



FÖDERALISMUSREFORM UND BILDUNGSPOLITIK

Eckhard Behrens

Position Liberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung





	3
Inhaltsverzeichnis	
Vorwort	5
Bildungsordnung und Staatsverfassung	
Der gescheiterte Anlauf zur Föderalismusreform	7
Der neue Anlauf der Großen Koalition	8
Bildungsordnung im Wandel	9
Kooperativer Föderalismus statt Bundeskompetenzen?	
Die KMK verspricht bildungspolitischen Zentralismus	10
Das alte Modell: Konsensföderalismus	13
Das vergebliche Streben nach mehr Bundeskompetenzen	15
Das bildungspolitisch ungeliebte Grundgesetz	17
Warum Reform zurück?	20
Abschied vom Bundeszentrismus	22
Das neue Modell: Wettbewerbsföderalismus	
Die Sackgasse des gewohnten Landeszentrismus	26
Der bildungspolitische Mauerbau	27
Abschied auch vom Landeszentrismus	28
Ordnungspolitische Wende der Bildungspolitik	29
Die Kraft des Konsenses in einer freiheitlichen Ordnung	33
Schluss: Föderalismus und Bildungspolitik versöhnt	35
Anhang	
Der Föderalismus und das deutsche Bildungswesen	37
Veröffentlichungen der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Föderalismusreform	51
Über den Autor	52



Vorwort

„Föderalismusreform und Bildungspolitik“ von Eckhard Behrens erscheint zur besten Zeit: Die am 10. März 2006 eröffneten Parlamentarischen Beratungen in Bundestag und Bundesrat zur 1. Stufe der Föderalismusreform werden vom 15. Mai bis zum 2. Juni mit den öffentlichen Anhörungen von Sachverständigen durch den Rechtsausschuss des Bundestages und den Innenausschuss des Bundesrates fortgesetzt. Am 29. Mai stehen die Themen dieses Positionspapiers auf der Tagesordnung: Bildung, Forschung und Hochschulen. Wenn die Grundgesetzänderungen, die für die 1. Stufe notwendig sind, eine Mehrheit finden, soll noch dieses Jahr als 2. Stufe die Reform der föderalen Finanzbeziehungen eingeleitet werden. Sie ist auch dringend notwendig.

Das Scheitern der Bundesstaatskommission am 17. Dezember 2004 an Streitfragen der Bildungspolitik und an der faktischen Ausklammerung der föderalen Finanzverfassung macht nämlich deutlich, was auch der Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft in seinem Statement für die Anhörung zu offenen Fragen der Finanzierung anspricht: Es wird nicht leicht sein, in dieser 1. Stufe eine Neuordnung von Kompetenzen und Verantwortung in der Bildungspolitik zu beschließen, ohne hinreichende Klarheit über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu schaffen. „Bildung und Forschung“ ist der wichtigste Bereich, für den gilt, was Kernthema der fünf Föderalismus-Manifeste der Friedrich-Naumann-Stiftung ist: Zur klaren Zuordnung von Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip gehört im Wettbewerbsföderalismus die Reform der föderalen Finanzverfassung.

Die ordnungspolitische Studie „Föderalismusreform und Bildungspolitik ist im wörtlichen Sinne ein Positionspapier. Eckhard Behrens bezieht als Liberaler Position zum doppelten Problem, wie eine grundlegende Reform des seit den sechziger Jahren zunehmend degenerierten Föderalismus Erstarrungen im deutschen Bundesstaat aufbrechen kann und wie eine wirklich föderale Verfassung Deutschlands die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für gute Bildung schaffen kann: im Interesse eines jeden Einzelnen, im Interesse von gutbezahlten Arbeitsplätzen und von Wohlstand im globalen Standortwettbewerb, im Interesse von Deutschlands Kultur. Dabei hebt sich das Positionspapier ab vom so üblichen wie unfruchtbaren Gezänk und den Schuldzuweisungen zwischen Bund und Ländern zum Versagen in der Bildungspolitik: Eckhard Behrens leitet ab, welche Sackgassen, Stolpersteine und Mauern durch Konsensföderalismus ohne Konsens, durch Bundeszentralismus, aber eben auch durch Landeszentralismus den Weg zu guter Bildung in Deutschland erschweren; seine ordnungspolitische Wende für gute Bildung heißt Wettbewerbsföderalismus, ohne jede Angst vor Totschlagargumenten wie z.B. „Kleinstaaterei“.

Eckhard Behrens bringt alle Voraussetzungen zu zeigen, was Wettbewerbsföderalismus leistet, wie Deutschland wieder anschließen kann an seine große Tradition international herausragender Exzellenz in Bildung und Forschung: als Schüler von Franz Böhm, einem der Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft, als Föderalismus-Experte und als Bildungsexperte, der schon seit 1960 gezeigt hat, wie Föderalismus und erfolgreiche Bildungspolitik dazu beitragen können, dass wir alle Chancen für gute Bildung haben (s. im Anhang seine Studie „Der Föderalismus und das deutsche Bildungswesen“). Mit seinen ordnungspolitischen Mahnungen stand Behrens gegen den breiten Strom der Bildungsreformer dieser Zeit. Wenn man selbst unter Liberalen fragte, was einem zuerst einfallen, wenn man den Namen des Vorsitzenden des Landesfachausschusses Bildung und Wissenschaft Baden-Württemberg, des stellvertretenden Vorsitzenden des Bundesfachausschusses und des großen Didakten der Heidelberger Universität hört, dann kam zunächst fast immer nur: „unbequem“. Das aber wurde bald ergänzt durch „aber das ist gut so“ und „aber ein guter Mann“. Darum hat Eckhard Behrens dieses Positionspapier für das Liberale Institut verfasst.

Dr. Wolfgang Gerhardt MdB
Vorsitzender des Vorstandes
der Friedrich-Naumann-Stiftung

Bildungsordnung und Staatsverfassung

Der gescheiterte Anlauf zur Föderalismusreform

Nicht der Zustand des Bildungswesens ist Anlass gewesen für die aktuellen Bemühungen zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung: Die Bundesgesetzgebung soll unabhängiger werden von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat; und die Länder sollen im Gegenzug mehr eigene gesetzgeberische Zuständigkeiten erhalten. Beides soll das politische System beweglicher, reformfähiger und für den Bürger durchschaubarer machen; er soll besser erkennen können, welche Fragen von den Bundespolitikern und welche von den Politikern des Landes entschieden wurden, in dem er wohnt.¹ Im Dezember 2004 scheiterte die unter der Leitung von Edmund Stoiber und Franz Müntefering vorbereitete Föderalismusreform an Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeiten für das Bildungswesen.

Zunächst schien lange klar, dass der Bund auch bildungspolitische Kompetenzen an die Länder abgeben würde, damit diese auf Mitwirkungsrechte in der Bundespolitik verzichten. Anfangs schätzte der Bund den politischen Wert der begrenzten Bundeskompetenzen gering, weil die Bildungspolitik jahrzehntelang wenig politische Aufmerksamkeit genossen hatte. Während der Verhandlungsphase hatte die rot-grüne Bundesregierung aber mit dem Ganztagschulinvestitionsprogramm und der Initiative, die Entwicklung von Elite-Universitäten zu fördern, zur Überraschung der Länder eine Aufbruchstimmung entfachen können, der sie sich nicht entziehen konnten.

Bundeskanzler Schröder wollte sich die Wiederholung ähnlich spektakulärer Erfolge nicht verbauen lassen und erkannte die politische Chance, mehr Unterstützung für die Beibehaltung der bildungspolitischen Bundeskompetenzen zu erhalten. Die Länder mochten sich aber nicht erneut politisch vorführen lassen; sie beharrten unbeugsam darauf, dem Bund solche Überrumpelungsmanöver

¹ Vgl. dazu das 1. Manifest vom 4. Februar 1998 „Wider die Erstarrung in unserem Staat“, der von Otto Graf Lambsdorff geleiteten Föderalismus-Kommission der Friedrich-Naumann-Stiftung, abgedruckt in Hubertus-Müller-Groeling (Herausgeber), Reform des Föderalismus, liberal Verlag, Berlin 2002, Seite 67-73, und in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 263 (Jg. 2002), Seite 17-22.

auf ihrem ureigensten Spielfeld („Kulturhoheit“) ein für allemal konsequent zu verbieten. Die Verhandlungen wurden Ende 2004 ergebnislos beendet.²

Der neue Anlauf der Großen Koalition

Ein Jahr später kam es zu unvorhergesehenen Verhandlungen über eine Große Koalition. Um diese als besonders handlungsfähig darzustellen, ja durch verringerte Zustimmungsrechte des Bundesrates handlungsfähiger zu machen, wurde die gescheiterte Staatsreform wieder aufgegriffen und kurzfristiger Vollzug versprochen. Im Frühjahr 2006 begann nun das Gesetzgebungsverfahren; und wieder proben Bildungspolitiker aus fast allen Bundestagsfraktionen den Aufstand; sie möchten das im Koalitionsvertrag erneut vereinbarte Paket wieder aufschnüren, weil sie der Überzeugung sind, die Schwächung des Bundeseinflusses auf die Entwicklung des Bildungswesens sei bildungspolitisch nicht zu verantworten. Sie erfahren viel öffentliche Unterstützung.

Wird die Zukunft des Bildungswesens anderen Zielen der Föderalismusreform geopfert, weil ein Kompromiss zwischen Bund und Ländern anders nicht erreichbar ist? Geht es dann mit dem Bildungswesen noch weiter bergab? Oder ist die vereinbarte neue Zuständigkeitsordnung auch für die bildungspolitische Entwicklung zuträglich oder gar erforderlich? Die Beurteilung dieser Fragen hängt davon ab, welche Bildungspolitik man für zukünftig notwendig hält.

Bildungsordnung im Wandel

Die deutsche Schul- und Hochschulpolitik hat in den letzten Jahren zaghafte begonnen, auf Vielfalt und Wettbewerb der Bildungseinrichtungen zu setzen. In den politischen Proklamationen ist man schon viel weiter als in der Wirklichkeit. Aber es scheint sich um eine nicht mehr umkehrbare Entwicklung mit zunehmender Eigendynamik zu handeln; sie hat eine noch nicht erkannte Bedeutung für die anstehende Föderalismusreform.

² Zu den Hintergründen des Scheiterns der Bundesstaatskommission am 17. Dezember 2004 vgl. im Jahrbuch des Föderalismus 2005 (Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Baden-Baden 2005) insbesondere die Beiträge von Wolfgang Rensch, Thomas Fischer und Ursula Münch; zu Lösungsansätzen für eine aufgabengerechte Reform der föderalen Finanzverfassung den 4. Teil mit dem Beitrag von Dieter Freiburghaus zur Neugestaltung von Aufgabenverteilung und Finanzausgleich in der Schweiz. Hilfreich in der aktuellen Kontroverse um den Bildungsföderalismus ist auch der Vergleich von föderalen Finanzverfassungen bei unterschiedlicher Aufgabenverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten sowie unterschiedlicher Wirtschaftskraft von Gliedstaaten und Kommunen: Hans-Peter Schneider, Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen – Ein internationaler Vergleich, Forum Föderalismus 2006 im Rahmen der Stiftungsallianz „Bürgerhaushalt“, Gütersloh 2006.

In keinem Bundesland will man heute noch alle Schulen, Lehrpläne, Stundentafeln und Schulbücher so vollständig wie möglich vereinheitlichen. Man will den Schulen und Hochschulen mehr Freiheit gewähren, ihre pädagogischen, personellen, finanziellen und räumlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln; die Hochschulpolitik hat sogar schon den Gedanken der Gleichwertigkeit aller Universitäten aufgegeben und erwartet, dass sich im Wettbewerb Eliteeinrichtungen herausbilden werden. Erst recht geht es nicht mehr darum, von Konstanz im Süden bis Flensburg im Norden und von Aachen im Westen bis Dresden im Osten Einheitlichkeit im Schul- und Hochschulwesen durchzusetzen. Aber diese alte bildungsplanerische Idee ist noch lange nicht tot; das zentralistische Denken versteckt sich hinter neuen Schlagworten. Durch die Föderalismusreform wird ihm nun erkennbar die Zuständigkeitsgrundlage entzogen; es kann sich im Gesetzgebungsverfahren nur noch offen zur Wehr setzen. Dabei wird sogar die alte Polemik gegen schulpolitische „Kleinstaaterei“ wieder mit einer Vehemenz vorgetragen, als liege das nationale Heil doch in einer zentralistischen Vereinheitlichungszuständigkeit.

Auf Landesseite ist vielen Bildungspolitikern noch nicht klar, dass sie im Falle des Inkrafttretens der Föderalismusreform nicht mehr so zentralistisch mit ihren Bildungseinrichtungen umspringen können wie bisher. Sie haben die Sprengkraft des Wettbewerbsföderalismus noch nicht erkannt, wenn sie glauben, ihn auch künftig durch das Politikkartell der Kultusministerkonferenz lahmlegen zu können. Denn der Erfolg im Standortwettbewerb mit anderen Bundesländern wird für jedes Bundesland nicht zuletzt davon abhängen, ob es bereit ist, ordnungspolitisch neue Wege hin zu Vielfalt und Wettbewerb der Bildungseinrichtungen zu gehen. Jedes Land kann unabhängig von den anderen damit beginnen und damit Erfolg haben. Es muss es nur wollen und tun. Die anderen Länder können es nicht daran hindern.

Auf Bundesseite sind die Bildungspolitiker schon aufgewacht; auf der Landesseite steht das Erwachen vieler Bildungspolitiker noch bevor – und das könnte zu unerwarteten Verwerfungen im weiteren Gesetzgebungsgang der Föderalismusreform führen. Wer diese Reform retten will, muss sich jetzt rasch mit Grundsatzfragen der Bildungspolitik beschäftigen. Ist der schulpolitische Wettbewerb der Bundesländer wirklich eine Gefahr für die Freizügigkeit im Bundesgebiet und darüber hinaus? Das hängt in jedem Bundesland davon ab, welche Politik es künftig macht. Wo der bildungspolitische Zentralismus beibehalten wird, ist stets auch die Freizügigkeit in Gefahr. In dieser für viele ungewohnten Debatte geht es nicht um Pädagogik, sondern um Ordnungspolitik; das kann jeder politisch Interessierte verstehen und anderen dann auch vermitteln.

Kooperativer Föderalismus statt Bundeskompetenzen?

Die KMK verspricht bildungspolitischen Zentralismus

Die „Ständige [!] Konferenz der Kultusminister der Länder“ (KMK) hat auf die Föderalismusreform in der ihr eigenen Art reagiert. Sie hat nicht etwa das absehbare Ende zentralistischer Bildungspolitik begrüßt, sondern sich selbst genau dafür als zuständig erklärt – in einem förmlichen Beschluss³, schon am 15.12.2005:

„Die aus dem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 sich ergebende Klärung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern insbesondere in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung wird von der Kultusministerkonferenz begrüßt als Gewinn an Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Länder und damit der Leistungsfähigkeit Deutschlands als Ganzes. Die Kultusministerkonferenz nimmt die verabredete Entflechtung sowohl als größere Freiheit als auch als größere Verantwortung an.“

Im Jahre 2006 werden voraussichtlich zügig die erforderlichen Grundgesetz- und Gesetzesänderungen erfolgen. Aus dem Mehr an Freiheit ergibt sich zugleich eine größere gesamtstaatliche Verantwortung. Letztere nimmt die Kultusministerkonferenz wahr.“

Wenige Sätze weiter heißt es dann in dem vorgenannten Beschluss ausdrücklich:

„Im Bereich der schulischen Weiterentwicklung und gemeinsamen Projektarbeit nimmt ausschließlich die Kultusministerkonferenz die Koordination wahr.“

Damit verharrt die KMK in der Nachkriegstradition, die zu der heutigen Bildungsmisere geführt hat. Sie hat jedes Streben nach Bundeskompetenzen im Bildungswesen immer damit beantwortet, diese seien überflüssig, weil sie selbst bereits die erforderliche Einheitlichkeit des Bildungswesens gewährleiste.⁴

3 Siehe im Internet die KMK-Pressemitteilung vom 15.12.2005: <http://www.kmk.org/aktuell/home.htm?pm>.

4 Siehe die Zitate in meinem Aufsatz „Der Föderalismus und das deutsche Bildungswesen“, 1960, nachgedruckt im Anhang, Seite 37 ff.

