2009 99.642 Geburten registriert. In den westdeutschen Ländern lag die jährliche Geburtenzahl 2009 bei 535.380. In Berlin wurden

32.104 Geburten gezählt. Die absolute Zahl der Geburten in Deutschland lag im Jahr 2009 bei 665.126. Damit hat ein Rückgang der Geburtenzahl gegenüber dem Jahr 2008 um mehr als 17.000 Geburten stattgefunden.

Altersstruktur

Die Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands ist im Begriff, sich nachhaltig zu verändern. Ursächlich hierfür ist neben der rückläufigen Kinderzahl die steigende Lebenserwartung. Die Folge ist ein Rückgang des Anteils junger Menschen bei gleichzeitiger Zunahme des Anteils der älteren Menschen.

Im Jahr 2009 waren etwa 15,3 Mio. Einwohner jünger als 20 Jahre. Dies entspricht einem Anteil von 18,75 %. Der Anteil der 60-jährigen und Älteren stieg seit 1970 von 20,0 % auf 25,9 % im Jahr 2009. Ihre Zahl belief sich auf mehr als 21 Mio. und war damit 2009 größer als die der Jüngeren.

Die Bevölkerung nach Altersgruppen

im Alter von...bis	2000	2005	2009
0 bis 5	3.943.844	3.570.858	3.409.608
5 bis 10	4.073.345	3.968.520	3.647.727
10 bis 15	4.760.053	4.110.494	3.965.299
15 bis 20	4.612.432	4.835.789	4.317.072
20 bis 25	4.644.257	4.853.808	4.934.457
25 bis 45	25.255.123	23.736.398	21.818.329
45 bis 60	15.558.307	16.822.030	18.500.429
60 und älter	19.412.179	20.540.098	21.209.336
Insgesamt	82.259.540	82.437.995	81.802.257

Quelle: Statistisches Bundesamt

Grenzüberschreitende Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland

Trotz der niedrigen Geburtenzahlen ist die Bevölkerung seit 1970 insgesamt um 4 Mio. gewachsen. Ursache sind die Wanderungen: Seit 1970 wanderten etwa 6,5 Mio. Menschen mehr nach Deutschland ein, als von Deutschland auswanderten.

Im Jahr 2009 zogen 721.014 Menschen aus dem Ausland zu, 733.796 verließen Deutschland. Dies ergibt einen Wanderungsverlust von 12.782 Menschen. Im Durchschnitt von 1991 bis 1996 betrug der Wanderungsüberschuss Deutschlands jährlich knapp 500.000. Über drei Viertel der Zuwanderer kamen 2009 aus Europa, von diesen wiederum mehr als 80 % aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Amtssprachen und Minderheitensprachen

Für Verwaltung und Justiz ist die Verwendung der deutschen Sprache als Amtssprache und Gerichtssprache gesetzlich geregelt. Die beiden wichtigsten Bestimmungen finden sich im Verwaltungsverfahrensgesetz [§ 23 VwVfG - R5] und im Gerichtsverfassungsge-

setz [§ 184 GVG – R4]. Sonderregelungen bestehen in Brandenburg und Sachsen für den Gebrauch der sorbischen [wendischen] Sprache.

Im Bildungsbereich gibt es keine entsprechenden rechtlichen Bestimmungen für die Unterrichtssprache. An den allgemeinbildenden Schulen, im beruflichen Schulwesen und an den Hochschulen ist die deutsche Sprache grundsätzlich die Unterrichtssprache.

Zu den Ausnahmen im Schulbereich gehören neben einer Reihe von Schulen in freier Trägerschaft alle bilingualen Schulen und Klassen, ferner der muttersprachliche Unterricht und Ergänzungsunterricht für Schülerinnen und Schüler nicht-deutscher Muttersprache. Deutschland ist 1998 der *Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen* des Europarates beigetreten und wendet diesen Vertrag auf das Dänische, Friesische, Sorbische, Romanes und Niederdeutsche an. Die Kinder der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein können anstelle der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen Ersatzschulen in freier Trägerschaft besuchen, wenn diese in ihren Bildungs- und Erziehungszielen im Wesentlichen den im schleswig-holsteinischen Schulgesetz [R116] vorgesehenen Schularten entsprechen. Der Unterricht in diesen Schulen wird auf Dänisch erteilt, Deutsch ist in der Regel ab Jahrgangsstufe 2 Pflichtfach. Die Eltern können frei entscheiden, ob ihre Kinder Schulen der dänischen Minderheit besuchen sollen. Die Erziehungsberechtigten müssen bei der örtlich zuständigen öffentlichen Grundschule lediglich die Aufnahme ihres Kindes an einer Schule der dänischen Minderheit nachweisen und es damit vom Schulbesuch der öffentlichen Schule abmelden.

Insbesondere Kinder mit sorbischer Volkszugehörigkeit im Siedlungsgebiet der Sorben in Brandenburg und Sachsen haben die Möglichkeit, an sorbischen und anderen Schulen die sorbische Sprache zu erlernen und in festzulegenden Fächern sowie Klassen- und Jahrgangsstufen in sorbischer Sprache unterrichtet zu werden. Alle Schulen in Sachsen und die Schulen im Siedlungsgebiet der Sorben in Brandenburg vermitteln darüber hinaus Grundkenntnisse der Geschichte und Kultur der Sorben. Die Eltern können frei entscheiden, ob ihre Kinder die sorbischen Schulen besuchen, in denen Sorbisch Pflichtfach und teilweise auch Unterrichtssprache ist. Des Weiteren finden das Romanes der deutschen Sinti und Roma sowie in den norddeutschen Ländern das Friesische und Niederdeutsche in unterschiedlicher Form Berücksichtigung an Schulen, Hochschulen und in der Erwachsenenbildung.

Für den Hochschulbereich gilt ebenfalls, dass die Lehrveranstaltungen in der Regel in deutscher Sprache abgehalten werden. Wenn es der Zielsetzung des Studiengangs entspricht, können einzelne Lehrveranstaltungen auch in einer Fremdsprache durchgeführt werden. Die Hochschulen machen von dieser Möglichkeit zunehmend Gebrauch. Dies gilt insbesondere für international ausgerichtete Studiengänge, die in der Regel eine Fremdsprache als Lehr- und Arbeitssprache vorsehen, wobei in erster Linie Englisch in Betracht kommt. Unterstützt wird diese Entwicklung durch die zunehmende Internationalisierung der Hochschulen und den Bologna-Prozess zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraumes. Nähere Informationen zu international ausgerichteten Studiengängen sind Kapitel 13.5. zu entnehmen.

Religionen

Das Grundgesetz [R1] garantiert die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses; die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet [Art. 4].

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine Staatskirche, vielmehr werden die Rechte der Religionsgesellschaften oder Religionsgemeinschaften durch das Grundgesetz [Art. 140] garantiert. Ihr Verhältnis als Religionsgemeinschaften zum Staat ist in den Bestimmungen der Weimarer Verfassung [Art. 136–139 und 141] von 1919, die Bestandteil des Grundgesetzes sind, festgelegt und durch das Prinzip der Trennung von Kirche und Staat gekennzeichnet; den Religionsgemeinschaften werden dabei von Seiten des Staates bestimmte Aufgaben und Rechte zuerkannt [z. B. die Erhebung von Kirchensteuern]. Die Religionsgemeinschaften haben den Status von selbstständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder können ihn auf ihren Antrag erhalten, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten [Art. 137 Abs. 5 der Weimarer Verfassung]. Im Jahr 2008 waren 25,2 Millionen Menschen römisch-katholisch, die evangelische Kirche in Deutschland hatte 24,5 Millionen Mitglieder [jeweils etwa ein Drittel der Bevölkerung]. Weitere Religionsgemeinschaften sind z. B. die Freikirchen und die griechisch-orthodoxe Kirche sowie die jüdischen Gemeinden. Durch die Anwesenheit zahlreicher Personen mit Migrationshintergrund leben in der Bundesrepublik heute 3,8 bis 4,3 Millionen Muslime, die größte Gruppe davon sind Türken.