Man sollte annehmen, dass diese Argumentation die Position der Länder gegenüber dem Bund schwächt. Denn wenn es richtig ist, dass wir Bundeseinheitlichkeit brauchen, dann liegt es nahe, die Zuständigkeit den Bundesorganen zuzusprechen. Diese sind dank Mehrheitsentscheidungen effizienter als die KMK und staatsrechtlich besser legitimiert. Die Widersprüchlichkeit wird erklärlich, wenn man davon ausgeht, dass die KMK nicht für die Länder und deren legitimierte Staatsorgane, also die Landesregierungen und die Landesparlamente, spricht, sondern nur für sich selbst. Sie ist an ihrer eigenen Bedeutung interessiert und am Überleben ihres „Sekretariats“, einer Behörde mit dem Umfang und Aufbau eines ordentlichen Ministeriums; über eine derartige Behörde verfügt keine andere der Ministerkonferenzen. Wir haben also auf Bundesebene zwei Kultusministerien, die nur nicht so heißen: Das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland⁵ und das Bundesministerium für Bildung und Forschung⁶, beide mit Hauptsitz in Bonn und Nebenstelle in Berlin. Die „Entflechtung“, von der im oben zitierten KMK-Beschluss gesprochen wird, ist also die Bereinigung der Zuständigkeiten zwischen den beiden Bundeskultusministerien. So wie das Wort „Bildung“ in den Namen des Bundesministeriums erst nach der Grundgesetzänderung von 1969 aufgenommen wurde, könnte es nach der Föderalismusreform auch wieder getilgt werden.

Der Namensbestandteil „Ständige“ fehlt im Namen aller anderen Ministerkonferenzen. Er suggeriert eine Tagung in Permanenz. Jeden Morgen gehen alle Minister dort zur Arbeit – zumindest im Geiste. Sie wahren den Gleichschritt; keiner schert aus. Sie leiten kollegial das Schul- und Hochschulwesen aller Länder gemeinsam, also nicht nur jeder für sich sein eigenes, sondern jeder zugleich auch das seiner Kollegen. Jeder regiert jedem anderen in dessen Schul- und Hochschulwesen hinein. Das Schul- und Hochschulwesen der Bundesrepublik Deutschland ist gleichsam ein Condominium der in der KMK vereinigten Landesminister. Franz Josef Strauss soll einmal gesagt haben: „Wir wollen keine Gesamtschulen – weder in Bayern, noch anderswo!“ Ganz hat das dann doch nicht geklappt, aber viele sehen gerade darin das Effizienzproblem. Denn der

5 Zur Geschichte siehe im Internet: <http://www.kmk.org/aufg-org/home.htm> und – auch zur Vorgeschichte – Erwin Stein (1947-1950 hessischer Kultusminister, später Bundesverfassungsrichter), Die Gründung der Ständigen Konferenz der Kultusminister, Festvortrag in der 237. Plenarsitzung der KMK am 19. Februar 1988, FRAGEN DER FREIHEIT, Herausgeber und Auslieferung Seminar für freiheitliche Ordnung e.V., Badstraße 35, 73087 Bad Boll, Heft 204 (1990), Seiten 31-39.

6 Zur Geschichte und Namensgeschichte siehe im Internet: <http://www.bmbf.de/de/291.php>.

Idee nach soll in keinem Land irgendeine Veränderung ohne die einstimmige(!) Zustimmung aller anderen geschehen.

Die eifrigsten Fürsprecher der KMK sind die Minister, die ihr angehören. Das ist nicht selbstverständlich, wenn man bedenkt, dass sie ihre Möglichkeit politischer Initiativen begrenzt. Aber die KMK verschafft ihnen eine politische Autonomie, von der andere Minister nur träumen können. Im Interesse dieser ressortspezifischen Autonomie setzen sie sich lieber mit ihren Kollegen und deren Beamten aus den anderen Ländern, die vielfach anderen Parteien angehören, in den KMK-Gremien auseinander als mit den Ministerkollegen am heimischen Kabinetttisch. Diesen verkünden sie – ebenso wie dem Parlament, dem sie politisch verantwortlich sind – KMK-Beschlüsse als unabänderliche Sachzwänge. Obwohl diese Beschlüsse nur Empfehlungscharakter und keinerlei rechtliche Verbindlichkeit haben, werden sie politisch wie Bundesgesetze als absolut bindend behandelt. Anders als beim Zustandekommen von Bundesgesetzen, bei dem das Abstimmungsverhalten im Bundesrat unter Koalitionspartnern einer Landesregierung sorgfältig abgeklärt wird, kann der (fast immer kleinere) Regierungspartner von der Entscheidung in aller Regel völlig ferngehalten werden. Damit diese enorme Autorität der KMK-Beschlüsse ja nie erschüttert wird, heuchelt man KMK-Treue auch dort, wo man in der Tagespolitik bewusst, aber eben stillschweigend, abweicht.

Gelegentlich kommt das Misstrauen auf, ein Ministerialbeamter habe vorausschauend einen Beschluss eines KMK-Ausschusses, dem er angehört, erwirkt, um in der Heimat ein zur Entscheidung anstehendes Problem in seinem Sinne erledigen zu können, ohne dort noch eine Diskussion führen zu müssen. Diese Methode der Autoritätsleihe ist auch andernorts bekannt: Bundestagsabgeordnete fühlen sich gelegentlich nach langen Verhandlungen mit der Bundesregierung unfair matt gesetzt, wenn ihnen Beamte überraschend EU-Ministerratsbeschlüsse präsentieren, die zufällig keine andere Entscheidung mehr zulassen, als die vom Bundesministerium schon immer angestrebte.⁷

⁷ Der baden-württembergische Minister für europäische Angelegenheiten, Willi Stächele, der zugleich Vorsitzender des EU-Ausschusses des Bundesrates ist, begrüßte am 10. Mai 2006 mit einer Presseerklärung die Ankündigung von EU-Kommissionspräsident Barroso, künftig die nationalen Parlamente der 25 Mitgliedstaaten in die Gesetzgebung der EU einzubeziehen. Die Europaminister und Ministerpräsidenten der deutschen Länder hätten bereits im vergangenen Jahr auf Initiative Baden-Württembergs gefordert, das „Subsidiaritätsfrühwarnsystem“ des EU-Verfassungsvertrags unabhängig vom Inkrafttreten des Vertrags vorab anzuwenden. Kommissionspräsident Barroso habe nun angekündigt, seine Behörde werde ab sofort neue Vorschläge und Konsultationsdokumente an die nationalen Parlamente schicken. <http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Pressemitteilungen/103605.html>

Bundes- und Landespolitiker wollen also übereinstimmend Bundeszentralismus. Sie sind sich nur nicht einig, wer ihn ausüben darf. Die öffentliche Meinung interessiert sich für diesen Streit kaum; sie ist zufrieden, wenn das erreichte Maß an Bundeszentralismus durch die Föderalismusreform nicht gefährdet wird. Und möglicherweise zielt der oben zitierte KMK-Beschluss vor allem darauf ab, die öffentliche Meinung in ihrer Haltung zu bestätigen und weiterhin ruhigzustellen. Der Beschluss begrüßt die Föderalismusreform und interpretiert sie als Bestätigung der bundeszentralistischen Aufgabenstellung und Verantwortung der KMK.

Das alte Modell: Konsensföderalismus

Es war einmal eine Zeit, da funktionierte in Deutschland sogar die KMK noch leidlich. Denn damals, vor langer Zeit, bestand über bildungspolitische Fragen in der Gesellschaft und unter den Parteien in aller Regel Konsens – sogar über Reformen, die vom Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (1953 – 1965) oder später vom Deutschen Bildungsrat (1965 – 1975) vorgeschlagen wurden. Wegen des weitreichenden Konsenses waren einstimmige Entscheidungen in der KMK fast immer zu haben. Es war das goldene Zeitalter des Konsensföderalismus.

Das goldene Zeitalter des Konsenses währte längstens 30 Jahre. Damals – von 1945 bis 1975 – konnte man noch erleben, dass es letztlich doch immer wieder – wenn auch zunehmend schwerer – gelang, einen bildungspolitischen Konsens der deutschen Gesellschaft und der deutschen Parteien zu formen. Seit nunmehr 30 Jahren gibt es diesen Konsens nicht mehr; jeder Wiederbelebungsversuch ist gescheitert. Die unterschiedlichen Wege der Bundesländer wurden insbesondere seit Mitte der 70er Jahre bei der Gesamtschulfrage für jedermann unübersehbar.

Ein wenig nachgeholfen wurde der Konsensbildung wohl schon immer. Es gibt ein sehr wirksames Mittel der Disziplinierung von Ländern, die bildungspolitische Alleingänge wagen: Man straft sie mit der Nichtanerkennung der Ergebnisse von Alleingängen. Die häufigsten Beispiele:

- **Staatsexamen für Lehrer**
Wer allzu eigenwillige Reformen der Lehrerbildung vornimmt, dessen Lehrer werden nicht in den Schuldienst der anderen Länder übernommen.
- **Hochschulzugangsberechtigungen**
Wer bei der Gestaltung der höheren Schulen und ihrer Prüfungen die Pfade des Konsenses verlassen hat, dessen Abiturienten dürfen von den Hochschulen anderer Länder nicht zugelassen werden.

Aber es gibt auch Mittel der Gegenwehr. Das beliebteste ist der gegenseitige Vorwurf der „Kleinstaaterei“. Er führt aber regelmäßig zu nichts. Wirkungsvoller ist es, sorgfältig aufzulisten, in welchen Fragen die anderen Länder bildungspolitisch kreativ waren und jeweils Alleingänge gewagt haben, um diese ebenfalls mit dem Kooperations-Zwangsmittel der Nichtanerkennung zu strafen. Wenn die gegenseitige Quälerei mit Nichtanerkennungen dann nach Jahren allseits die Schmerzgrenze überschreitet, legt man die schwarzen Listen nebeneinander und beginnt eine große gegenseitige Aufrechnung. Plötzlich finden sich dann Möglichkeiten, die Unzuträglichkeiten durch gegenseitige Anerkennungen wieder einmal wenigstens teilweise zu bereinigen. Vereinheitlichungen sind dazu gar nicht notwendig; es reicht aus, die Bedenken gegen die Abweichungen im Wege mehr oder weniger fauler Kompromisse zurückzustellen.

Der Konsensföderalismus war immer schwerfällig – ohne Konsens wird er unbeweglich; stets gilt das Prinzip: Das langsamste Schiff bestimmt das Tempo des ganzen Geleitzugs. Die KMK arbeitet unter den schweren Bedingungen des Einstimmigkeitsprinzips und einer Allparteienregierung: Jede Partei, die auch nur an einer einzigen Landesregierung beteiligt ist, kann auf direkten oder indirekten Wegen ein Veto gegen Beschlüsse einlegen. Eine Große Koalition ist im Vergleich dazu ein Schnellboot.

Ein besonderes Selbstzeugnis des Versagens des Konsensföderalismus ist die Nichterfüllung der seit 1976 bestehenden Forderung des Hochschulrahmengesetzes (HRG), die Länder mögen die Abiturbestimmungen so weitgehend vereinheitlichen, dass die Abiturnoten im Verfahren der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) ohne Rücksicht auf das Herkunftsland zu Grunde gelegt werden können. § 32 Absatz 3 HRG lautet:

(3) Die verbleibenden Studienplätze werden vergeben

1. zu einem Fünftel der Studienplätze an jeder Hochschule durch die Zentralstelle nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium. Qualifikationsgrade, die nur geringfügig voneinander abweichen, können als ranggleich behandelt werden. **Die Länder tragen dafür Sorge, dass die Nachweise innerhalb eines Landes und im Verhältnis der Länder untereinander hinsichtlich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind.** Solange die Vergleichbarkeit im Verhältnis der Länder untereinander nicht gewährleistet ist, werden für die Auswahl der Studienbewerberinnen und -bewerber **Landesquoten** gebildet.

Diese Formulierungen finden sich seither auch in dem Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen. Dass die Länder der ZVS in der ländereinheitlich

erlassenen Vergabeverordnung⁸ immer noch den Notbehelf der Bildung von Landesquoten vorschreiben, ist ihr Eingeständnis, dass sie es in 30 Jahren trotz bundesgesetzlicher Verpflichtung nicht geschafft haben, die Vergleichbarkeit der Abiturnoten herzustellen.

Nach vielen Jahren relativ ruhiger KMK-Dissensverwaltung und bildungspolitischen Stillstands ist nach dem PISA-Schock wieder ministerielle Reformhektik angesagt. Auch die parteipolitische Profilierung treibt altbekannte Blüten – insbesondere bei der Frage der Dauer der Grundschulzeit. Von bildungspolitischem Konsens keine Spur, wenn man die jüngeren Wahlprogramme der Parteien ernst nimmt. Nun gilt es, der Wahrheit des schwindenden Konsenses mit Realitäts-sinn gegenüberzutreten und daraus endlich bildungspolitische Konsequenzen zu ziehen, statt sich weiter auf das politische Gesundbeten zu verlegen. Wir brauchen Mehrheitsentscheidungen. Die haben wir in den Bundesorganen, aber auch dort, wo ein Land für sich allein entscheiden kann. Wenn die Landesregierung in ihrem Parlament 51% der Abgeordneten hinter sich scharen kann, ist sie auch bei weitreichenden Reformen voll handlungsfähig.

Das vergebliche Streben nach mehr Bundeskompetenzen

Die Ergebnisse der Bildungspolitik sprechen gegen die Beibehaltung der gewohnten Kompetenzordnung. Schon im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland wurde immer wieder ein Bundeskultusministerium gefordert.⁹ Die bildungspolitischen Versäumnisse führten schließlich 1964¹⁰ zur berühmten Ausrufung der „deutschen Bildungskatastrophe“ durch Picht¹¹. Es folgten Jahre der Bildungsexpansion und 1969 eine Verfassungsreform (die Artikel 91a und 91b wurden in das Grundgesetz eingefügt), die die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und die Möglichkeit des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung einführte. Ein „Bildungsgesamtplan“ im Umfang von

8 § 12 VergabeVO ZVS ab WS 2005/2006 zu finden (mit dem Staatsvertrag) auf der Internetseite: http://www.zvs.de/Service/Download/VergabeVO_ZVS_WS05_06.pdf.

9 Siehe den in Fußnote 4 erwähnten Aufsatz aus dem Jahre 1960.

10 In einer Aufsatzserie in „Christ und Welt“ im Februar 1964.

11 Als Taschenbuch: Georg Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe, dtv Nr. 349, München 1965. Zur Kritik der bildungspolitischen Fehlentwicklungen nach Pichts Ausrufung der „deutschen Bildungskatastrophe“ und zu den Chancen einer Neuorientierung der Bildungspolitik für Vielfalt, Wettbewerb und Autonomie der Bildungsträger vgl. Wolfgang Gerhardt, Es geht: Wir haben alle Chancen, München 1997, insbesondere S. 163 ff. und „Arbeit, Bildung, Chancen“, Erklärung des FDP-Fraktionsvorsitzenden Dr. Wolfgang Gerhardt zur Verantwortung für Deutschland, Berlin, 12. April 2005, S. 5 ff.

137 Buchseiten wurde von der 1970 gegründeten Bund-Länder-Kommission (BLK) für Bildungsplanung bis 1973 erarbeitet und den Regierungschefs von Bund und Ländern zur Beschlussfassung vorgelegt.¹² Im Anschreiben der BLK an die Regierungschefs hieß es unter anderem:

„In eingehenden Beratungen ist eine Gesamtkonzeption für die Gestaltung des Bildungswesens bis zum Jahre 1985 entwickelt worden. Sie enthält diejenigen bildungspolitischen Zielvorstellungen, die aus heutiger Sicht erreicht werden müssen, um die von allen Beteiligten erstrebten Reformen des Bildungswesens zu verwirklichen.“¹³

Die Finanzminister hatten den geplanten Finanzbedarf noch nicht einmal bis 1975 zugebilligt, wie in diesem Anschreiben eingestanden wird.¹⁴ Der bildungspolitische Aufschwung blieb trotz der neuen Kompetenzordnung, an der sich seither nichts geändert hat, aus, so dass Bundeskanzler Schmidt in seiner Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 Anlass zur Auflistung einer Reihe von Kritikpunkten sah und anfügte:

„Wir werden dem Bundestag in einem Jahr einen Bericht über die strukturellen Mängel unseres föderativen Bildungssystems in diesen Bereichen vorlegen. Die Regierung wird damit, soweit erforderlich, auch Vorschläge für eine Änderung von Bildungskompetenzen zugunsten einheitlicher Lebensbedingungen in unserem Bundesstaate verbinden ...“

Dieser große „Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderalen Bildungssystems“¹⁵, der dem Bundestag und dem Bundesrat am 22. Februar 1978 zugeleitet und vielfach als „Mängelbericht“ bezeichnet wurde, reflektierte nochmals alles und wurde von der Öffentlichkeit sowie in allen Parlamenten unter Beteiligung der prominentesten Persönlichkeiten ausführlich diskutiert.¹⁶ Wer heute mitreden will, möge das alles nachlesen; er wird feststellen: Es sind schon damals alle Argumente ausgetauscht worden, die auch heute noch hin und her gewälzt werden.

12 BLK, Bildungsgesamtplan, Band I, Ernst Klett Verlag, Stuttgart 1973.

13 a.O., Seite VIII.

14 a.a.O., Seite IX.

15 Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hg.), Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft 13, Bonn 1978.

16 Viele Beiträge sind dokumentiert in BMBiWi (Hg.), Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft 16, Bonn 1980.

Es kam immerhin zu einer kräftigen Bildungsexpansion, die vor allem half, die Benachteiligung der Mädchen und jungen Frauen im Schul- und Hochschulwesen (allerdings nur bis zum Studienabschluss) zu beseitigen; aber die Expansion ließ die Benachteiligung der Kinder aus bildungsfernen Schichten unverändert fortbestehen. Im übrigen muss man immer stärker divergierende Entwicklungen in den Ländern und bildungspolitische Springprozessionen wie bei der Oberstufenreform feststellen.

Der bildungspolitische Konsens, der noch die Empfehlungen des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen (1953–1965) und des Deutschen Bildungsrates (1965–1975) und die Bereitschaft, sie auch umzusetzen, getragen hatte, ist seit Mitte der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts unwiederbringlich dahin. Dies wurde zwar lebhaft beklagt, aber statt des Gesundbetens grundlegende Konsequenzen zu ziehen, wurde nicht als Notwendigkeit erkannt. An die Stelle mehr oder weniger erfolgreichen Konsensstrebens trat eine gewohnheitsmäßige, freudlose Dissensverwaltung. Die Bund-Länder-Kommission hat so wenig gebracht, dass sie den meisten Bürgern völlig unbekannt blieb. Die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans schrumpfte zu einem unerfüllten Wunsch der Bildungszentralisten. Die KMK verlor immer mehr an Gestaltungskraft und Ansehen. Die FDP forderte im Bundestagswahlprogramm 2002 nach hitzigen Parteitagsdebatten mit deutlicher Mehrheit ihre Abschaffung.¹⁷

Das bildungspolitisch ungeliebte Grundgesetz

Im Laufe der Nachkriegszeit haben sich auch die früher unitarisch, also einheitsstaatlich und antiföderalistisch gesinnten Parteien mit der bundesstaatlichen Ordnung versöhnt. Die jeweilige Opposition im Bund konnte immer in einigen Ländern regieren und damit ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen. Man lernte die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern schätzen. Und die Mitbestimmung über die Bundespolitik durch das Stimmrecht im Bundesrat wurde immer beliebter. Dieses Bundesorgan bietet seinen Mitgliedern, vor allem den Ministerpräsidenten, eine Bühne, die ihnen bundesweite Aufmerksamkeit gewährleistet. Nicht wenige von ihnen qualifizierten sich so für bundespolitische Aufgaben. Jedes Opfer an Gelegenheiten zur persönlichen Profilierung werden sich die Ministerpräsidenten durch den Gewinn wertvoller unabhängiger Ge-

17 Vgl. Bürgerprogramm 2002, Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, beschlossen auf dem 53. Ordentlichen Bundesparteitag vom 10. bis 12. Mai 2002 in Mannheim, Seite 30: „Die FDP wird dafür eintreten, dass die Kultusministerkonferenz abgeschafft wird. Das überregulierte Bildungswesen braucht Raum, um neue Konzepte erproben zu können.“

staltungsrechte vom Bund teuer bezahlen lassen. Umso bemerkenswerter ist die breite Akzeptanz, die sie bei der Einbringung des Gesetzespaketes in der Bundesratssitzung vom 10. März 2006 zum Ausdruck brachten.¹⁸

In der Bildungspolitik finden die unitarischen Neigungen immer noch eine starke Stütze in den Erwartungen der Bevölkerung an den Obrigkeitsstaat, er werde sagen, wo es mit der Bildung langgeht. Dafür ist die mächtigste staatliche Instanz, die Bundesregierung, gerade gut genug. Muss man sich da nicht fragen, was die tradierte Bildung von den Ergebnissen der Reformation und der Aufklärung in der deutschen Bevölkerung verankert hat, dass diese in pädagogischen Fragen nach wie vor nicht auf ihr eigenes Urteil vertraut, sondern nach staatlicher Planung und Lenkung, also Bevormundung verlangt? Der Grundsatz „cuius regio, eius religio“ (auf Deutsch: Wer die Regierungsmacht hat, bestimmt die Religion) gilt schon lange nicht mehr, aber wer die Regierungsmacht hat, soll über die Schulen unbeschränkt entscheiden und sie so weit wie möglich vereinheitlichen. Wissenschaft, Kunst und Religion wurden im Laufe der Jahrhunderte frei von staatlicher Lenkung, aber wie frei ist ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation?

Wer sich als Lehrer, Eltern oder Schüler vom Staat nicht bestimmen lassen will, kann „auswandern“ in das staatsunabhängige, konfessionell oder reformpädagogisch geprägte Privatschulwesen, dessen Gründungsfreiheit das Grundgesetz als Jedermann-Grundrecht gewährleistet (Artikel 7 Absatz 4 Satz 1: „Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet.“¹⁹). Auch wenn sich dieses Ventil wegen unfair gestalteter Wettbewerbsbedingungen nur schwer öffnet, nimmt es viel Reformdruck aus dem staatlichen Bildungswesen, wie der kontinuierliche Anstieg der Zahl privater Schulen und ihrer Schüler zeigt.²⁰ Mit den Schülern werden auch manche Lehrer „privatisiert“, die endlich andere pädagogische Ideen umsetzen wollen als die des Ministers oder seiner Beamten. Wer sich fragt, warum diesen Ausbruch aus dem staatlichen Bildungsmonopol nicht mehr Menschen vollziehen, der studiere die staatlichen

18 Bundesrat, Stenografischer Bericht, 820. Sitzung, Berlin, Freitag den 10. März 2006, Seiten 39 bis 62.

19 Dieser Satz wurde am 07. Dezember 1948 in der 21. Hauptausschusssitzung des Parlamentarischen Rates von dem Abgeordneten Theodor Heuss (FDP) vorgeschlagen, vgl. Lothar Theodor Lemper, Privatschulfreiheit, 1989 Köln, Seite 38, mit weiteren Nachweisen. Heuss hatte sich als Stuttgarter „Kultminister“ mit der Wiedergutmachung der Privatschulverbote der Nazis befassen müssen.

20 Der Anteil der Privatschüler an den Schülern der allgemeinbildenden Schulen stieg von 1992 bis 2002 von 4,8% auf 6,0%; siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, 2002/2003.

Monopolstrategien gegenüber dem ungeliebten Wettbewerb der Privaten. Das fängt bei der Schulgenehmigung an. Man stelle sich nur vor, die Zulassung neuer Kraftfahrzeugtypen auf Deutschlands Straßen obliege einer Abteilung der größten Automobilfabrik, also eines Wettbewerbers, anstelle des herstellerunabhängigen Kraftfahrzeugbundesamtes. Welche Blüten die Neigung der Schulministerien zur Wettbewerbsbeschränkung bei der Genehmigung von privaten Schulen treibt, hat Hartmut von Hentig, nachdem er als Gutachter des Kasseler Verwaltungsgerichtshofs die Akten eines solchen Verfahrens studieren musste, in einem zornigen Buch beschrieben.²¹ Da hat sich in Jahrzehnten nichts gebessert, wie mir die Einblicke in Berliner und baden-württembergische Verfahren dieser Art gezeigt haben.

Wenn es das Grundgesetz von Anfang an gewollt haben sollte, dass jedes Land seine Bildungspolitik unabhängig von den Bundesorganen und von allen anderen Ländern gestaltet, dann gründete es insoweit nie auf dem Volkswillen. – Die Bevölkerung wollte, dass das staatliche Bildungswesen bundesweit im wesentlichen einheitlich ist. Die vom Grundgesetz bestätigte Kulturhoheit der Länder sah man eher als einen Betriebsunfall der Nachkriegsgeschichte an, für den man die Siegermächte haftbar machte. Eine echte Versöhnung mit der bundesstaatlichen Ordnung ist im Feld der Bildungspolitik bisher ausgeblieben. Das Vereinheitlichungsstreben findet nach wie vor breite Unterstützung; die KMK wird als unvermeidlicher Notbehelf in Kauf genommen.

Die KMK gebärdet sich durchaus mit Zustimmung der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit als Organ des Gesamtstaates – neben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Der oben zitierte Beschluss vom Dezember 2005 belegt dieses Selbstverständnis. Dem ist entgegenzusetzen: Die KMK hat in unserer Verfassung keine Legitimationsbasis! Kein Bundesland muss dort mitmachen. Sie ist kein Organ des Gesamtstaates; sie wird im Grundgesetz mit keinem Wort erwähnt – ihr opulentes „Sekretariat“ schon gar nicht. Im Märchen von Kaisers neuen Kleidern ruft ein Kind: „Der Kaiser ist nackt!“ Beendet diese simple Feststellung den Spuk?

Auch wer sich das Ende der KMK wünscht, weiß einzuschätzen, dass sich dann die Frage, ob Bundeseinheitlichkeit noch gewollt wird, unausweichlich stellt und wie die fast allgemeine Antwort aussieht: Die Bundeseinheitlichkeit wird, ohne dass die geringsten Zweifel akzeptiert werden, als unverzichtbar angesehen.

21 Hartmut von Hentig, Wie frei sind Freie Schulen?, Klett-Cotta, Stuttgart 1985.

Warum Reform zurück?

War mehr Bundeseinheitlichkeit nicht das Ziel der Verfassungsänderung von 1969, die durch die aktuelle Föderalismusreform weitgehend rückgängig gemacht werden soll? Was hat sie rechtlich überhaupt gebracht?

Mit der Verfassungsreform von 1969²² wurde der Kooperation von Bund und Ländern – aber nicht der KMK – eine Legitimation verschafft. Sie erstreckt sich in unterschiedlicher Weise auf folgende Bereiche:

- **Hochschulgesetzgebung:**
 - Der Bund erlässt das Hochschulrahmengesetz (HRG), das grundsätzlich nur den Landesgesetzgeber, nicht die Hochschulen bindet und eigentlich nur „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ umfassen soll; Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 GG. Das HRG umfasst ca. 80 Paragraphen und mit Inhaltsverzeichnis 20 Druckseiten – ist also recht detailliert.
 - Das Land erlässt das eigentliche Hochschulgesetz, das die Arbeitsweise der Hochschulen regelt; dabei übernimmt es die Formulierungen des HRG in der Regel wörtlich und füllt die weißen Flächen aus, die der Rahmen lässt.
 - Das HRG kam erst 6 Jahre nach der Verfassungsreform zustande; es ist am 30. Januar 1976 in Kraft getreten.²³
- **Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (hälftige Kostentragung), Art. 91a GG.**
Die Einzelheiten regeln das Hochschulbauförderungsgesetz und der Planungsausschuss für den Hochschulbau unter Beteiligung des Wissenschaftsrates. Der vierjährige Hochschulbaurahmenplan wird jährlich

²² Drei Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I, Seite 357 ff.

²³ Roman Herzog hat im Zuge der Debatte des Mängelberichts am 30. November 1978 als baden-württembergischer Minister im Bundestag (Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft 16, Seite 21) ausgeführt: „Lassen Sie mich noch eines kurz brandmarken. Es zeigt die Größe des Problems ..., es zeigt aber auch, dass wir in Wirklichkeit nicht auf der Hochzeit Bund-Länder, sondern auf der Hochzeit SPD/FDP-CDU/CSU tanzen. Ich meine die neuen Bundeskompetenzen oder die Art, wie die Vereinheitlichungsmöglichkeiten des Bundes in den letzten Jahren bei uns gehandhabt worden sind. Ich habe den Unterausschuss des Vermittlungsausschusses, in dem das Hochschulrahmengesetz ausgebraten worden ist, leidvoll miterlebt. Ich habe nicht nachgezählt, aber es ist mit Sicherheit keine Übertreibung: In diesem Gesetz stehen schließlich mindestens zwei Dutzend Paragraphen, in denen – jetzt vergrößert gesprochen – Absatz 1 heißt, getan wird, was die SPD-Länder wollen, Absatz 2 aber lautet, die CDU-Länder können auch machen, was sie für richtig halten.“

fortgeschrieben; er ist für Bund und Land verbindlich. Die Planungsprozesse sind sorgfältig, aber so langwierig, dass bei der Einweihungsfeier der Professor, der den Bau initiiert hat, in den Ruhestand verabschiedet wird und sein Nachfolger schon über Umbauten für seine anders ausgerichteten Forschungsprojekte verhandelt.

- **Bildungsplanung, Art. 91b GG.**
Dies war die verfassungsrechtliche Grundlage des umfassenden Bildungsgesamtplans von 1973, der nie umgesetzt und nie fortgeschrieben wurde. Endlich erlaubte das Grundgesetz die ersehnte Planung für das ganze Bundesgebiet; auch hatte man sich mit der BLK eine zuständige Stelle geschaffen; aber nach wenigen Jahren war aller Elan dahin. Man fühlt sich an den Spruch erinnert: Stell Dir vor, es ist Krieg und keiner geht hin! Man will das einfach nicht mehr.
- **Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung, Art. 91b GG.**
Das hat funktioniert.

Die Bund-Länder-Kooperation soll nach der im März 2006 geplanten Föderalismusreform²⁴ nur bei internationalen Leistungsvergleichen (z.B. PISA) und im Bereich der Forschungsförderung erhalten bleiben; diese wird allerdings angereichert um die Mitwirkung und Mitfinanzierung bei überregional bedeutsamen Forschungsbauten und Großgeräten, die bisher im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau stattfanden. Im übrigen werden die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, das Hochschulrahmengesetz (HRG) und die Bildungsplanung abgeschafft. Aus dem Bereich des HRG behält die Bundesgesetzgebung nur die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse – allerdings als unmittelbar geltendes Bundesrecht, jedoch mit dem neu geschaffenen Recht jedes einzelnen Landes zu abweichender Gesetzgebung.

Die geplante Reform betrifft den kooperativen Föderalismus nur im Bereich der Bund-Länder-Kooperation, indem der Bund stark zurückgedrängt wird. Die Hochschulpolitik wird wieder Landessache wie vor 1969. Vor allem aber wird der große Anspruch der Reform von 1969 bei der Bildungsplanung zurückgenommen. Sie wurde von der seinerzeit geschaffenen Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung getragen, in der Mehrheitsentscheidungen

²⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 07.03.2006, Bundestags-Drs. 16/813 sowie Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 07.03.2006, Bundestags-Drs. 16/814. Zur Information über den Fortgang der Parlamentarischen Beratung einschließlich Anhörungen z. B.: www.bundesrat.de

vorgesehen waren, aber der Bund nicht überstimmt werden konnte.²⁵ Die Bildungsplanung hat nicht funktioniert. Sie war sehr umfassend als Beendigung der „Kleinstaaterei“ von der Kindergarten- bis zur Hochschulpolitik gemeint, kam aber über die Niederschrift eines weitreichenden Bildungsgesamtplans, der nie umgesetzt und nie fortgeschrieben wurde, nicht hinaus. Insoweit wird ein verfassungsrechtlicher Papiertiger zu Grabe getragen, den niemand ernstlich vermissen wird; denn im öffentlichen Bewusstsein ist völlig in Vergessenheit geraten, dass es seit 1969 im Grundgesetz-Artikel 91b heißt:

„Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei zusammenwirken.“

Die Bund-Länder-Kooperation ist gescheitert, weil sie für das Projekt einer umfassenden Bildungsplanung zu schwerfällig ist und für jeden bildungspolitischen Schritt einen Allparteienkonsens voraussetzt, den es schon lange nicht mehr gibt. Das ist seit Mitte der 70er Jahre evident und seit dem „Mängelbericht“ von 1978 auch amtlich. Die unterschiedliche Politik der Bundesländer hinsichtlich der Gesamtschulen ist dafür das deutlichste Zeichen. Alle wohlgemeinten Appelle, sich zur Konsensfindung erneut zusammzusetzen, verhallten wirkungslos.

Für die Praxis wird eine Veränderung nur in der Hochschulgesetzgebung und beim Hochschulbau spürbar werden. Einige Länder werden – befreit von vielen Kooperationsfesseln – nun hochschulpolitisch richtig Fahrt aufnehmen in Richtung Elitehochschulen.

Abschied vom Bundeszentrismus

Schon 1969 gelang es nicht, den Bundesorganen die bildungspolitische Alleinständigkeit zu verschaffen, die auch heute noch viele Zeitgenossen für unerlässlich halten. Im Bundesrat war dafür eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit nie zu erlangen. Auch der Ende der 70er Jahre erstellte Mängelbericht der Bundesregierung unter Helmut Schmidt konnte den Widerstand der Länder nicht brechen. Zwar könnte das Grundgesetz im Sinne vermehrter bildungspolitischer Kompetenzen des Bundes geändert werden, aber es erzwingt dann eine Abgabe anderer Kompetenzen an die Länder. Roman Herzog machte dies in der Debatte des Bundestages über den Mängelbericht vom 30. November 1978 mit den Worten²⁶ deutlich:

²⁵ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25. Juni 1970 in der Fassung vom 17./21. Dezember 1990 – www.blk-bonn.de.

„Lassen Sie mich jetzt im Hinblick auf die Frage der Bundeskompetenz für die Regierung des Landes Baden-Württemberg in aller Klarheit folgendes sagen: Ich glaube nicht, dass man wegen der Bildungspolitik mit Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes argumentieren kann. Natürlich verbietet Artikel 79 Absatz 3 nicht, dass man dem Bund bildungspolitische Kompetenzen gibt; solche hat er ja. Die Einbahnstraße der letzten 30 Jahre hat die Länderkompetenzen aber in eine Situation gebracht, in der keine auch nur halbwegs relevante Kompetenz auf den Bund übergehen kann, ohne dass sich die Frage des Artikels 79 Absatz 3 nun in der Tat ganz ernsthaft stellt. Die Einbahnstraße geht nicht weiter, jedenfalls nicht mit der Zustimmung meiner Landesregierung. Wenn wir ernsthaft über die Rückübertragung relevanter Bundeskompetenzen auf die Länder in anderen Bereichen reden könnten, dann könnten wir auch darüber reden. Herr Schmude, machen Sie das einmal mit ihren Kollegen aus. Vielleicht kommen Sie weiter.“

Schmude war damals der Bundesbildungsminister. Natürlich konnte er den Ländern keine Bundeskompetenzen aus anderen Politikbereichen als Tauschobjekt anbieten. – Nach all diesen Erfahrungen ist es nur konsequent, wenn der Bund

1. nun endgültig resigniert,
2. in der 1969 betretenen Sackgasse der Bund-Länder-Kooperation umkehrt, um aus ihr wieder herauszukommen, und
3. versucht, seinen bildungspolitischen Rückzug verfassungspolitisch möglichst teuer an die Länder zu verkaufen (gegen die Reduzierung des Einflusses des Bundesrates auf die Bundespolitik).

Auch die bildungspolitisch interessierte Öffentlichkeit sollte aus der Entwicklung die Lehre ziehen, dass es politisch aussichtslos ist, auf mehr Bundeskompetenzen zu hoffen. Es wird dafür keine verfassungsändernde Mehrheit geben. Die vorherrschenden bildungspolitischen Meinungen, die darauf immer noch setzen, müssen einer gründlichen Revision unterzogen werden.

In einem Bundesstaat ist für bundeseinheitliche Regelungen der Bund zuständig. In den Bundesorganen wird mit Mehrheiten entschieden; dies gilt nicht nur für den unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag, sondern auch für den Bundesrat, dessen Mitwirkung eher die Ausnahme als die Regel sein soll. Es gibt im Bundesstaat kein Veto-Recht eines einzelnen Landes. Mehrheitsentscheidungen ermöglichen effizientes politisches Handeln; Wahlen ermöglichen

²⁶ Zitiert nach der Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft 16, Seite 21.

Kurskorrekturen durch das Volk. Dies alles unterscheidet den Bundesstaat von einem Staatenbund, in dem die Mitgliedsstaaten durch ihre Repräsentanten die Gemeinschaftsaufgaben gemeinschaftlich wahrnehmen.

Die KMK hat staatenbündischen Charakter. Die Bundesrepublik Deutschland ist aber nach dem Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ein Bundesstaat (Artikel 20 Absatz 1, Artikel 79 Absatz 3), also kein Staatenbund; das Grundgesetz kennt nur Landes- oder Bundeszuständigkeiten, keine Gemeinschaft der Länder, die als solche neben den Bundesorganen für das Ganze – und sei es nur in Teilbereichen – zuständig wäre.

Man spricht gelegentlich von einer verfassungsrechtlichen Grauzone, die sich neben der grundgesetzlichen Ordnung in unserem föderalen Staat entwickelt habe. Ihr fehlt nicht nur die grundgesetzliche Legitimation; sie steht auch in einem deutlichen Widerspruch zu den Verfassungsgrundsätzen der Gewaltenteilung. Weder der Bundestag noch die Landesparlamente können ein Gremium wie die KMK wirksam parlamentarisch kontrollieren. Das Volk der Bundesrepublik kann die KMK bei schlechter Politik nicht abwählen. Gegen ihre Beschlüsse kann man nicht klagen.

Offen bleibt, was nach der geplanten Reform aus den Formen des kooperativen Föderalismus wird, an denen der Bund gar nicht beteiligt war. Zur Kooperation der Länder wird das Grundgesetz auch in Zukunft kein Wort sagen. Man vermeidet die Diskussion darüber, ob der Grundcharakter unseres Staates in einem Spannungsverhältnis zum kooperativen Föderalismus steht.

Verfassungspolitisch wäre es daher ein sehr dringendes Anliegen, die Bildungspolitik so zu gestalten, dass sie auf bundeseinheitliche Regelungen nicht angewiesen ist. Dieser Gedanke ist für viele Beteiligte sicher ganz ungewohnt. Aber die Frage, ob es nicht doch möglich ist, ohne bundesweite Regelungen auszukommen, muss erlaubt sein, nachdem offensichtlich geworden ist, dass die vielfach gewünschten Bundeszuständigkeiten nicht durchsetzbar sind.

Das neue Modell: Wettbewerbsföderalismus

Das staatsrechtliche Modell ist klar: Jedes Land macht seine eigene Politik. Es ist selbstverständlich bereit, von anderen Ländern zu lernen, was sich bewährt und was sich nicht bewährt. Aber es wartet mit Reformen nicht mehr, bis sich auch andere Länder dazu entschließen, sondern handelt sofort nach eigener Einsicht, sobald eine 51%-Mehrheit im eigenen Landesparlament sicher ist. Der Wähler sieht, wer da politisch handelt, und kann Politiker bei den nächsten Landtagswahlen zur Rechenschaft ziehen. Mit dieser politischen Beweglichkeit stellt sich das Land dem Politikwettbewerb unter den Bundesländern, ja europa- und weltweit. Es will sein Bildungswesen zu einem positiven Faktor im nationalen und internationalen Standortwettbewerb entwickeln.

Das neue Modell ist das alte des Grundgesetzes von 1949. Aber die Praxis muss es erst noch annehmen und lernen, damit umzugehen. Der Wettbewerb um die bessere Politik darf nicht wieder durch politische Kartelle beschränkt werden. Die KMK ist ihrem bisherigen Selbstverständnis nach nichts anderes als ein solches Kartell, das politische Alleingänge verhindern und den bildungspolitischen Gleichschritt organisieren soll. Und auch heute noch bringen Ministerpräsidenten und Kultusminister immer wieder zum Ausdruck, dass sie sich und ihr Land dem Wettbewerb anderer Bundesländer nicht gewachsen fühlen. Da werden die gegenwärtigen Unterschiede in der Steuerkraft ins Feld geführt, obwohl wir einen übernivellierenden Finanzausgleich haben. Es fehlt keinem Land an Geld, aber offenbar vielen Politikern an Selbstvertrauen und an politischen Ideen. Man übersieht die Chancen des Wettbewerbs, jammert nur über seine Risiken und will die potentiellen Konkurrenten weiter im alten Politikkartell gefangen halten.

Das wird diesen Ländern nicht helfen, wenn sich andere Länder nach dem Vorbild des Bundes ebenfalls entscheiden, aus der Sackgasse des Konsensföderalismus auszubrechen und künftig ihre Bildungspolitik nur noch auf die eigenen Erkenntnisse zu gründen und mit den anderen Ländern zwar noch einen Erfahrungsaustausch zu pflegen, sich aber politisch nicht mehr gleichschalten zu lassen. Ein solcher Beschluss wird in keinem Land leicht durchzusetzen sein gegen die alten Denkgewohnheiten der eigenen Bevölkerung und vieler Landtagsabgeordneter. Solange nicht klar ist, dass mehrere Ländern bereit sind, einen eigenständigen bildungspolitischen Kurs einzuschlagen, dürfte es sich empfehlen, niemanden durch Ankündigungen zu erschrecken und zunächst nur still zu handeln. Man kündigt die KMK nicht auf, verspricht dort aber nichts mehr und weicht von alten Beschlüssen stillschweigend ab. Wenn in nationalen und internationalen Vergleichsstudien die ersten Erfolge sichtbar werden, kann man beginnen, den eigenen Wettbewerbsgeist stärker zu betonen.

Der Wille zum Politikwettbewerb garantiert noch nicht eine bessere Bildungspolitik oder gar bessere Bildung. Er ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Erfolg. Die neu errungene bildungspolitische Freiheit kann sich für viele ahnungslose Politiker sogar als Irrgarten mit Sackgassen erweisen.

Die Sackgasse des gewohnten Landeszentrismus

Ungeduld kann Bildungspolitiker, die sich zum politischen Wettbewerb mit anderen Ländern im In- und Ausland entschlossen haben, zu dem Versuch hinreißen, ihre Schulen im traditionellen Kommandostil auf Trab zu bringen. Jede machtbewusste Partei an der Regierung neigt zu dem Kurzschluss, nur Rücksicht auf die schleppende Meinungsbildung in der KMK habe verhindert, dass ihre hervorragenden pädagogischen Konzepte von den Schulen umgesetzt werden mussten.

Reformen von oben scheitern regelmäßig, wenn sie nicht ausnahmsweise von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen sind. Wo Konsens besteht, hatte man auch mit der KMK keine Probleme. Das heißt aber, dass die Felder des Konsenses eigentlich beackert sein müssten. Wenn mit dem Wettbewerbsföderalismus neuer Reformeifer ausbricht, dann wird das fast immer an den Grenzen, wenn nicht außerhalb der bisherigen KMK-Konsense sein. Und was ist dann an neuen Problemen zu erwarten?

Meist wird sich herausstellen, dass über Veränderungsnotwendigkeiten schon innerhalb der regierenden Partei weniger Konsens besteht, als gedacht. Solange programmatische Aussagen folgenlos blieben, waren Parteitagsmehrheiten leicht zu erlangen. Wenn sich eine Regierungspartei von der Handlungsvoraussetzung eines KMK-Konsenses löst, kann von ihr lupenreine Umsetzung der pädagogischen Parteilinie gefordert werden; dann wird es aber innerparteilich ernst. Nun muss gestritten und auch innerparteilich mit Mehrheit entschieden werden, welche Reformkonzepte wirklich gelten und umgesetzt werden sollen.

Die Opposition versäumt nicht, sich zum Sprecher des Protestes zu machen. Es ist in der Nachkriegsgeschichte mehr als einmal vorgekommen, dass entschiedene pädagogische Reformen von breiten Protestwellen, Volksentscheiden oder Verfassungsgerichten aufgehalten wurden. Fast immer reihten sich auch prominente Vertreter der Regierungspartei in die Protestfront ein. Auch Landtagswahlkämpfe wurden schon mit dem Protest gegen Reformen gewonnen – nur zurückgeschraubt wurden sie selten. Um nicht Protestwellen des unterlegenen Lagers heraufzubeschwören, tat man besser gar nichts oder

nur Symbolisches. Eine breite Opposition gegen die Durchsetzung eines allgemeinverbindlichen Reformkonzeptes zu organisieren ist eben leichter, als eine Mehrheit *für* ein neues pädagogisches Konzept zusammenzubringen.

Die Vielfalt der pädagogischen Meinungen ist so groß geworden, dass kaum ein pädagogisches Konzept noch mehrheitsfähig ist. Um auch nur 51%-Mehrheiten zusammenzubringen, müssen Kompromisse geschlossen werden; ein schlüssiges Konzept ist dann kaum noch wiederzuerkennen. Große pädagogische Reformen wird es deshalb kaum geben, sondern eher Trippelschrittchen. Nur gehen diese in jedem Land in eine andere Richtung.

Der bildungspolitische Mauerbau

Ein anderer Fehler des bildungspolitischen Zentralismus ist die Abgrenzung gegenüber der Politik anderer Länder, indem man deren Ausbildungen die Anerkennung verweigert. Man setzt seine eigene Bildungspolitik zwar nur im eigenen Land durch, aber man lässt nicht gelten, wenn in anderen Ländern bildungspolitisch anders gehandelt wird, sobald man mit deren Ergebnissen konfrontiert wird. Im Wettbewerbsföderalismus ist klar, dass jedes Land bildungspolitisch seinen eigenen Weg gehen darf und gehen kann. Aber damit ist noch nicht entschieden, wie mit den Menschen verfahren wird, die über die Landesgrenze kommen und im Herkunftsland anders ausgebildet wurden, als es im Zielland üblich ist.

Solange in einem Land der Zentralismus herrscht, also die pädagogische Gleichschaltung der Bildungsgänge an allen Bildungseinrichtungen des Landes nicht aufgegeben wird, ist es naheliegend, alle anders Ausgebildeten wie nicht Ausgebildete zu behandeln und ihnen das Fortkommen im Lande zu verweigern. Man will das eigene System, von dem man überzeugt ist oder zu dem man sich schließlich durchgerungen hat, nicht unterlaufen lassen; man will es verteidigen gegen alle möglichen Umgehungsversuche. Man will es vor den eigenen Bürgern nicht durch externe Alternativen in Frage stellen lassen, die man intern im eigenen Land als Bildungsgang nicht zulässt. Die Folge ist bekannt: Lehrer können oft in keinem anderen Bundesland arbeiten, als in dem sie ausgebildet worden sind. Das Land stellt grundsätzlich nur die Lehrer ein, die sich *seinem* Staatsexamen unterworfen haben. Das trifft auch Landeskinder, die außer Landes studiert haben; sie werden als Bildungsflüchtlinge behandelt und bei der Heimkehr keineswegs mit offenen Armen empfangen. Abiturienten können oft nur in dem Land studieren, in dem sie ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, weil jedes Land seinen Hochschulen vorschreibt, wen sie als studierfähig behandeln und einschreiben dürfen.

Die üblichen Strategien des Bildungszentralismus wirken im Wettbewerbsföderalismus partikularistisch, also trennend. Die Freizügigkeit im Bundesgebiet leidet. So kann in der Vielfalt keine Einheit entstehen. Der Vorwurf der Kleinstaaterei ist berechtigt – wie eh und je. Es ist zu befürchten, dass er mit dem Übergang zum bildungspolitischen Wettbewerb der Bundesländer noch berechtigter sein wird als zu den Zeiten des Konsensföderalismus.

Abschied auch vom Landeszentralismus

Bildungszentralismus ist nicht nur als Bundeszentralismus unbrauchbar, sondern auch als Landeszentralismus. Wir haben bei der Betrachtung der bildungspolitischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte gesehen, dass der – wie selbstverständlich – praktizierte Landeszentralismus immer wieder durch Bundeszentralismus überwunden werden sollte. Aber dieser Ausweg aus den Problemen, die der bildungspolitische Landeszentralismus zur Folge hat, erweist sich als verschlossen.

Im Wettbewerbsföderalismus stellt sich die Aufgabe, das Bildungswesen ordnungspolitisch auf eine andere Grundlage zu stellen.²⁷ Wer die Probleme des Landeszentralismus vermeiden will, muss von ihm Abschied nehmen. Das politische Modell des Wettbewerbsföderalismus ist so grundlegend anders als das gewohnte, dass vor seiner Inbetriebnahme gewissermaßen ein neuer Führerschein fällig wird – die Bildungspolitik muss wieder in die politische Fahrschule: Es darf nicht mehr links gefahren werden mit staatlich-hierarchischer Gängelung der Bildungseinrichtungen, sondern nur noch rechts mit Autonomie und Wettbewerb der Bildungseinrichtungen. Nicht mehr der Minister lenkt von oben; die Einrichtungen lenken sich selbst; Bildungsreform findet nur noch von unten, also nur noch dort statt, wo man sie will und wo man daran glaubt, dass man es auch kann.

²⁷ Dazu ausführlicher in meinem Aufsatz „Auch die Schule braucht Wettbewerb. Vielfalt durch Lehrplanfreiheit und Bildungsschecks“ in liberal – Vierteljahrsschrift der Friedrich-Naumann-Stiftung – Heft 3/August 2000, Seiten 38 ff.; später mit wenigen Änderungen unter dem Titel „Ordnungspolitische Wende in der Schulpolitik“ abgedruckt in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 255, Seite 3-10, und auf der Internetseite www.EBehrens.de.

Ordnungspolitische Wende der Bildungspolitik

Das wagen Viele nicht einmal zu denken. Die noch größere Vielfalt als beim pädagogischen Landeszentralismus könne doch nur ins Chaos führen, meint man. Dabei wird übersehen, dass der Prozess der Dezentralisierung längst in allen Ländern begonnen hat. Als nächster Schritt sollte konsequent darauf verzichtet werden, die Ergebnisse anderer Bildungsgänge zu disqualifizieren. Das bedeutet beispielsweise und bewusst zugespitzt skizziert:

- Das Land überlässt die Reform der Lehrerbildung der Entscheidung seiner Hochschulen und die Entscheidung über die Lehreranstellung seinen Schulen. Das reformierte Lehrerstudium wird durch Hochschulprüfungen abgeschlossen. Das Staatsexamen wird nach unveränderter Prüfungsordnung vom Land nur noch so lange angeboten, wie die Hochschulen die traditionellen Lehramtsstudiengänge aufrechterhalten und dafür noch Studenten finden.
- Die staatlichen Schulen erhalten bei der Lehreranstellung dieselben Freiheiten wie die privaten Ersatzschulen (Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 GG); sie werden dann Lehrer ohne Rücksicht darauf anstellen, ob sie im selben Land ein Staatsexamen gemacht haben, sondern nur noch fragen, ob sie das gelernt haben, was die Schule braucht, damit sie ihr eigenes pädagogisches Konzept unterrichtlich und erzieherisch erfolgreich verwirklichen kann. Diese Freiheit der Schulen gibt den Hochschulen die Möglichkeit, neue Lehrerausbildungen anzubieten und dafür Studienbewerber zu begeistern. Die Lehrer gewinnen Freizügigkeit über die Landesgrenzen hinweg; die Kleinstaaterei endet mit dem Verzicht der Länder auf die Entscheidungsbefugnis über die Lehreranstellung.²⁸
- Keiner staatlichen Schule wird vom Land ein Lehrer zugewiesen, den die Schule nicht haben will. Wenn das Land in der Vergangenheit Lehrer angestellt hat, die keine Schule haben will, dann ist dies das Risiko des Landes; es muss damit dienstrechtlich und finanzpolitisch umgehen, darf das Problem der Beschäftigung überall abgelehnter Lehrer aber nicht mehr auf dem Rücken von Schülern lösen. Jedes Wirtschaftsunternehmen weiß, dass es die Kosten von personellen Fehlentscheidungen selber tragen muss.

²⁸ Mehr dazu in meinem Aufsatz Lehrerbildung und Lehreranstellung in einer Ordnung der Vielfalt und des Wettbewerbs in FRAGEN DER FREIHEIT, Heft 266, Seiten 56-58, und auf der Internetseite www.EBehrens.de.

- Das Land hört auf, die Lehrpläne der Schulen zu reformieren. Jede Schule hat das Recht, ihren bisherigen Lehrplan beizubehalten oder zu verändern. Dazu gehört das Recht, die Schulabschlussprüfungen zu verändern, denn die Schüler haben einen Anspruch darauf, nur das geprüft zu werden, was sie von Rechts wegen unterrichtet wurden. Der Schulabschluss ist dann ein Zeugnis über den Erfolg des Schulbesuchs bzw. über die erworbenen Kompetenzen; er ist nicht mehr mit einer Berechtigung (z. B. zum Hochschulstudium) verbunden.
- Die Hochschulen erhalten das Recht, unter ihren Studienbewerbern auszuwählen. Es ist den Hochschulen zu überlassen, ob sie den erfolgreichen Besuch bestimmter Schulen (Schularten) voraussetzen oder nicht. Ihnen ist es gleichgültig, in welchem Land der Bewerber die Eignung zu dem angestrebten Studium erworben hat; auch insoweit endet die Kleinstaaterei mit dem Staatseinfluss auf die Einzelfallentscheidung. Die Hochschule trägt das Risiko von Fehlentscheidungen bei der Bewerberauswahl selbst; die Abweisung eines geeigneten Studienbewerbers wird in der Regel die Aufnahme eines weniger geeigneten nach sich ziehen; sie hat es dann schwerer, den aufgenommenen Bewerber zum Studienerfolg zu führen. Die Hochschule wird daher ihre Aufnahmekriterien und -verfahren fortlaufend verbessern.
- Damit die staatlichen Hochschulen, wie wir es von den privaten gewohnt sind, ein Interesse daran haben, Studienbewerber bis an die Grenzen ihrer Ausbildungskapazität aufzunehmen, verteilt das Land die bisher für Studium und Lehre bereitgestellten Mittel (für Personal, Räume, Bücher, Geräte und Sachmittel) ausschließlich nach der Kopfzahl der aufgenommenen Studierenden; im Ergebnis bezahlt der Staat also kostendeckende Studienentgelte, wodurch die Hochschulen interessiert werden, Studenten aufzunehmen. Die Studenten werden nur Hochschulen besuchen, die ein ihren Erwartungen genügendes Studium gewährleisten. Die Hochschulen werden ihre Ausbildungskapazitäten den nachgefragten Studiengängen widmen, sonst bleiben sie auf ihren Kosten sitzen. Die Studenten tragen das Risiko der beruflichen Verwertbarkeit der gewählten Ausbildung. Keine noch so wohlgemeinte staatliche Angebotsplanung kann ihnen dieses existenzielle Risiko abnehmen.
- Das Land hört auf, den Schulen durch Schulbezirke Schüler zuzuweisen. Die Eltern erhalten das Recht der freien Schulwahl. Die Schulen werden durch die Form der Finanzausstattung daran interessiert, genügend Schüler zu haben, indem auch die staatlichen Schulen – wie bisher bei der staatlichen Bezuschussung privater Schulen schon weitgehend üblich – streng nach der Kopfzahl der Schüler finanziert werden. Damit entsteht ein Wettbewerb

der Schulen um die Schüler, der nur durch gute pädagogische Leistungen gemeistert werden kann. Davon ist eine kontinuierliche Verbesserung aller Schulen zu erwarten.

Außerdem gewährleistet dieser Wettbewerb, dass kein Schüler, der aus einem anderen Bundesland zuzieht, abgewiesen wird, obwohl sein bisheriger Bildungsgang eine erfolgreiche Fortsetzung an einer der Schulen am neuen Lebensort erwarten lässt. Im Wettbewerb um Schüler werden die Schulen individuelle Anpassungshilfen geben, die man heute nur aus dem privaten Schulwesen kennt. Lösbare Probleme werden von den Schulen aus Eigeninteresse gelöst. Die Freizügigkeit wird in einem vielfältigen Schulwesen nicht nur über die Landesgrenzen hinweg, sondern auch innerhalb jedes Landes mit einem vielfältigen Bildungswesen zwanglos gelöst. Schulen ähnlichen Konzeptes werden sich bundes- und europaweit unter gemeinsamen Markenzeichen mit Qualitätsgarantie zusammenschließen und die von Partnerschulen kommenden Schüler gerne aufnehmen. Das gewährleistet Transparenz in der Vielfalt. Verbleibende Differenzen löst man aus Wettbewerbsinteresse.

- Dazu gehört allerdings auch, dass die Schulaufsicht sich in anderer Weise als bisher um die Kinder aus bildungsfernen Schichten kümmert. Wenn ihre Erziehung und Bildung einen höheren Aufwand der Schulen erfordert als bei einem Durchschnittsschüler – und das wird spätestens dann sichtbar, wenn mehrere Schulen solche Schüler ablehnen – dann muss der Staat für diese Schüler höhere Kopfbeträge bewilligen, damit die Schulen den erforderlichen zusätzlichen pädagogischen Aufwand erbringen können.

Es ist zu erwarten, dass die meisten der bisher in teure Sonderschulen abgeschobenen Schüler von pädagogisch leistungsfähigen Schulen weit kostengünstiger integriert gefördert werden können und damit bessere Bildungschancen erhalten. Im Wettbewerb muss jede Schule aufgenommene Schüler regelmäßig auch zum Erfolg führen, sonst verliert sie ihren guten Ruf und bald auch viele Schüler. Daher wird nicht jede Schule jeden Schüler nehmen können, und es wird für Schüler, die nur von ganz besonders befähigten Pädagogen gefördert werden können, auch weiterhin teure Sonderschulen geben müssen.

Jedes Land, das diesen ordnungspolitischen Weg einschlägt, ist den Vorwurf der Kleinstaaterei los. Er bleibt an den Ländern kleben, die am gewohnten Landeszentralismus festhalten und ihren Bildungseinrichtungen die geschilderte Eigenverantwortung weiterhin vorenthalten. Kein Land braucht auf die Bereitschaft der anderen Länder zu warten, dieselben politischen Schritte zu mehr Freiheit der Schulen und Hochschulen, der Lehrer und Professoren sowie der Eltern, Schüler und Studenten zu tun. Im Standortwettbewerb wird jedes

Land gewinnen, das den anderen auf dem Weg der ordnungspolitischen Neugestaltung ohne allzu viele Kompromisse vorangeht.

Wer noch einer weiteren Ermutigung bedarf, lese die Reden nach, die Roman Herzog als Bundespräsident hielt. Ihm ist die KMK aus seiner Mitarbeit als Kultusminister des Landes Baden-Württemberg bekannt; 1998 schrieb er ihr bei ihrem Festakt zum 50-Jahr-Jubiläum²⁹ humorvoll manches ins Stammbuch. Er stellte dem Motto des Festaktes „Einheit in der Vielfalt“ die Forderung „Vielfalt in der Einheit“ entgegen, denn „es droht uns möglicherweise durch zu viel regulierte Einheitlichkeit die Vielfalt abhanden zu kommen“, und er lobte die wachsende Bereitschaft, so große Unterschiede wie das Abitur nach 12 oder 13 Schuljahren gegenseitig anzuerkennen. Als Staatsrechtslehrer, Kommentator des Grundgesetzes und langjähriger Verfassungsgerichtspräsident hat er die staats- und verfassungsrechtlichen Probleme unseres Schul- und Hochschulwesens in seiner Rede vom 5. November 1997 im Rahmen des Berliner Bildungsforums deutlich beschrieben.³⁰ Darin heißt es unter anderem im Abschnitt „Ich wünsche mir – viertens – ein Bildungssystem das vielgestaltig ist“:

„..., wahrscheinlich sind es gerade diese unterschiedlichen Erwartungen an das Bildungssystem, die einen Konsens bei den Reformen so schwierig machen. Aber die Antwort auf die differenzierten Erwartungen kann doch wiederum nur lauten: größtmögliche Differenzierung auch bei den Bildungsangeboten.“³¹

Und im Abschnitt „Ich wünsche mir – fünftens – ein Bildungssystem, das Wettbewerb zulässt“:

„Der Sinn des Föderalismus ist doch gerade, unterschiedliche Lösungen möglich zu machen. Was ist wichtiger – die „Einheitlichkeit der Bildungsverhältnisse“ (was immer das sein mag) oder der Wettbewerb um den besten Weg aus der Sackgasse, in der sich unser Bildungswesen befindet? Wäre es nicht besser, die bundesweiten Festlegungen so weit irgendmöglich zu beseitigen und stattdessen sowohl die Länder wie auch die einzelnen Bildungseinrichtungen experimentieren zu lassen?“³²

29 Ansprache des Bundespräsidenten am 26. Februar 1998 beim Festakt 50 Jahre KMK – <http://www.kmk.org/aktuell/home.htm?gesch>.

30 Dokumentiert von der Gemeinnützigen Gesellschaft Gesamtschule e.V. im Internet auf insgesamt 8 Seiten unter: <http://www.ggg-nrw.de/Lager/Hertog9711.html>.

31 Herzog, a.a.O., Seite 5 von 8.

32 Herzog, a.a.O., Seite 7 von 8.

„Die Studenten werden mit ihren Füßen über die Qualität dieser Modelle abstimmen – und ihre Kriterien werden ihre eignen sein, nicht die einer anonymen Verwaltung. Einige dieser Modelle gibt es übrigens schon. Hören wir endlich auf, Angst vor der Freiheit zu haben, die wir uns selber geben können.“³³

Die Rede endete mit dem Aufruf:

„Setzen wir neue Kräfte frei, indem wir bürokratische Fesseln sprengen. Entlassen wir unser Bildungssystem in die Freiheit.“³⁴

Leider wurde der ordnungspolitische Kern seiner Rede in der öffentlichen Wirkung durch seine pädagogischen Bekenntnisse überdeckt, die viel mehr Beachtung erfuhren. Auf dem staatsrechtlichen und ordnungspolitischen Feld löste er damals leider keine breite Diskussion aus. Niemand war gewohnt, so über das Bildungswesen zu diskutieren. Er war seiner Zeit voraus.

Die Kraft des Konsenses in einer freiheitlichen Ordnung

Manche malen ein pädagogisches Chaos an die Wand für den Fall, dass jede einzelne Schule die Freiheit erhält, über ihre Bildungsziele und Lehrmethoden selbst zu entscheiden. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass sich aus der Freiheit nur insoweit pädagogische Vielfalt entwickeln wird, als es an pädagogischem Konsens fehlt in der Gesellschaft. Soweit der Konsens noch reicht, wird es Einheitlichkeit auch in einem völlig von staatlicher Lenkung befreiten Bildungswesen geben. Erst wo der Konsens endet, entsteht Vielfalt. Sie ist dann auch notwendig, um im Wettbewerb der realisierten Konzepte zu klären, welche pädagogischen Wege sich bewähren. Diese Bewährung findet unter normalen Bedingungen statt und nicht im abgeschirmten Bereich einer Versuchsschule mit Sonderrechten.

So wünschenswert der gesamtgesellschaftliche Konsens als Grundlage des Zusammenlebens nach wie vor ist, so wenig dürfen wir ihn schlicht als gegeben voraussetzen. Wir dürfen ihn im sensiblen Bereich von Erziehung und Bildung auch nicht durch Mehrheitsentscheidungen ersetzen. Die pädagogische Konsensbildung kann oft nur noch in einem kleineren als dem gesamtgesellschaftlichen Rahmen einer großen oder kleinen Gebietskörperschaft gelingen.

33 Herzog, a.a.O., Seite 8 von 8.

34 Herzog, a.a.O. Seite 8 von 8.

Für jede Bildungseinrichtung ist sie unverzichtbar. In Erziehungs- und Bildungsprozessen müssen sich Lehrende und Lernende vertrauensvoll aufeinander einlassen; sie müssen letztlich beide dasselbe wollen und sich dessen sicher sein. Der Lehrende muss authentisch mit der Kraft seiner Persönlichkeit und nicht nur mit einer von der staatlichen Gemeinschaft verliehenen Autorität vor seinen Schülern stehen, um pädagogisch voll wirksam werden zu können. Das gegenseitige Vertrauen auf den Konsens muss täglich neu errungen werden. Für die Lernbereitschaft unmündiger Kinder ist dabei die Haltung ihrer Eltern zur Schule, die sie besuchen, von großer Bedeutung.

Deshalb muss jede einzelne Bildungseinrichtung auf freier Begegnung aller Beteiligten beruhen und sich ständig um die Bildung eines ausreichenden Konsenses unter ihnen bemühen. Das gilt besonders vor der Umsetzung von Reformideen. Vor jedem Realisierungsschritt müssen in einer freiheitlichen Ordnung alle an der jeweiligen Schule oder Hochschule beteiligten Menschen in den Entscheidungsprozess, der sie betrifft, einbezogen werden. Sonst werden sie die Bildungseinrichtung verlassen. Der Reformprozess kommt in der einzelnen Institution also normalerweise nur in Gang, wenn zuvor in der betroffenen Menschengemeinschaft ein Konsens über die Ziele und Wege gebildet worden ist. Das sind oft langwierige Klärungsprozesse über die Frage, was man gemeinsam verwirklichen will. Sie können auch dazu führen, dass einige erkennen, am falschen Ort zu sein, und deswegen gehen, weil sie die anderen nicht aufhalten wollen oder können. Diejenigen, die die Reform trotzdem umsetzen wollen, können dies nur erfolgreich tun, wenn sie durch die Reform neue Mitwirkende gewinnen. Untätigkeit und Stillstand können für eine Bildungseinrichtung im Wettbewerb um Schüler und Lehrende genauso schädlich sein wie allzu ungestüme Reformschritte.

In jeder Ordnung, auch in einer freiheitlichen Ordnung des Schul- und Hochschulwesens, sind Fehlentscheidungen unvermeidlich. Wesentlich ist, dass ihre Konsequenzen auf diejenigen begrenzt bleiben und von denen zu tragen sind, die die Fehlentscheidungen getroffen haben. Das gilt für die Bildungseinrichtungen ebenso wie für die Menschen, die sich als Lehrkräfte oder Studierende an ihnen beteiligen. Das macht die Entscheidenden vorsichtiger und die Konsequenzen gleichwohl falsch getroffener Entscheidungen für die Gesamtgesellschaft erträglicher. Die Realisierung von Alternativen, die sich besser entwickeln, sorgt im Regelfall dafür, dass Fehlentscheidungen früher erkannt und korrigiert werden. Alternativlose Einheitlichkeit verschleiert Fehlentscheidungen lange Zeit und führt dann zu schockartigem Erwachen (siehe PISA).

Schluss: Föderalismus und Bildungspolitik versöhnt

Jahrzehntelang lagen die mehrheitsfähigen bildungspolitischen Ziele quer zu den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat einerseits und – mit ihren Notlösungen – zur staatsrechtlichen Vernunft andererseits. Der aus obrigkeitsstaatlicher Tradition angestrebte Bildungszentralismus konnte nicht verwirklicht werden – weder durch die Schaffung von Bundeskompetenzen noch durch hinreichend funktionsfähige Notlösungen. Weder die KMK noch die BLK haben die selbst gesetzten bildungszentralistischen Ziele erreicht; und das ist bei ihrer Konstruktion ja auch nicht verwunderlich; beide sind als Verhinderungsinstrumente, nicht aber als gestaltende, Hindernisse überwindende Reforminstrumente geeignet. Die deutsche Bildungspolitik blieb jahrzehntelang blockiert; entsprechend waren ihre Ergebnisse.

Eine Bildungspolitik, die Aussicht auf mehr Quantität – also mehr Bildungschancen – und mehr Qualität der Bildung bieten könnte, zeichnet sich erst neuerdings ab. Alle reden von Vielfalt und Wettbewerb der Bildungseinrichtungen, sind allerdings noch unsicher, wie das umzusetzen ist. Der Bildungszentralismus ist noch nicht tot, führt aber nur noch Rückzugsgefechte wirkungsvoll. Sein neuester Fetisch sind nationale Bildungsstandards, also staatlich gesetzte Bildungsziele bei freien pädagogischen Wegen zu diesen Zielen. Das ist nicht gering zu schätzen, aber ein breiter Zielkonsens ist nicht erkennbar, wird jedoch bereitwillig geheuchelt, weil nationale Mehrheitsentscheidungen über Bildungsziele verfassungsrechtlich nicht machbar sind. Man flüchtet wie bei der Rechtschreibreform in die Expertokratie als Konsensmaschine³⁵, deren Ergebnissen man sich dann nolens volens zu unterwerfen bereit findet – zumindest tut man so, als ob. Jeder hat im eigenen Bundesland ja die Interpretationsmacht, wie das zu verstehen und umzusetzen ist.

Es bleibt zu hoffen, dass immer mehr Bildungseinrichtungen die Autonomieversprechen der Politik ernst nehmen und nutzen, um mit ihrem Tagesgeschäft besser voranzukommen, als das in der Vergangenheit des völligen Unterworfenenseins möglich war. Wenn sich viele Bildungseinrichtungen eines besseren Rufes als andere öffentlich erfreuen dürfen, werden die Eltern und Studenten nicht mehr einsehen, dass der Wohnort darüber entscheidet, welche Schule oder Hochschule man besuchen muss. Wettbewerbsbeschränkungen

35 Die Rechtschreibreform war zweifellos das spektakulärste Eigentor der KMK; siehe meinen ausführlichen Leserbrief „Von unten nach oben wachsender Rechtschreib-Konsens“ in der FAZ vom 26.08.2000, Seite 48.

wie Schulbezirke³⁶ oder ZVS-Entscheidungen werden bald der Vergangenheit angehören.

Wenn in der Bildungspolitik eine echte Versöhnung mit der föderalen Ordnung bisher ausgeblieben ist, dann kann doch jetzt endlich Hoffnung aufkommen. Nach der geplanten Föderalismusreform werden die Staatsordnung und die Ordnung des Bildungswesens zur Harmonie kommen, weil letztere schrittweise, aber unaufhaltsam eine freiheitliche Ordnung der Vielfalt und des Wettbewerbs der Bildungseinrichtungen werden wird.

36 Wie hart die Auseinandersetzungen über solche freiheitlichen Reformen werden können, musste am 15. März 2006 Tony Blair im Unterhaus erleben; seine Schulreform-Vorlage konnte er nur mit Unterstützung der Konservativen über die parlamentarischen Hürden bringen, weil sehr große Teile seiner eigenen Partei ihm nicht folgen wollten; mehr dazu unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4810898.stm

Anhang

Eckhard Behrens

Der Föderalismus und das deutsche Bildungswesen

Eine ordnungspolitische Studie

Vorwort zur Neuveröffentlichung

Dieser Aufsatz wurde im Jahre 1960 geschrieben* und ist leider noch ganz aktuell. Er wird hiermit unverändert wieder zur Verfügung gestellt, weil die Föderalismuskommission 2004 wegen alter ordnungspolitischer Irrtümer zur Bildungspolitik scheiterte. Die öffentliche Debatte über die Kompetenzen im Bildungswesen hat sich im Kern kaum verändert. Zwar wurde das *Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung* im Jahre 1969 in *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft* umbenannt, aber eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes war damit nicht verbunden; er erhielt nur wenige neue Mitwirkungsrechte im Rahmen des *kooperativen Föderalismus*, der weitgehend erfolglos blieb. Deshalb mehren sich neuerdings Forderungen nach *Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und der Kultusministerkonferenz*. Viele streben aber weiterhin nach bestimmten bundesweiten Vereinheitlichungen und scheuen den Schritt zum *Wettbewerbsföderalismus*. Daher werden die Länder ohne eine Änderung ihrer Bildungspolitik, die auf neue Weise Freizügigkeit überzeugend gewährleistet, dem Drängen des Bundes nicht erfolgreich entgegenreten können. Ansatzpunkte für eine solche Ordnungspolitik, die heute sicher mehr Verständnis als zur Zeit der Erstveröffentlichung finden, begründet die nachfolgende Studie.

* Erschienen in der Schriftenreihe Beiträge zu einer freiheitlichen Ordnung des Bildungswesens der Gesellschaft zur Förderung eines freien öffentlichen Schulwesens e.V., Heidenheim/Brenz, und in Fragen der Freiheit, Heft 23 (Jgg. 1961), Seite 17-31, herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V., Badstraße 35, 73087 Bad Boll, www.sffo.de. – Gegen eine unveränderte Vervielfältigung wird der Verfasser keine Einwendungen erheben.

** Sie wird fortgesetzt in weiteren Arbeiten in Fragen der Freiheit (FdF), siehe deren Gesamtverzeichnisse, insbesondere im Aufsatz »Ordnungspolitische Wende in der Schulpolitik«, FdF 255 (Jgg. 2000), 3–10.

INHALTSÜBERSICHT

I. ZUR HEUTIGEN SITUATION

Bundeszentralismus im Schulwesen 39

Der schulpolitische Zentralismus der Länder 41

Das von den Ländern verschuldete Ende des Föderalismus 42

II. DER WEG ZU EINEM LEBENDIGEN FÖDERALISMUS 43

Freizügigkeit bei einem mannigfaltigen Schulwesen 43

Der Sinn der Freizügigkeit 46

Europa und die Ordnungsformen des Bildungswesens 46

Bundeszentralismus – Föderalismus – Partikularismus 47

Hinwendung zur Wettbewerbspolitik 48

III. ZUSAMMENFASSUNG 49

I ZUR HEUTIGEN SITUATION

Bundeszentralismus im Schulwesen

Seit Jahren kann man in der Bundesrepublik Deutschland ein zähes Ringen um die Frage beobachten, ob ein Bundeskultusministerium errichtet werden soll oder nicht. Die Befürworter eines Bundeskultusministeriums sehen es als die Voraussetzung und Garantie der von ihnen geforderten Einheitlichkeit des deutschen Schulwesens an. Die Hauptgegner eines Bundeskultusministeriums, die Landeskultusminister, wenden sich merkwürdigerweise nicht gegen die Forderung nach Einheitlichkeit des deutschen Schulwesens, wie man es angesichts ihrer ständigen Betonung der Kulturhoheit der Länder doch wohl erwarten müßte, sondern sie anerkennen sie sogar. Als einziges Argument gegen ein Bundeskultusministerium bleibt ihnen daher der Hinweis, daß es überflüssig sei, weil die von ihnen errichtete »Ständige Konferenz der Kultusminister« bereits alle Aufgaben erfülle, die man ihm übertragen könnte.

»Die Kultusminister waren sich einig, daß bei der Entwicklung der Schulformen und Bildungsinhalte eine weitgehende Einheitlichkeit erstrebt werden müsse. Wie der Kultusminister von Schleswig-Holstein, Osterloh, mitteilte, ist die Arbeit der Kultusministerkonferenz so vervollkommen worden, daß praktisch keine Voraussetzung mehr für die Bildung eines Bundeskultusministeriums gegeben sei.«¹

Wenn ein Gebiet der Sozialordnung – hier das Erziehungs- und Bildungswesen – grundsätzlich bundeseinheitlich gelenkt und verwaltet wird, dann ist das Bundeszentralismus; ganz gleich, ob die zentrale Verwaltungsbehörde ein Bundeskultusministerium, der Bundesrat oder die »Ständige (!) Konferenz der Kultusminister« ist. Dadurch, daß der Bundeszentralismus nicht durch ein Bundeskultusministerium, sondern durch die »Ständige Konferenz der Kultusminister« behördlich repräsentiert wird, ist er allerdings recht geschickt durch eine föderalistisch anmutende Fassade verdeckt.

¹ dpa-Bericht in der »Deutschen Zeitung« von 28. September 1959. Kürzlich wurde berichtet, daß die »Ständige Konferenz der Kultusminister« beschlossen habe, ihr Arbeitsfeld auszuweiten und ihre Organisation durch Ausbau ihres Stellenplanes weiter zu festigen (FAZ vom 30. September 1960). Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß die Kultusminister dadurch immer noch laut werdenden Forderungen nach einem Bundeskultusministerium auch den verbliebenen Wind aus den Segeln nehmen möchten.

Es widerspricht jedoch der Idee des Bundesstaates, wenn bundeseinheitliche Regelungen nicht von Organen des Bundes (Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat), sondern von Länderministern getroffen werden. Für bundeseinheitliche Regelungen ist grundsätzlich der Bund zuständig! Und wenn für ein Gebiet der Sozialordnung eine Zuständigkeit des Bundes verfassungsmäßig nicht begründet ist, dann bedeutet das, daß für dieses Gebiet der Sozialordnung grundsätzlich nicht an bundeseinheitliche Regelungen gedacht ist. Wir stehen hier vor einer Diskrepanz von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Wir wollen erst weiter unten der Frage nachgehen, ob diese Entwicklung unvermeidlich war und ob sie sich überhaupt noch umkehren ließe. Verweilen wir zunächst noch einen Augenblick bei der verfassungsrechtlich interessanten Konstruktion der »Ständigen Konferenz der Kultusminister«.

Diese Konstruktion widerspricht nicht nur der Idee des Bundesstaates, wie wir schon sahen, sondern auch dem rechtsstaatlichen Grundsatz, daß die zentralen Verwaltungsbehörden einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollen. Die »Ständige Konferenz der Kultusminister« unterliegt als solche keiner parlamentarischen Kontrolle; daß ihre einzelnen Mitglieder ihren Heimatparlamenten verantwortlich sind, ist kein ausreichender Ersatz dafür.

Gegenüber der Forderung nach einem Bundeskultusministerium befinden sich die Landeskultusminister, nachdem sie die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen anerkannt haben, in einer denkbar ungünstigen Position. Wer Bundeszentralismus will, muß infolge der geltenden Grundprinzipien unserer Verfassung – die keineswegs etwas Zufälliges, sondern wohlbegründet sind – auch für ein Bundeskultusministerium eintreten; wer A sagt, muß auch B sagen.

Warum haben die Landeskultusminister A gesagt? Warum sind sie für bundeseinheitliche Regelungen? Warum pocht nicht jeder von ihnen auf seine Unabhängigkeit von den anderen Ländern und auf die kulturelle Eigenständigkeit seines Landes?

Ohne Zweifel folgen die Landeskultusminister damit nur dem Druck der öffentlichen Meinung, welche seit langem energisch die Forderung nach Einheitlichkeit des Schulwesens im ganzen Bundesgebiet erhebt.

Die Gründe dafür liegen offen zutage: In unserer mobilen Gesellschaft gibt es nicht selten zwingende Gründe, den Wohnsitz zu ändern. Das bedeutet für die Kinder einen Schulwechsel. Ist in der Nähe des neuen Wohnsitzes keine Schule vorhanden, die der am alten Wohnsitz weitgehend ähnlich ist, so bereitet der Schulwechsel durchschnittlich begabten Kindern beträchtliche Schwierigkeiten, vor allem dann, wenn die neue Schule in bürokratischem Schematismus eine

sofortige Anpassung verlangt. Immer wieder wird berichtet, daß viele Kinder auf diese Weise ein ganzes Schuljahr und mehr verlieren. Machen wir doch einmal den Versuch, die Ursachen dieser Umschulungsschwierigkeiten aufzudecken.

Wenn die Umschulungsschwierigkeiten darin bestehen, daß am neuen Wohnsitz keine Schule vorhanden ist, die der am alten Wohnsitz ähnlich ist, und daß die neue Schule unter Umständen in bürokratischem Schematismus eine sofortige Anpassung verlangt, dann drängt sich die Frage auf, woran es denn liegt, daß eine ähnliche Schule fehlt und die vorhandenen Schulen zu einem bürokratischen Schematismus neigen. Handelt es sich dabei um Zufallserscheinungen oder um unausweichliche Folgen der ordnungspolitischen Zielsetzungen der heutigen Schulpolitik?

Der schulpolitische Zentralismus der Länder

Alle Bundesländer verfolgen in der Schulpolitik dasselbe ordnungspolitische Ziel: In organisatorischer und selbst in pädagogischer Hinsicht soll jede Volksschule im Lande und jede weiterführende Schule eines bestimmten Typs allen anderen Schulen desselben Typs gleichen, wie ein Ei dem anderen. Mit anderen Worten: Es soll nicht jede Schule ihre eigene pädagogische Prägung haben; Einheitlichkeit soll herrschen, nicht Mannigfaltigkeit. Deshalb gibt es für alle Schulen des gleichen Typs im Lande nur einen einzigen Lehrplan, der vom jeweiligen Kultusministerium festgelegt, den Schulen vorgeschrieben und in seiner Durchführung überwacht wird. In jedem Bundeslande plant, leitet und beaufsichtigt das Kultusministerium das ganze öffentliche Schulwesen. Ordnungspolitisch betrachtet herrscht also im Schulwesen aller Bundesländer ein ausgeprägter Zentralismus.

Das bedeutet, daß ein Schulwechsel innerhalb desselben Landes in der Regel keine Schwierigkeiten bereitet, weil die neue Schule der alten in jeder Beziehung gleicht. Der Schulwechsel von einem Land in ein anderes wirft jedoch unweigerlich Probleme auf, wenn jedes Land in der Schulpolitik unabhängig von den übrigen vorgeht. Denn dann findet sich am neuen Wohnort keine Schule, die der am bisherigen gleicht. Da alle öffentlichen Schulen gleichen Typs am neuen Schulort einander gleichen, kann es auch keine Schule geben, die der im anderen Bundesland bisher besuchten wenigstens ähnlicher wäre. Hinzu kommt, daß die Schulen als unterste Instanzen einer großen Zentralverwaltung nicht selten der Bequemlichkeit des bürokratischen Verwaltungsschematismus verfallen und von den neuen Schülern ohne Rücksicht auf deren Anpassungsnotwendigkeiten sofort dieselben Leistungen verlangen, wie von den anderen. Ein zwingendes Interesse der Schulen an den Schülern, das solchen menschlichen Schwächen entgegenwirken könnte, ist nicht vorhanden.

Würden die Länder unter Beibehaltung ihrer zentralistischen Ordnungspolitik im Schulwesen mit der von ihnen immer wieder proklamierten »Kulturhoheit« ernst machen und wirklich jedes unabhängig von den anderen (in voller »Souveränität«) Schulpolitik betreiben, dann müßten sich Familien mit Schulkindern den Umzug in ein anderes Bundesland sehr häufig versagen. Ihre Freizügigkeit über die Landesgrenzen hinaus wäre stark eingeschränkt. Souveräner Zentralismus wirkt trennend zwischen den einzelnen Staaten!

Das von den Ländern verschuldete Ende des Föderalismus

Es ist also nicht zu bestreiten, daß die Ursachen der möglichen Schwierigkeiten beim Schulwechsel, welche ihrerseits Ursache der Forderung nach einem straffen Bundeszentralismus sind, einzig und allein in der Politik liegen, die jeder einzelne Kultusminister in seinem Lande betreibt.² Solange die Kultusminister die zentralistische Politik im Innern ihrer Länder fortsetzen, wird die Entwicklung zum Bundeszentralismus unvermeidlich sein. Bis zum letzten Schritt, bis zur Errichtung eines Bundeskultusministeriums mag zwar noch viel Zeit vergehen, aber der Zwang zum schulpolitischen Gleichschritt, das heißt, zur völligen Angleichung der Schulgesetze und Schulverwaltungsprinzipien der Länder wird unvermindert andauern. Die Kulturhoheit der Länder wird dahinschmelzen. Ihr Zentralismus wird nach und nach aufhören, ein souveräner zu sein. Die Landeskultusministerien werden mehr und mehr zu nachgeordneten Verwaltungsinstanzen der zentralen Bundesbehörde werden, auch schon, solange dies noch die »Ständige Konferenz der Kultusminister« ist.

Bundeszentralismus hat – auch als Ergebnis »intensiver Zusammenarbeit« – mit echtem Föderalismus nichts mehr zu tun. Die Länder, denen um ihrer Eigenständigkeit willen an der Erhaltung eines lebendigen Föderalismus mit Recht so viel gelegen ist, untergraben mit ihrer zentralistischen Schulpolitik im Innern die Grundlagen der föderalistischen Verfassung Westdeutschlands. Die Folgen dieser Blindheit für die Ordnungszusammenhänge, wozu das uner-

2 Für das Verständnis der Situation im Bildungswesen mag ein Vergleich mit dem Wirtschaftsleben förderlich sein. Eine Ordnungspolitik, wie sie im Schulwesen verfolgt wird, würde hier zur Zentralverwaltungswirtschaft (Zentralplanwirtschaft) mit allen bekannten gesellschaftlichen und persönlichen Folgen führen. Leider kann hier nicht auf die interessante Frage eingegangen werden, ob – infolge der Interdependenz aller Teilordnungen innerhalb der sozialen Gesamtordnung – erhebliche Störungen und Mängel dadurch entstehen können oder gar müssen, daß im Bereich des Bildungswesens Ordnungsprinzipien angewandt werden, die denen der realisierten Wirtschaftsordnung diametral entgegengesetzt sind. Ebenso wichtig: Besteht zwischen den Ordnungsprinzipien des demokratischen Rechtsstaates und denen eines autoritativen (zentralverwalteten) Bildungswesens die für eine positive Entwicklung notwendige Harmonie?

wartete Entstehen von politischen Zwangslagen gehört, sind ernst. Aus einer solchen permanenten Zwangslage heraus ist der Bundeszentralismus entstanden. Man darf sicher sein, daß die Kultusminister ihn niemals freudigen Herzens gefördert haben, denn zu sehr widerspricht er ihren eigenen Interessen, die darauf gerichtet sind, die Schulpolitik in ihren Ländern unabhängig und nach den eigenen Ideen zu leiten.

Ist eine souveräne Schulpolitik überhaupt möglich? Ist echter Föderalismus im Schulwesen realisierbar? Ist an eine Umkehr der unglücklichen Nachkriegsentwicklung der Schulpolitik noch zu denken? – Mit kleinen Korrekturen wird nichts zu erreichen sein; ohne den Mut zu einer grundsätzlichen Alternative auch nichts! Denn die Ursachen der gegenwärtigen Schwierigkeiten sitzen tief, weil sie in der ordnungspolitischen Zielsetzung begründet sind. Das sollte die obige Darstellung zeigen. Der Schilderung einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Alternative seien die folgenden Ausführungen gewidmet.

II DER WEG ZU EINEM LEBENDIGEN FÖDERALISMUS

Wir haben gesehen, daß der politische Druck, der die Kultusminister zwingt, ihren souveränen Zentralismus in der Schulpolitik in einen Bundeszentralismus umzuwandeln, dadurch entstand, daß der souveräne Zentralismus der Länder die Freizügigkeit im Bundesgebiet zu gefährden begann. Das Schulwesen müsse, um der Freizügigkeit willen bundeseinheitlich sein, hört man immer wieder. Wir wollen den Wahrheitsgehalt dieser These genauer prüfen. Bisher haben wir lediglich festgestellt, daß der Umzug in ein Land mit einheitlichem Schulwesen Schwierigkeiten für die Kinder mit sich bringen kann, wenn die neue Schule der bisherigen nicht zufällig sehr ähnlich ist, was ja in aller Regel nicht der Fall sein wird. Untersuchen müssen wir aber noch die Situation beim Umzug in ein Land, dessen Schulwesen nicht einheitlich, sondern mannigfaltig ist.

Freizügigkeit bei einem mannigfaltigen Schulwesen

Mannigfaltigkeit herrscht dort, wo kein für alle Schulen verbindlicher Lehrplan vom Kultusministerium festgelegt wird, sondern jede Schule ihren Lehrplan selbst bestimmt, das heißt das Recht hat, eine Schule eigener pädagogischer Prägung zu werden. Ob man dem Kultusministerium das Recht gibt, gewisse Rahmenvorschriften und Mindestlehrpläne zu erlassen und darüber eine pädagogische Aufsicht auszuüben, ist nicht entscheidend für die Tatsache, daß dann Mannigfaltigkeit besteht. Natürlich wird sie durch all diese Maßnahmen, die dem Schutz und der Realisierung des Bildungsanspruchs der Kinder dienen sollen, mehr oder weniger stark beschränkt, und es wäre wünschenswert, daß

dieses wichtige Ziel mit anderen, ordnungskonformen Mitteln erreicht würde. Es ist hier nicht möglich und nicht nötig, darauf einzugehen, wie diese Mittel auszusehen hätten. Da es allenfalls auch ohne sie ginge, darf hier festgestellt werden, daß es sie gibt, daß es also nicht notwendig ist, den Teufel der Vernachlässigung der Kinder durch den Beelzebub der Beschränkung der Mannigfaltigkeit des Schulwesens auszutreiben.

Würde man gegenüber dem herrschenden Schulwesen nur die eine Änderung treffen, daß den Schulen Lehrplanfreiheit gewährt wird, dann wäre die Freizügigkeit noch mehr eingeschränkt als heute; denn augenblicklich können sich die Eltern nicht aussuchen, in welche Schule sie ihre Kinder schicken. Es wäre also denkbar, daß ein Kind bei der Einschulung einer Schule zugeteilt wird, deren Lehrplan seinen Eltern gar nicht zusagt, während es am selben Ort eine Schule gibt, deren Lehrplan sie ausgezeichnet finden und daß nach einem später erfolgenden Umzug das Kind wiederum in eine Schule kommt, die den Eltern nicht gefällt und die außerdem noch ganz anders ist, als die bisher besuchte Schule, obwohl an diesem neuen Wohnort möglicherweise auch eine Schule existiert, die der bisher besuchten ähnlich ist und den Vorstellungen der Eltern sogar besser entspricht als jene. – Kurz und gut, eine solche Regelung wäre höchst unvollkommen und würde die Freizügigkeit von Familien mit Schulkindern viel stärker beschränken als der souveräne Zentralismus der Länder, weil bei diesem wenigstens der Schulwechsel innerhalb desselben Landes keine Probleme aufwirft. Zugleich mit der Einführung der Lehrplanfreiheit für die Schulen muß den Eltern das Recht eingeräumt werden, zwischen den solchermaßen befreiten Schulen zu wählen. Nur in diesem Wahlrecht kann sinnvollerweise das vielberufene Elternrecht bestehen. Nur in dieser Gestalt paßt es in den Rahmen einer freiheitlichen Ordnung, verletzt es nicht die pädagogische Freiheit der Lehrer. Es ist kein kollektives Mitbestimmungsrecht – in der Schule entscheiden ausschließlich die Lehrer –, sondern ein individuelles Entscheidungsrecht der Eltern: sie können nicht überstimmt werden.³

Haben die Schulen Lehrplanfreiheit und die Eltern das Recht, die Schule für ihr Kind selbst zu wählen, so wird es beim Umzug der Familie keine unzumutbaren Umschulungsschwierigkeiten geben. Sicher wird es selten sein, daß man am neuen Wohnsitz eine Schule findet, die der bisher besuchten so sehr gleicht, wie heute innerhalb eines Landes eine Schule eines bestimmten Typs

³ Siehe zu den einzelnen Problemen des Elternrechts die zweite Folge der »Beiträge zu einer freiheitlichen Ordnung des Bildungswesens«: »Das Elternrecht und das deutsche Bildungswesen«, ebenfalls nachgedruckt in Fragen der Freiheit – Heft 23, Seiten 1 – 16.

jeder anderen Schule dieses Typs gleicht. Das ist aber auch gar nicht notwendig. Notwendig ist nur, daß sich in der Nähe der neuen Wohnung eine Schule findet, welche der bisher besuchten ähnlich ist.

Wenn man sich eine Vorstellung von den Wahlmöglichkeiten der Eltern bei einem mannigfaltigen Schulwesen machen will, darf man das bestehende Schulwesen nur mit großer Vorsicht zum Ausgangspunkt nehmen. Man muß sich der Tatsache bewußt sein, daß infolge der jeder Zentralverwaltung eigenen Tendenzen die heutigen Schulen vielfach »Großbetriebe« sind, es gibt Parallelklassen, manchmal sogar mehrere. Es ist ohne weiteres denkbar, daß jede dieser Parallelklassen nach anderen pädagogischen Grundsätzen geführt wird, so daß – vielleicht nach wie vor unter einem Dach – praktisch mehrere Schulen verschiedener pädagogischer Prägung nebeneinander bestehen. Die so entstehende größere Schuldichte, die durch eine Verminderung der Klassenstärke mit der Zeit weiter erhöht werden könnte, bewirkt eine Vergrößerung der Wahlmöglichkeiten und damit der Wahrscheinlichkeit, in unmittelbarer Nähe des neuen Wohnsitzes eine ähnliche Schule zu finden.

Daß eine ähnliche Schule vorhanden ist, genügt jedoch noch keineswegs. Ebenso wichtig ist, daß von dem Schüler nicht eine schlagartige Anpassung verlangt wird. Dieser Forderung wird dann Genüge getan, wenn die Schule ein unmittelbares Interesse daran hat, daß der Schüler sie auch mit Erfolg absolviert. Da jede Schule ihre Pädagogik selbst bestimmt – das ist ja die Voraussetzung und Ursache der oben dargestellten Mannigfaltigkeit – und andererseits die Eltern ihre Kinder nicht in eine Schule schicken, von deren pädagogischer Qualität sie nicht überzeugt sind, ist jede Schule gezwungen, durch die Fortschritte aller ihrer Schüler zu beweisen, daß die von ihr angewandten pädagogischen Grundsätze richtig, das heißt fruchtbar sind. Je ausgeprägter der pädagogische Charakter einer Schule ist, desto mehr wird sie auf ihr Ansehen und ihren Ruf bedacht sein. Dadurch geraten die Schulen untereinander in einen gewissen Wettbewerb. Die in diesem Wettbewerb erfolgreichste Schule wird die meisten und besten Schüler haben. Zahl und Niveau der Schüler sind die Maßstäbe des Erfolges der Schule. Dadurch ist sichergestellt, daß jede Schule ein unmittelbares Interesse daran hat, daß alle Schüler sie mit Erfolg absolvieren. Sie wird deshalb nicht so rücksichtslos sein, eine schlagartige Anpassung zu verlangen, sondern im Gegenteil bestrebt sein, die Anpassung durch individuelle Hilfen zu erleichtern und selbstverständlich auch zu beschleunigen. Ein Scheitern der Anpassung wird sie stets auch als eigenes Versagen zu betrachten haben.

Das durch den Wettbewerbsdruck lebendig erhaltene Bestreben, die Anpassung zu erleichtern und auf die besonderen Schwierigkeiten der einzelnen

Schüler mit individuellen Hilfen zu reagieren, macht es auch möglich, zwischen Schulen zu wechseln, die in ihrer pädagogischen Prägung stark voneinander abweichen.

Ein Bildungswesen, das seine natürliche Mannigfaltigkeit im Rahmen einer Wettbewerbsordnung frei entfalten kann, ist ebensowenig ein Hindernis für die Freizügigkeit, wie ein zentralverwaltetes, im ganzen Bundesgebiet einheitliches Schulwesen.

Der Sinn der Freizügigkeit

Mannigfaltigkeit und Freizügigkeit sind zwei Seiten ein und derselben Sache: der Freiheit. Wo in allen Dingen Einheitlichkeit herrscht, ist Freizügigkeit sinnlos. Nur insofern Mannigfaltigkeit besteht, hat die Freizügigkeit einen Sinn. Es ist deshalb nicht übertrieben, wenn man feststellt, daß es Wert und Bedeutung der Freizügigkeit erhöht, wenn sich auch im Schulwesen die natürliche Mannigfaltigkeit ungehindert entfalten kann. Mit anderen Worten: In einem freien Bildungswesen bietet die Freizügigkeit die Möglichkeit, in die Nähe einer besseren Schule zu ziehen – einer Schule, wie man sie sich für seine Kinder wünscht. Nur wer die Illusion hegt, die von einer Zentralverwaltung einheitlich geschaffenen Schulen seien unübertrefflich gut, wird diese Möglichkeit gering schätzen. Aber auch er wird zugeben müssen, daß es eine Verkennung der Funktion der Freizügigkeit ist, wenn in ihrem Namen die Einschränkung der Mannigfaltigkeit auf irgendeinem Gebiet gefordert wird.

Europa und die Ordnungsformen des Bildungswesens

Wer nun meint, es sei zwar richtig, daß der Wert der Freizügigkeit durch Mannigfaltigkeit im Schulwesen erhöht werden könne, aber es lohne sich nicht, deswegen das Steuer der Kulturpolitik herumzuwerfen, weil ja bei dem mittlerweile realisierten Bundeszentrismus die Freizügigkeit doch wenigstens nicht mehr behindert werde, der sei darauf hingewiesen, daß die bisherige Kulturpolitik mit ihrem mühsam erreichten Bundeszentrismus dem werdenden Europa dieselben Probleme in den Weg legt, die der souveräne Zentralismus in Deutschland zur Folge hatte. Wenn die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) jemals funktionieren soll, müssen alle Voraussetzungen der Freizügigkeit geschaffen werden. Die rein rechtliche Freizügigkeit wird durch den EWG-Vertrag auch garantiert. Wie will man jedoch den Störungen begegnen, die von dem zentralistischen Aufbau des Schulwesens in den Mitgliedstaaten verursacht werden?

Der Zentralismus im Schulwesen wirkt trennend zwischen den europäischen

Staaten, wie er sich trennend zwischen den deutschen Bundesländern ausgewirkt hätte, wenn nicht ein bundeseinheitlicher Zentralismus entwickelt worden wäre. Müßte sich nicht in Europa, selbst wenn es föderalistisch geplant würde, mit Notwendigkeit eine analoge Entwicklung zum Zentralismus vollziehen – unter Mißachtung der Mannigfaltigkeit der europäischen Kultur? Einen europäischen Zentralismus auf dem Gebiet der Schule wird kaum jemand befürworten, und, wer es tut, muß sich sagen, daß sein Wunsch unerfüllt bleiben wird. Der Widerstand gegen einen europäischen Zentralismus auf diesem Gebiet wird stärker sein als der Wunsch nach europäischer Einigung. Für den, der die europäische Einigung will – und sei es auch nur auf wirtschaftlichem Gebiet – ist die Entscheidung zugunsten der Freizügigkeit durch größtmögliche Mannigfaltigkeit unausweichlich.

Bundeszentrismus – Föderalismus – Partikularismus

Wer für den Föderalismus eintritt, muß ihn deutlich vom Bundeszentrismus einerseits und vom Partikularismus andererseits abgrenzen, wenn er vermeiden will, von den Zentralisten als Partikularist und von den Partikularisten als Zentralist verschrien zu werden. Wichtig ist die Erkenntnis, daß es sich dabei um drei Ordnungsformen handelt, die sich qualitativ und nicht etwa quantitativ nach dem Maße jeweils realisierter Einheitlichkeit unterscheiden.

Bundeszentrismus bedeutet, das haben wir mehrfach hervorgehoben, Einheitlichkeit des Schulwesens im ganzen Bundesgebiet. Als Partikularismus werden üblicherweise Tendenzen bezeichnet, welche die bundesstaatliche Einheit gefährden, weil sie trennend zwischen den Gliedstaaten wirken. Wir haben gesehen, daß die Freizügigkeit im Bundesgebiet verlorengeht, wenn die Länder ihre Schulpolitik im Rahmen zentralistischer Ordnungsformen unabhängig voneinander betreiben. Was wir bisher behelfsmäßig souveränen Zentralismus genannt haben, verdient also die Bezeichnung Partikularismus. Unter Föderalismus versteht man gemeinhin bundesstaatliche Einheit, in deren Rahmen Mannigfaltigkeit und ungestörte Freizügigkeit herrschen. Es wurde gezeigt, daß beides durch die Errichtung einer Wettbewerbsordnung im Bildungswesen realisiert werden kann. Ohne die bundesstaatliche Einheit zu gefährden, kann jedes Land unabhängig von den übrigen seine Wettbewerbspolitik im Bildungswesen betreiben, weil selbst beachtliche Unterschiede die Freizügigkeit nicht beeinträchtigen und deshalb auch nicht trennend zwischen den Gliedstaaten wirken können.

Ergänzend sei bemerkt, daß die freiheitsfeindliche Politik der Zentralverwaltungsordnung, sowohl dem Bundeszentrismus als auch dem Partikularismus eigen ist. Daran liegt es, daß der Bundeszentrismus seinerseits europäischer

Partikularismus ist. Der Föderalismus kann in Europa ebenso wie in der Bundesrepublik nur auf dem Fundament einer Wettbewerbsordnung im Bildungswesen (und in der Wirtschaft) gedeihen.

Hinwendung zur Wettbewerbspolitik

Wir haben schon weiter oben festgestellt, daß unsere Verfassung offenbar nicht an bundeseinheitliche Regelungen auf dem Gebiet des Schulwesens gedacht hat. Ein Bundeszentrismus im Schulwesen ist also kaum mit dem Grundgesetz vereinbar. Partikularismus läßt sich politisch nicht durchsetzen. Die Länder müssen deshalb ihre absolutistisch-zentralistische Schulpolitik, die in die Sackgassen des Partikularismus und Bundeszentrismus führt, zugunsten einer freiheitlich-föderalistischen aufgeben.

Eine schlagartige Umstellung von dem augenblicklichen zentralverwalteten auf ein freies Schulwesen käme einer Revolution gleich. Sie ist deshalb nicht zu empfehlen – ganz abgesehen davon, daß sie unter den gegebenen politischen Verhältnissen völlig undenkbar ist. Zu empfehlen und möglich ist jedoch eine schrittweise Umstellung über mehrere Legislaturperioden hinweg. In dem Maße, in dem die Freiheit des Bildungswesens realisiert ist, kann dann jeweils auf bundeseinheitliche Regelung verzichtet werden. Einen solchen evolutionären Prozeß zu steuern, ist eine schwere politische Aufgabe; nur mit klaren ordnungspolitischen Vorstellungen kann sie gemeistert werden. Vor allem muß rechtzeitig eine umfassende Gesetzgebung zum Schutze der angestrebten Wettbewerbsordnung im Bildungswesen erlassen werden; sie muß der Entstehung privater Machtpositionen zuvorkommen, weil es stets leichter ist, ihre Entstehung zu verhindern, als sie wieder zu zerstören, nachdem sie erst einmal rechtmäßig zustandegekommen sind. Besonders muß eine solche Gesetzgebung Manipulierungen des Elternwillens und Beschränkungen der pädagogischen Freiheit der Lehrer durch Verbände und Konfessionen ganz energisch entgegentreten. Einflußnahme auf die Bildung mittels irgendwelcher Macht ist eine Verletzung der Würde des zu bildenden Menschen. Es ist oberste Pflicht des Staates, die Würde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu schützen. Bei einem freien Bildungswesen kommt er dieser Pflicht durch die Erhaltung und Sicherung eines sauberen und fairen Wettbewerbs nach. – Verstaatlichungen aus Angst vor privater Macht sollten heute für die Kulturpolitik ein ebenso unmodernes Rezept sein, wie schon gestern für die Wirtschaftspolitik!

III ZUSAMMENFASSUNG

Im deutschen Bildungswesen hat sich hinter der föderalistischen Fassade der »Ständigen Konferenz der Kultusminister«, deren Konstruktion mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum vereinbar erscheint, ein ausgeprägter Bundeszentrismus entwickelt, der vom Grundgesetz offenbar nicht vorgesehen war. Da er ihrer Interessenlage widerspricht, haben die Landeskultusminister den Bundeszentrismus nicht freiwillig angestrebt; sie folgten damit nur dem Druck der öffentlichen Meinung, welche durch den Partikularismus die Freizügigkeit gefährdet sah. Durch die Anerkennung der vermeintlichen Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen haben sich die Kultusminister gegenüber der Forderung, nach einem Bundeskultusministerium in eine auf die Dauer unhaltbare Position gebracht.

Ein lebendiger Föderalismus hat größtmögliche Freiheit und Mannigfaltigkeit in allen seinen Gliedern zur unabdingbaren Voraussetzung. Die föderalistische Verfassung der Bundesrepublik Deutschland wird auf schulpolitischem Gebiet erst dann aufhören, eine bloße Fassade zu sein, wenn sich die Kultusminister von der Illusion freigemacht haben, die Freizügigkeit im Bunde erfordere die absolute Einheitlichkeit des Schulwesens, und wenn sie endlich – jeder in seinem Lande – die zentralistische Schulpolitik aufgeben und sich stattdessen intensiv um die Förderung der natürlichen geistigen Mannigfaltigkeiten bemühen. An ihnen liegt es, durch sachdienliche Maßnahmen in Gesetzgebung und Verwaltung den Schulen die notwendige pädagogische Freiheit einzuräumen und ihnen die Möglichkeit zu sichern, sich mit der Zeit eigene pädagogische Grundsätze zu erarbeiten. Indem sie so den Verfassungsgrundsatz der Freiheit der Lehre realisieren, wie es erstmalig in dem Referenten-Entwurf eines neuen hessischen Schulverwaltungsgesetzes im Ansatz vorgesehen ist, würde zugleich das heute vielfach in kollektivistischer Richtung mißdeutete Elternrecht einen vernünftigen Inhalt bekommen. Es bestünde dann in dem Recht der Eltern, diejenige Schule auszuwählen, die sie als die richtige für ihr Kind ansehen. Angesichts der Mannigfaltigkeit der Schulen wäre dieses Recht auch keine leere Proklamation, wie es das unter den heutigen Verhältnissen weitgehend der Fall ist. Diese individualistische Ausgestaltung des Elternrechts würde weder die Freiheit der Lehre beeinträchtigen, noch – durch fortgesetzte Majorisierung – Minderheiten unter den Eltern benachteiligen.

Die Freiheit der individuellen Initiative und der Wettbewerb sind die Ursachen der vielbewunderten Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland gewesen. Ähnliches wird sich auf kulturellem Gebiet ergeben, wenn Erziehung und Bildung in die freie Verantwortung von Eltern und Lehrern gestellt werden

– vorausgesetzt, daß die Schulpolitik der Länder für fairen Leistungswettbewerb sorgt und sich darum kümmert, daß alle Eltern ihrer Pflicht nachkommen, den Anspruch ihrer Kinder auf Allgemeinbildung zu erfüllen. Mit der schrittweisen Überführung des Schulwesens in eine solche freiheitliche Ordnung, wie sie allein der »freiheitlichen Grundordnung« der Bundesrepublik entspricht, hätten die Kultusministerien der Länder, jedes in seinem Gebiet, ein weites Betätigungsfeld. Ein blühendes Schulwesen wird der Lohn solcher Bemühungen sein.

Veröffentlichungen der Friedrich–Naumann–Stiftung zur Föderalismusreform

Manifeste der Föderalismus–Kommission der Friedrich–Naumann–Stiftung:

- Wider die Erstarrung in unserem Staat – Für eine Erneuerung des Föderalismus, 1. Föderalismusmanifest vom 4. Februar 1998.
- Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, 2. Föderalismusmanifest vom 21. August 1998.
- Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Subsidiarität ohne Wenn und Aber!, 3. Föderalismusmanifest vom 29. Oktober 1999.
- Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern, 4. Föderalismusmanifest vom 15. Januar 2002.
- Für ein Europa der Freiheit und der Bürger!, 5. Föderalismusmanifest vom 13. November 2002.

Festgabe für Otto Graf Lambsdorff:

- Reform des Föderalismus, Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff, mit Beiträgen von Hubertus Müller-Groeling, Klaus von Dohnany, Wernhard Möschel, Paul Kirchhof und Carl-Christian von Weizsäcker, hrsg. von Hubertus Müller-Groeling, 2. Auflage, Berlin 2003.

Im Rahmen der Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“ die Reihe „Forum Föderalismusreform“:

- Thomas Fischer, Gerhard Hirscher, Udo Margedant, Gerhard Schick, Horst Werner, Föderalismusreform in Deutschland – Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission, Gütersloh 2004.
- Roland Sturm, Bürgergesellschaft und Bundesstaat, Gütersloh 2004.
- Michael Buse, Bildungspolitik im föderativen System und internationaler Einfluss, Gütersloh 2004.
- Lars P. Feld, Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz, Gütersloh 2004.
- Hans-Peter Schneider, Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten – Ein internationaler Vergleich, Gütersloh 2005.
- Hans-Peter Schneider, Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen – Ein internationaler Vergleich, Gütersloh 2006.



Über den Autor

Eckhard Behrens ist Schüler von Franz Böhm, MdB, des Wettbewerbsrechtlers unter den Gründervätern der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Entsprechend begann seine berufliche Laufbahn beim Bundeskartellamt; er entschied sich aber bald für die Bildungspolitik: Ordnungspolitisch waren ihm Wettbewerb in der Bildung und mehr Staatsunabhängigkeit von Schulen und Hochschulen nicht weniger wichtig als Wettbewerb in der Wirtschaft. Sein Eintreten für „Wettbewerb der Hochschulen“ in einem Leserbrief in der FAZ vom 10. September 1970 traf den Punkt und fand großes Interesse: Aus Behrens' Arbeit in einem Privatschulverband holte der Kanzler der Universität Heidelberg ihn in die zentrale Universitätsverwaltung, in der er schon ab 1973 als Dezernent für Studium und Lehre verantwortlich war. Seit 1972 bringt Eckhard Behrens seine bildungspolitischen Ideen und Erfahrungen in die FDP ein.

Eckhard Behrens: www.EBehrens.de