Der Religionsunterricht ist nach dem Grundgesetz an den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Wie im Grundgesetz ausgeführt, wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt [Art. 7 Abs. 3]. Die Vorschriften des Grundgesetzes zum Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach finden jedoch in Bremen, Brandenburg und Berlin keine Anwendung, da in diesen Ländern am 1. Januar 1949, d. h. vor Verabschiedung des Grundgesetzes, bereits durch Landesrecht andere Regelungen getroffen worden waren [Art. 141]. In etwa der Hälfte der Länder gibt es Angebote für Schülerinnen und Schüler jüdischer, orthodoxer und anderer Bekenntnisse. Religionskundliche Aspekte des Islam werden gegenwärtig in einzelnen Ländern vermittelt, zum Beispiel im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts. Überwiegend im Rahmen von Schulversuchen und Modellversuchen wird in einzelnen Ländern auch islamischer Religionsunterricht in deutscher Sprache angeboten. Dabei handelt es sich jedoch nicht um staatlichen Religionsunterricht im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 Grundgesetz. Trotz grundsätzlicher Bereitschaft der Länder konnte bislang in keinem Land islamischer Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach eingeführt werden. Die Einführung islamischen Religionsunterrichts bedarf der Mitwirkung einer islamischen Religionsgemeinschaft oder mehrerer islamischer Religionsgemeinschaften.

Über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht bestimmen nach Artikel 7 Absatz 2 des Grundgesetzes die Eltern. Nach dem Gesetz über die religiöse Kindererziehung [R11] bedarf eine Entscheidung der Eltern vom zwölften Lebensjahr an der Zustimmung des Kindes. Nach Vollendung des 14. Lebensjahres steht dem Kind selbst die Entscheidung über die Teilnahme am Religionsunterricht zu, soweit das Landesrecht keine andere Regelung vorsieht. Für Schülerinnen und Schüler, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, ist in den meisten Ländern Ethik als ordentliches Unterrichtsfach eingerichtet. Ziel des Ethikunterrichts ist die Vermittlung einer ethischen Grundbildung und die Befähigung der Schülerinnen und Schüler zu begründeter Urteilsbildung und verantwortlichem Handeln. Dabei soll in Dialog und Auseinandersetzung mit den gesellschaftlich wirksamen Überzeugungen und Traditionen die Pluralität der Bekenntnisse und Weltanschauungen Berücksichtigung finden. In Brandenburg

wird in den Jahrgangsstufen 5 bis 10 das Fach Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde [L-E-R] als Pflichtfach unterrichtet; auf Wunsch ist alternativ oder zusätzlich die Teilnahme am Religionsunterricht möglich. In Berlin wird das Fach Ethik in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 als Pflichtfach unterrichtet; auf Wunsch ist zusätzlich die Teilnahme am Religions- oder Weltanschauungsunterricht möglich. Zur Situation des Evangelischen bzw. Katholischen Religionsunterrichts in den Ländern wird auf die Berichte der Kultusministerkonferenz von 2002 verwiesen. Eine Neufassung des Berichts zum Ethikunterricht ist im Februar 2008 erschienen.

1.5. Politische und wirtschaftliche Lage

Im Jahr 2009 erreichte das Bruttonationaleinkommen in Deutschland 2.450,40 Milliarden Euro. Pro Einwohner betrug es 29.957 Euro. Das Bruttoinlandsprodukt [BIP] belief sich 2009 auf insgesamt 2.407,20 Milliarden Euro und auf 29.410 Euro je Einwohner.

In Deutschland waren 2009 im Jahresdurchschnitt insgesamt 38,7 Millionen Menschen [47,2 % der Gesamtbevölkerung] erwerbstätig, darunter 17,7 Millionen Frauen [42,3 % der weiblichen Bevölkerung]. Der Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an allen Frauen zwischen 15 und 65 Jahren betrug 70,3 % im Jahr 2009.

Die Zahl der Arbeitslosen betrug 2009 durchschnittlich etwa 3,4 Millionen Menschen, davon 2,3 Millionen in den westdeutschen Ländern und 1,1 Millionen Arbeitslose in den ostdeutschen Ländern. Die Arbeitslosenquote betrug in den westdeutschen Ländern 6,9 %, in den ostdeutschen Ländern 13,0 %. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote für Deutschland insgesamt von 8,2 %. Im Jahr 2009 waren von den Personen unter 25 Jahren 376.998 [11,0 % aller Arbeitslosen] ohne Beschäftigung.

Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt

2000	2005	2007
3,84	3,87	3,80

Quelle: Bildungsfinanzbericht 2010

Bildungsabschlüsse der 25- bis 64-Jährigen in Prozent

	2000	2005	2008
Ausbildung unterhalb Sekundarbereich II	18	17	15
Sekundarbereich II und postsekundärer, nicht tertiärer Bereich	58	59	60
Tertiärbereich	23	25	25

Quelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz