

## Die Misere deutscher Bildungspolitik und ihre strukturellen Ursachen - Wohin geht die Reise?

---

Dr. Dieter Wunder, geb. 1936 in Düsseldorf, Studium der Germanistik und Geschichte in Göttingen, München und Hamburg, Arbeit als Lehrer und Schulleiter, ist seit 1977 Mitglied des Geschäftsführenden Vorstandes der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Seit 1981 ist er deren Vorsitzender.

Bildungspolitik ist derzeit in Deutschland „in“:

- Der Kanzler bereitet seit eineinhalb Jahren einen Bildungsgipfel vor, auf dem Fragen der Hochschulpolitik, aber auch der beruflichen Bildung und des allgemeinbildenden Schulwesens gelöst werden sollen. Zum ersten Teil dieses Bildungsgipfels, einem bildungs- und forschungspolitischen Grundsatzgespräch mit Vertretern der bildungspolitischen Verbände, der Gewerkschaften und gesellschaftlichen Organisationen, hat der Kanzler inzwischen für den 11. November 1993 eingeladen.
- Alle Wissenschaftsorganisationen arbeiten insbesondere seit 1992 außerordentlich intensiv an Empfehlungen zur Umgestaltung der Hochschulen.
- Die CDU hat im März 1993 eine bildungspolitische Konferenz in Wiesbaden veranstaltet. Das dort erörterte bildungspolitische Grundsatzprogramm wurde auf dem Parteitag in Berlin im September 1993 verabschiedet.
- Die Arbeitgeber schalten sich seit ihrem Memorandum von Januar 1992 verstärkt in die bildungspolitische Diskussion mit dezidierten Stellungnahmen ein.
- Drei SPD-regierte Länder haben über Fachkommissionen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Schulwesens vorgelegt (Bremen, Februar 1993; Hamburg, Mai 1993) oder sind an der Arbeit (Nordrhein-Westfalen).
- Die Gewalttätigkeiten Jugendlicher gegen Ausländer, ja Gewaltanwendung durch Jugendliche überhaupt, hat eine lebhaftige Debatte darüber ausgelöst, wo die Ursachen liegen; in diesem Zusammenhang wird auch die Aufgabe der Schule kritisch überprüft.
- Die Auseinandersetzung über die Dauer des Gymnasiums -12 oder 13 Jahre - war inzwischen wiederholt Thema von Ministerpräsidentenkonferenzen. Die Kultusminister sollen bis 1994 Entscheidungsgrundlagen erarbeiten.
- Die Schülerzahlen steigen in diesen und in den kommenden Jahren um bis zu 20 Prozent. Angesichts knapper Kassen stellen die Landesregierungen keine zusätzlichen Lehrerinnen bzw. Lehrer ein, sondern erhöhen in vielen Bundesländern deren Arbeitszeit. Darüber kommt es zu heftigen Auseinandersetzungen, Demonstrationen bis hin zu Warnstreiks.
- Die Bundesregierung trat 1991 die neue Legislaturperiode mit der Erklä-

rung an, der Anspruch *auf* einen Kindergartenplatz für jedes Kind solle verwirklicht werden. Inzwischen wird dieses Ziel von derselben Bundesregierung in Frage gestellt.

Die Aufzählung ist nicht vollständig, aber sie weist auf die wichtigsten Vorhaben und Entwicklungen im Jahre 1993 hin. Eines ist deutlich: Offensichtlich gibt es viel Entscheidungsbedarf im Bildungswesen. Im Kontrast dazu steht allerdings die Lustlosigkeit, mit der Politiker dieses Geschäft betreiben; aber auch die Öffentlichkeit nimmt die Entwicklungen mit wenig Begeisterung zur Kenntnis. Engagement fehlt weitgehend. Dafür werden in den Medien Horrorgemälde gezeichnet. Unter Fachleuten ist die Einstellung weitverbreitet, daß die eigentlichen Fragen der Bildungspolitik - die Modernisierung, die Überprüfung der Strukturen, das Eingehen auf die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen, die Nutzung professioneller Qualitäten von Lehrern u. a. m. - gar nicht verhandelt, wirkliche Lösungen gar nicht angepackt würden, denn das deutsche Bildungswesen steckt in einer tiefen Krise. Wesentliche Aspekte dieser Misere will ich kurz benennen:

- Die Hochschulen können seit den achtziger Jahren ihren Aufgaben in Lehre und Forschung nur noch unzureichend nachkommen, denn die Hochschulpolitik hat die steigende Zahl von Studenten nicht in Rechnung gestellt.
- Die zunehmende Auslagerung von Forschung aus dem Universitätsbereich stellt die Struktur der traditionellen Wissenschaftslandschaft Deutschlands in Frage.
- - In den westlichen Ländern fehlt ein langfristiges Konzept zur Bewältigung steigender Schülerzahlen.
- In den östlichen Ländern ist bisher kein Konzept entwickelt worden, wie sich das Schulwesen auf den dramatischen Geburtenrückgang einstellen soll.
- Die völlige oder weitgehende Freigabe des Elternwillens beim Besuch weiterführender Schulen macht die Hauptschule mehr und mehr zur Restschule. Diese Schulart hat auf Dauer gesehen keine Perspektive mehr. Folgerungen daraus verschließen sich die meisten Landeskabinette.
- Ausländischen Jugendlichen (besser: einwandernden Jugendlichen oder Jugendlichen aus Einwandererfamilien) wird das Recht auf Bildung teilweise vorenthalten. Mangels ausreichender muttersprachlicher Kenntnisse sind ihre Deutschkenntnisse vielfach so schlecht, daß sie beim Zugang zur Berufsausbildung wie zum Abitur gegenüber deutschen Jugendlichen benachteiligt sind.
- Die Curricula der Schulen sind vielfach überholt. Sie tragen weder der Tatsache, daß Deutschland eine multikulturelle Gesellschaft ist, noch der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft Rechnung. Interdisziplinäres Denken - Grundlage z. B. für das ökologische Handeln - ist weitgehend unbekannt.
- Die Tatsache, daß die Erziehung in der Familie für viele Jugendliche heute nicht mehr ausreicht, wird inzwischen von fast allen Seiten, wenn auch oft

mit Bedauern, konstatiert. Folgerungen daraus werden allerdings nicht gezogen. Ganztagsangebote an Schulen oder Ganztagschulen bleiben die Ausnahme. Jugendhilfseinrichtungen sind in den neuen Ländern untergegangen, in den alten sind sie in Gefahr.

- Die berufliche Ausbildung ist zwar im Prinzip nicht derart gefährdet, wie zuweilen dargestellt wird, denn der Anteil der Jugendlichen, die eine berufliche Ausbildung durchlaufen, war im Alters Jahrgang noch nie so hoch wie jetzt, dennoch ist nicht zu verkennen, daß der verstärkte Zugang zur gymnasialen Oberstufe den Hochschulen Sorgen bereitet und daß die berufliche Ausbildung nicht als gleichwertige Perspektive akzeptiert wird. Besondere Gefahren drohen der Berufsschule durch Lehrermangel.
- Die vierte Säule des Bildungswesens - Weiterbildung - beruht auf völlig unzureichenden Grundlagen. Die Kürzungen der AFG-Mittel haben zum Zusammenbruch vieler Institutionen geführt, insbesondere in den neuen Ländern. Qualitätsmaßstäbe zählen vielfach nichts. Vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern fehlen die Voraussetzungen, Weiterbildung tatsächlich in Anspruch nehmen zu können. Eine Transparenz des Weiterbildungsmarktes gibt es nicht.
- Schulen und Hochschulen werden, so eine um sich greifende Erkenntnis, schlecht gemanagt. In den Schulen wird überdies die professionelle Qualität der dort Tätigen nur unzureichend genutzt.

Dieser Katalog kann selbstverständlich keine Vollständigkeit beanspruchen. Je nach politischem, gesellschaftlichem und persönlichem Standort werden Akzente anders gesetzt, wird der Katalog anders aussehen, aber kaum jemand wird ernsthaft behaupten können, daß das deutsche Bildungswesen seine Aufgaben - Vorbereitung auf einen neuen, gewandelten Arbeitsmarkt, Erziehung zur Demokratie, Vorbereitung auf die private Lebensführung - erfülle. Es herrscht weitverbreitet die Stimmung, daß man sowieso nichts ändern könne und daß es eben darauf ankomme, daß jeder an seinem Platz wenigstens in seiner Verantwortung gut funktioniere und verantwortlich arbeite.

Jede genauere Analyse der Mängel macht deutlich, daß das „Kopf-in-den-Sand-Stecken“ nicht länger hinzunehmen ist. Vor allem aus drei Gründen:

1. Die Qualifikationen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist einer der wenigen wirklichen Standortvorteile der Bundesrepublik Deutschland im ökonomischen Wettbewerb. Das Vertrauen darauf, daß das, was bisher funktioniert hat, auch in Zukunft so sein wird, ist weithin zu Recht erschüttert. Die Anstrengungen etwa Frankreichs zur Stärkung seines Bildungswesens, aber auch vieler anderer Nachbarn werden den deutschen Vorsprung bald zunichte machen.

2. Sorge bereitet der Gesellschaft die Gewalttätigkeit Jugendlicher gegenüber Asylbewerbern, ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, gegenüber Juden und Behinderten sowie die Zunahme des Rechtsextremismus

unter Jugendlichen. Die steigende Neigung, rechtsextremistischen Auffassungen zuzustimmen, hat mit einem Schlag deutlich gemacht, daß die Demokratie in Deutschland keineswegs stabil und sicher ist, wie wir uns das vielleicht bis 1989 eingeredet haben; die Barbarei ist mitten unter uns. Erziehung zur Demokratie, zur verantwortlichen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, ist offensichtlich eine vordringliche Aufgabe.

3. Die nachlassende Erziehungsfähigkeit der Familien sowie die Dominanz von Medien und Peergroups in der Sozialisation von Jugendlichen stellen das Bildungswesen vor die Aufgabe, jungen Menschen in einer pluralistischen Welt Hilfen zur Bestimmung des eigenen Lebens zu geben. Offensichtlich reichen in vielen Fällen die traditionellen Mechanismen, wie junge Menschen zur Definition ihrer Rolle, zur Gestaltung ihres Privatlebens kommen, nicht mehr aus.

Der Selbstzufriedenheit, die Verantwortliche zuweilen zeigen, stelle ich den tiefen Zweifel entgegen, ob die Bildungseinrichtungen wirklich in der Lage sind, auf ein Leben im 21. Jahrhundert vorzubereiten. Nicht wenige Bildungspolitiker und Erziehungswissenschaftler sind sich dieser Probleme bewußt. Sie kennen die Fragen, die zu stellen sind, und sie haben vielfach auch die Antworten parat, aber solche Einsichten sind meist nur ansatzweise politikf ähig. Ursachen für die Misere von Bildungspolitik sehe ich wesentlich in strukturellen Gegebenheiten.

#### Ein Rückblick

Eine Ursache für die Scheu vor bildungspolitischem Handeln liegt in der westdeutschen Prägung durch die sechziger und siebziger Jahre. Der damalige Aulbruch erklärt manches. In jenen Jahren entstand das - prekäre - Bündnis von technokratischen Modernisierern und Reformern. Vielerorts war der Glaube, daß die überkommene Gestalt des Bildungswesens für die Aufgaben der Zukunft ausreichen werde, geschwunden. Der Blick ins Ausland schärfte das Bewußtsein dafür, daß die (west)deutsche Bundesrepublik im Rückstand sei, sowohl was die Leistungsfähigkeit angehe wie die demokratische Teilhabe aller an Bildung (das katholische Arbeitermädchen vom Lande war damals wirklich ohne Chancen). Wer sich an jene Zeit zurückerinnert, wird den Enthusiasmus vieler an Reformen Beteiligter an erster Stelle nennen müssen. Die traditionellen bildungspolitischen Gegensätze der Parteien schienen abgemeldet zu sein. Immerhin wirkten im Bildungsrat deren Vertreter an gemeinsamen Konzeptionen zusammen.

Die Ursachen für den Bruch des Konsenses der Parteien in der Bildungspolitik sind sicherlich vielfältig. Die Dynamik der Reformen - insbesondere in Verbindung mit den Auswirkungen der Studentenbewegung - alarmierte Konservative aufs höchste. Gegen die außen- und wirtschaftspolitischen Erfolge der sozialliberalen Koalition benötigte die damalige Opposition zudem ein eindeutiges Feld der Abgrenzung. Es gab allerdings auch Gründe, die sich aus dem Handeln und Denken der Reformen selbst ergaben. Anlaß für die Auf-

lösung des Bildungsrates 1975 war das Gutachten „Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen“. Was heute in Deutschland, vor allem aber im Ausland, in allen politischen Kreisen unter dem Motto Autonomie von Schule erörtert wird, die Verlagerung von Verantwortlichkeiten an die „Basis“, war für die Konservativen in Deutschland, nicht nur in der CDU, sondern ebenso in der SPD, das sichere Anzeichen dafür, daß hier die Auflösung des Staates drohe und die Kontrolle des Reformprozesses fester in die Hand genommen werden müsse. Das Bundesverfassungsgericht setzte 1973 mit seinem Urteil zur Mitbestimmung den Hochschulen Grenzen für die Kooperation der verschiedenen Gruppen und festigte damit die Macht der Ordinarien in einer Zeit, wo vieles ins Rutschen zu kommen schien. Die innere Entwicklung mancher Gesamtschulen rief in der Öffentlichkeit und bei Vorgesetzten sowie Politikern Bedenken hervor. Man wollte, da waren sich viele einig, leistungsfähigere, gerechtere Schulen, aber keine Gesellschaftsexperimente. Der Streit um die Hessischen Rahmenrichtlinien ist vielen noch in guter Erinnerung.

Für manche Teilnehmer einer Reformmaßnahme, aber auch für wohlwollende und skeptische Beobachter, war schließlich für die Beurteilung von Reformen ausschlaggebend, daß viele Versprechungen nicht oder nur unzureichend erfüllt werden konnten; daß Reformen im Bildungswesen nicht nur zwei oder fünf Jahre, sondern eigentlich zehn oder zwanzig Jahre in Anspruch nehmen, war vielen Beteiligten nicht bewußt. Große Hoffnungen wurden mithin schnell enttäuscht. Man wandte sich ab und richtete sich im Herkömmlichen ein.

Dieses Herkömmliche hatte sich allerdings in den sechziger und siebziger Jahren gründlich verändert, ohne daß man es immer hinreichend wahrnahm. Der Anteil der Hochschulj ahrgänge nahm seit den siebziger Jahren dramatisch zu. Traditionelle Schulen wie Gymnasium und Realschule erwiesen sich hinsichtlich des Besuchs der Schüler als die zukunftsverheißenden Schulen, während die Hauptschule abfiel. Die in der Öffentlichkeit diskutierte Gesamtschule nahm demgegenüber in den siebziger Jahren nur eine Randstellung ein.

Vereinfacht kann man wohl sagen: Die eigentliche Reform seit Mitte der sechziger bis Anfang der siebziger Jahre hinterließ viel Schrecken. Die Konservativen jeglicher Couleur besannen sich auf ihre gesellschaftliche Stärke und nahmen sie auch entsprechend wahr. Die Reformen waren vielfach enttäuscht; ihr Elan ließ nach. Dennoch, es hatte eine gewaltige Bildungsexpansion stattgefunden. Die ökonomischen Rahmenbedingungen setzten allerdings hinfort relativ enge Grenzen für finanziell bedeutsame Neuerungen.

In den achtziger Jahren verlor Bildungspolitik an Attraktivität. Wer als Bildungspolitiker angefangen hatte, suchte andere Betätigungsfelder. Die Bildungspolitik geriet in Verruf und wurde provinziell. Denn Bildungspolitik war jetzt fast ausschließlich Ländersache. Jedes Land suchte seine Wege zu gehen

und verbat sich Einmischung von außen. Das föderalistische Prinzip der Anerkennung von Unterschiedlichkeit griff Platz; indem die Elternwahl mehr und mehr zur Grundlage von Schulpolitik wurde, fand Reformpolitik im Schulwesen in SPD-regierten Ländern im begrenzten Maße weiterhin statt. Seit 1991 verblieben dem konservativen Lager nur noch die Bastionen Baden-Württemberg und Bayern. Das Engagement von Eltern für das Schulwesen war im übrigen gedämpft, da sich infolge der abnehmenden Schülerzahlen die quantitativen Verhältnisse an den Schulen unmerklich, aber doch stetig verbesserten. Daß in den achtziger Jahren zugleich das Hochschulwesen durch Überfüllung verlottern konnte, ohne daß dagegen großer Widerstand sich entwickelte, gehört zu den merkwürdigsten Erscheinungen dieser Zeit.

Seit 1990 ist eine neue Lage eingetreten. Die östlichen Bundesländer sehen sich gezwungen, in westlichem Rahmen ihre eigenen Vorstellungen zu entwickeln. Trotz der konservativen Dominanz mit entsprechenden westlichen Beratern haben drei der vier östlichen CDU-regierten Länder im Schulwesen eigene Wege eingeschlagen, ohne daß wegen der Kürze der Zeit die Folgen endgültig beurteilt werden können (12 Jahre bis zum Abitur, Zusammenfassung von Haupt- und Realschule als Regel-, Sekundär- oder Mittelschule).

Aus dem Rückblick auf fast 30 Jahre Bildungspolitik lassen sich folgende Prägnanzen für gegenwärtige Bildungspolitik feststellen:

- Die Bereitschaft von Politikern außerhalb des Bildungsbereiches, sich auf Reformen einzulassen, ist außerordentlich gering. Bildungspolitik ist ein schwieriges Feld. Diejenigen, die Reformen (gemeint im Sinne der Reformen der sechziger und siebziger Jahre) durchsetzen wollen, gilt es, so die Devise, nach Möglichkeit in ihrem Wirken zu begrenzen, wenn nicht zu isolieren.
- Die Bildungspolitik erscheint finanziell als ein Faß ohne Boden. Man steckt Geld hinein und weiß nicht, was dabei herauskommt. Die allgemeine Bereitschaft, der Bildungspolitik die Mittel zu begrenzen, ist daher groß.
- Das Niveau der bildungspolitischen Diskussion außerhalb des Kreises der Bildungspolitiker hat beträchtlich abgenommen. Die Bereitschaft, aus Sachkunde heraus Urteile zu fällen, ist gering geworden. Der Kanzler kann es sich - fast un widersprochen - leisten, auf zu lange Schulzeiten Deutschlands im Vergleich zu den Nachbarstaaten hinzuweisen. Daß unser Nachbar Frankreich eine Ecole maternelle (3. bis 6. Lebensjahr) besitzt und daß der Prozentsatz der Wiederholungsschüler an Gymnasien außerordentlich groß ist (bis zu 18 Prozent), daß zudem ein Teil der Abiturienten nach dem Abitur Vorbereitungskurse zur Aufnahme eines Studiums zu absolvieren hat, daß französische Schüler eine höhere Stundenzahl (Ganztagsschule) als deutsche zu absolvieren haben, zudem auf „Paukschulen“, solche Einzelheiten berühren das Kanzlervorurteil nicht.

Zusammengefaßt: Die Probleme des Bildungswesens sind groß; in vielen Fällen zieht sich diese Erkenntnis bis hin zu politisch Handelnden; die Lösungskompetenz der Politiker, ganz zu schweigen von deren Entscheidungsfähigkeit, ist allerdings gering. Wo liegen die Ursachen, was ist zu tun?

### Föderalismus in der Krise?

Bildungspolitik ist primär Angelegenheit der Länder. Die Kultusministerkonferenz ist für die Koordinierung von Bildungspolitik zuständig. Sie hat die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß für Besucher wie Absolventen von Einrichtungen des Bildungssystems in Deutschland Freizügigkeit besteht. Seitdem die Experimente in Sachen Einheitsschule in den ersten Nachkriegsjahren politisch fehlgeschlagen waren (vgl. insbesondere die Niederlagen der SPD in Berlin und Hamburg wegen der Schulpolitik), konnte die Kultusministerkonferenz jahrelang mit großem Konsens arbeiten.

Als der Bund sich Ende der sechziger Jahre verstärkt in die Bildungspolitik einmischte (durch den Bildungsrat, durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, durch erhöhte Zuständigkeiten im Hochschulwesen u. a. m.), hatte der Föderalismus gleichsam eine neue Stufe erreicht. Bund und Länder wirkten einträchtig an der Modernisierung des Bildungswesens mit. Dieser Konsens zerbrach in den siebziger Jahren - zum einen wegen der zunehmend schärferen bildungspolitischen Profilierung von SPD und CDU, zum anderen besonders deutlich seit der Aufgabe der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes II (1982) aus finanzpolitischen Gründen. Die Landesregierungen besannen sich verstärkt auf ihre Kompetenzen und wiesen Einmischungsversuche des Bundes deutlicher als früher zurück - dieses Verhalten wurde während der Regierung Schmidt durch die Tatsache, daß die Mehrzahl der Länder CDU-regiert waren, erleichtert. Landesregierungen waren aber auch nicht gewillt, sich von der Sachkompetenz einer Front von Bildungsbürokraten und Bildungspolitikern in Bund und Ländern gemeinsam unter Druck setzen zu lassen. Die achtziger Jahre stellen einen Triumph des Föderalismus im Bildungswesen dar, der im Schulwesen, dank der zurückgehenden Schülerzahl, zu keiner eigentlichen Krise führte. Nachdem mit der Gesamtschulvereinbarung von 1982 CDU und SPD einen Rahmen der Anerkennung für das Reformexperiment Gesamtschule geschaffen hatten, gab es im wesentlichen keine Konfliktpunkte der Länder untereinander.

Ob diese Form des Föderalismus weiterhin tragen wird, ist zu bezweifeln, denn sie war nur möglich, weil die Entwicklung vorgezeichnet war, größere Probleme nicht bestanden oder zumindest nicht wahrgenommen werden mußten, Selbstzufriedenheit der meisten Kultusminister, welcher parteipolitischen Färbung auch immer, sich durchaus auszahlte.

Diese Phase hat sich allerdings überholt. Der Streit um das 12. oder 13. Schuljahr am Gymnasium ist nur ein Symptom. Gewichtiger erscheint die Differenz zwischen westlichen und östlichen Ländern: Möglicherweise deutet sich mit der Gestaltung der Sekundärschule und im Streit um die 12 Jahre bis zum Abitur ein östliches Selbstbewußtsein gegen westliche Bevormundung an.

Noch gewichtiger ist die Frage, ob das Schulwesen in seiner bisherigen Form, sei es mehr CDU-, sei es mehr SPD-bestimmt, den Anforderungen der

Zukunft gewachsen ist. Das föderalistische Handeln der achtziger Jahre bedurfte keiner Zukunftsphantasie.

Der gegenwärtige Streit um den Orientierungsrahmen - die Bestimmung der Bildungsgänge bzw. der Abschlüsse - für die Sekundarstufe I kann deutlicher als der um das 13. Schuljahr eine Wende im Selbstverständnis der Kultusminister bedeuten. Die konservative Seite neigt derzeit dazu, allen Ländern bestimmte Rahmenbedingungen veränderter Art vorzuschreiben - so verlangt das bildungspolitische Programm der CDU von September 1993 bundesweit, daß ein jeweils landeseinheitliches Abitur eingeführt wird, sowie Real- und Hauptschulabschluß nur noch an diesen Schularten vergeben werden dürfen. Sozialdemokraten und Grüne fordern demgegenüber eine Neudefinition von Föderalismus ähnlich dem, der sich zwischen den Staaten der EG eingebürgert hat. Jedes Land soll, soweit wie irgend möglich, eine eigenständige Entwicklung in einem anderen Land akzeptieren. Aufgabe der Kultusminister wäre es, nur noch die Grenzen solcher Eigenständigkeit zu setzen, nicht aber anderen Ländern Vorschriften für die Entwicklung des eigenen Schulwesens zu machen. Ein solcher liberaler Föderalismus würde mit Sicherheit die Unterschiede der einzelnen Länder verstärken, vielleicht auch den Wettbewerb unter den Ländern verschärfen, würde aber den einzelnen Ländern einen größeren bildungspolitischen Spielraum geben, als sie bisher haben. Eine solche Stärkung des Föderalismus entspräche im übrigen den Tendenzen, die auch in der Novellierung des Grundgesetzes, die EG betreffend, zum Ausdruck kamen. Die Länder haben seither verstärkte Mitwirkungsrechte. Die EG hat nicht eine Stärkung der Zentrale zur Folge, sondern eine Stärkung der Länder. Derartiges wird allerdings nur dann funktionieren, wenn die Kooperation und die Anerkennungspraxis der Länder großzügig geregelt wird. Daran darf schon jetzt Zweifel angemeldet werden, denn noch immer ist es so, daß nicht jedes Lehrerexamen von jedem Bundesland anerkannt wird: Freizügigkeit existiert nicht, trotz anderslautender Beschlüsse der Kultusministerkonferenz.

Die Kernfrage, die dem Föderalismus gestellt ist, ist eine doppelte, nämlich die nach der Unabhängigkeit der landesspezifischen Bildungspolitik von zentralen parteipolitischen Vorgaben wie die nach dem Verhältnis zwischen Einheitlichkeit und Unterschiedlichkeit. Wenn Kultusminister, Landesregierung und Parteien in dieser Frage kein annähernd gemeinsames Verständnis entwickeln werden, dann steht zu befürchten, daß der Föderalismus in eine Krise geraten wird. Vom Verständnis der Rolle, die die Kultusminister in Zukunft spielen werden, wird abhängen, ob die Reform der Bildungseinrichtungen mit der Schere im Kopf (können die anderen Länder zustimmen?) oder gemäß den Zukunftsnotwendigkeiten von Veränderungen in Schule, Hochschule und Berufsausbildung erfolgt.

#### Das Demokratiedefizit von Bildungspolitik

Die Kultusministerkonferenz (KMK) agiert in ähnlicher Weise undemokratisch wie der europäische Ministerrat der EG. Es gibt kein Parlament, das die



Kultusministerkonferenz kontrollieren kann. Es gibt keine demokratische Auseinandersetzung zu Überlegungen der Kultusministerkonferenz, denn die KMK ist formal nur ein Koordinierungsgremium. Die Entscheidung obliegt dem jeweiligen Kultusminister, der jeweiligen Landesregierung, dem jeweiligen Landesparlament. Wenn koordiniert werden muß, verhält es sich allerdings so, daß die von Beamten und Politikern vorgenommene Koordinierung letztlich für jedes Land maßgebend ist. Jeder Konsens zwischen früher 11, jetzt 16 Ländern ist derart schwierig zu erreichen, daß ein einmal gefundener Kompromiß faktisch von keiner Landesregierung, keinem Landesparlament mehr in Frage gestellt werden kann. Würden zu erzielende Kompromisse nicht nur im jeweiligen Ministerium, sondern auch in der Landesregierung und im Parlament vorher diskutiert werden, würden Kultusminister nur mit Auflagen in die Verhandlungen gehen, würde Koordinierung vielfach unmöglich werden. Die berühmte Gesamtschulvereinbarung von 1982, die die äußere und innere Gestalt von Gesamtschulen entscheidend bestimmt, entbehrt jeder demokratischen Grundlage; ein entsprechendes Urteil wird über den derzeit verhandelten Orientierungsrahmen zu fällen sein. Je gravierender die Auswirkung einer Koordinierung durch die KMK, desto schmerzlicher ist dieses Demokratiedefizit zu erkennen.

Bisher haben alle Beteiligten allerdings sehr gut mit diesem Defizit leben können. Das Hamburger Abkommen, das 1964 die Gestaltung des westdeutschen Schulwesens formulierte, beruhte auf einem breiten Konsens; ähnliches gilt für die Reform der gymnasialen Oberstufe (1972). Der Gesamtschulkompromiß von 1982 markierte eine zwar engherzige, aber immerhin gewährende Toleranz: Die CDU gewährte der SPD die Gesamtschule mit bestimmten Auflagen, die auch von vielen SPD-Politikern und den Bürokraten ihrer Ministerien gegenüber Freiheiten, die die Gesamtschulen beanspruchten, für gut geheißen wurden.

Vorschläge zur Behebung des Demokratiedefizits sind nicht einfach zu machen, denn jedem ist bewußt, daß es äußerst schwierig ist, zwischen 16 Landesregierungen einen Kompromiß zu finden. Jeder Weg der Demokratisierung bedeutet, den Weg des Kompromisses zu erschweren, wenn nicht unmöglich zu machen. Dennoch bleibt zu fragen, ob Veränderungen nicht notwendig sind, wenn unter erschwerten Bedingungen die Koordinierung angesichts völlig neuer Anforderungen akzeptiert werden soll. Wäre es z. B. denkbar, daß die Vorsitzenden der jeweiligen bildungspolitischen Ausschüsse der Landtage ein Beratungsrecht gegenüber der KMK hätten? Wäre es denkbar, daß die Organisationen des Bildungswesens (Wissenschaftsrat, Gewerkschaften etc.) ein verbrieftes Anhörungsrecht bei der KMK erhielten?

#### Das Zukunftsdefizit im Bildungswesen

Die Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich von vielen Nachbarländern dadurch, daß Änderungen von Institutionen schwer möglich sind. Würde man die Geschichte Schwedens, Englands oder Frankreichs in der Nachkriegs-

zeit mit jener der Bundesrepublik vergleichen, so ergäbe sich ein eindeutiges Urteil: Kein Land ist derart konservativ strukturiert wie die Bundesrepublik. Daß die Bundesrepublik bis 1990 damit gut gefahren ist-trotz aller Einwände, die zu erheben sind -, mag stimmen. Ich bezweifle allerdings, daß dies angesichts der neuen Bedingungen und Herausforderungen weiterhin möglich ist.

Das Defizit im Zukunftsdenken über Bildungspolitik hat eine Ursache in der Kurzlebigkeit politischen Handelns; indem sich dies jeweils nur auf eine Legislaturperiode bezieht, manchmal sogar nur auf Monate, sind alle Prozesse, die auf längerfristiges Handeln zielen, benachteiligt. Der Beschluß des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten von 1977 über das Offenhalten der Hochschulen für Abiturienten wurde von allen Beteiligten positiv aufgenommen. Die Konsequenz daraus, die notwendige Kapazität in Hochschulen bereitzustellen, wurde nicht gezogen. Daß die Zahl der Schüler in den neunziger Jahren deutlich ansteigen wird, war seit Ende der achtziger Jahre bekannt. Der Aufgabe gestellt haben sich die Politiker erst 1993. Die Tatsache, daß die Geburtenzahlen in den neuen Ländern drastisch sinken, ist spätestens seit 1991 bekannt. Die notwendigen Folgerungen für die Gestaltung der Schullandschaft werden heute noch nicht gezogen.

Meine These: Politisches Denken, das sich durch Wahltermine bestimmen läßt, zeigt beträchtliche Defizite in der Bildungspolitik. Was könnte getan werden? Der bildungspolitische Sachverstand der Gesellschaft in seiner Vielfalt muß politisch so organisiert werden, daß Politik sich darauf einzulassen hat.

Die Geltendmachung von Sachverstand hatte ich in einer doppelten Weise für erforderlich. Zum einen ist es notwendig, den Interessen, die mit dem Bildungswesen verbunden sind, Gehör zu geben, und zwar in einer Form, die öffentlichkeitswirksam und verbindlich ist. Sinnvoll wäre ein ständiger *Runder Tisch* aller Interessenorganisationen, die mit dem Bildungswesen zu tun haben, also Eltern, Schülervertreter, Gewerkschaften, Arbeitgeber usw. Ein solcher Runder Tisch müßte von der Bundesregierung wie den Landesregierungen zu jeder wichtigen Entscheidung gefragt werden. Der Runde Tisch müßte zudem das Recht haben, zu allen Fragen bildungspolitischer Art, auch wenn sie ihm nicht präsentiert werden, Stellung zu nehmen. Ergebnisse des Runden Tisches müßten der Öffentlichkeit, vor allem aber den Entscheidungsgremien, Regierung und Parlamenten, jeweils vorgelegt werden.

Unabhängig davon müßte es einen *Sachverständigenrat*, berufen vom Bundespräsidenten auf Vorschlag von wissenschaftlichen oder relativ selbständigen Gremien (Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, Wissenschaftsrat, AGJ u. a.), geben, der sich aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzt, sowohl solchen, die direkt aus dem Bildungswesen kommen, wie solchen aus anderen gesellschaftlichen Bereichen (z. B. Kommunen, Industrie, Medien, Kultur etc.). Ein solcher Sachverständigenrat könnte stärker als der vorgeschlagene Runde Tisch unabhängig von direkten Interessen und

Positionen Vorschläge entwickeln, vergleichbar dem Deutschen Ausschuß für das Schul- und Erziehungswesen der fünfziger oder dem Bildungsrat der sechziger und siebziger Jahre. Regierungsvertreter sollten diesem Sachverständigenrat als Berater, aber nicht als stimmberechtigte Mitglieder angehören.

Der Zweck beider Institutionen wäre derselbe, allerdings würde er in unterschiedlicher Weise erfüllt. Aufgabe des Runden Tisches wäre es, die Vielfalt verschiedener Interessen miteinander auf Bundesebene ins Gespräch zu bringen und auszuwerten, wo es Gemeinsamkeiten gibt, wo Minimalkonsense und wo Gegensätze vorhanden sind. Am Runden Tisch müßten sowohl der Konsens wie die Differenz ausgelotet werden. Jede Interessenorganisation wäre gezwungen, ihre Vorstellungen angesichts der anderen Interessen zu bedenken, womöglich zu relativieren, zu bekräftigen oder abzuschwächen. Im Gegensatz zu heute wären allerdings die Interessenorganisationen gezwungen, *miteinander über* das Bildungswesen zu reden.

Der Sachverständigenrat hingegen wäre frei von direkter Einflußnahme (natürlich würde auch bei sehr sorgfältiger Auswahl nicht zu sichern sein, daß dort nur Persönlichkeiten, frei von jeder Einflußnahme, allein nach eigener Einsicht und wissenschaftlicher Kenntnis handeln würden, aber dies wäre zu verschmerzen). Seine Aufgabe wäre es, das Interesse der Gesellschaft am Bildungswesen, gefiltert durch die darin vertretenen Persönlichkeiten, zu formulieren, ohne Bindung an Interessengruppen oder Parteien.

Runder Tisch und Sachverständigenrat würden gegenüber der Politik eine relativ unabhängige Position einnehmen. Im einen Fall würde das Interesse des Bildungswesens durch unabhängige Persönlichkeiten, im anderen durch die Interessenorganisationen artikuliert. In beiden Fällen kämen Probleme des Bildungswesens jedenfalls direkt zur Sprache.

Damit würde das Interesse des Bildungsbereiches sich auf der Beratungsebene unabhängig von tages- und parteipolitischen Vorgaben artikulieren können; es würde also genau das geschehen, was heute unmöglich ist; denn in jeder Landesregierung, in jeder Partei muß notwendigerweise das Interesse des Bildungsbereiches mit anderen Bereichen vermittelt und wahltaktisch bestimmt werden. Überdies werden parteipolitische Entscheidungen Sachprobleme überlagern. Beispielsweise ist es bei unparteiischer Betrachtung klar, daß die Gestaltung der Schullandschaft in dünn besiedelten Gebieten finanzpolitisch sehr teuer ist; Parteien werden, unabhängig von ihrer Position, dennoch versuchen, sich für den Erhalt einer jeglichen Schule einzusetzen, weil sie andernfalls örtliche „Aufstände“ befürchten. Ein Sachverständigenrat könnte zu dieser Frage Sachalternativen entwickeln, sei es die Umgestaltung in Verbundsysteme, seien es pädagogische Programme für kleine Schulen (etwa jahrgangsübergreifender Unterricht etc.). Auch wenn der Sachverständigenrat nur beratenden Charakter hätte, würde sein Votum aufgrund der in ihm vertretenen Kompetenz Gewicht haben. Der Runde Tisch wäre gezwungen, sich mit diesen Vorschlägen, die aus der Antwort auf ein Sachpro-

blem kommen, auseinanderzusetzen. Jede interessengebundene Organisation müßte ihre Argumente in Auseinandersetzung mit dem Sachverständigenrat prüfen. Übereinstimmende Voten von Sachverständigenrat und Runder Tisch würden selbstverständlich sehr großes Gewicht erlangen, könnten lebhaftere Diskussionen in der Öffentlichkeit und in den Parteien hervorrufen und damit Anstöße für Lösungen geben.

#### Was könnten Runder Tisch und Sachverständigenrat leisten?

1. Der Bildungsbereich könnte sich als solcher artikulieren und seine kurz-, mittel-, vor allem aber langfristigen Probleme und mögliche Lösungen auf den Tisch legen.

2. Die Sachprobleme könnten ungefiltert durch Parteimeinungen in die öffentliche Diskussion und die Diskussion der Parteien gebracht werden. Wenn gegenwärtig z. B. die CDU ein landesweites Zentralabitur fordert, so gibt es darüber keinen bundesweiten Diskurs, der Vor- und Nachteile abgewogen darlegt; jede Stellungnahme zum Zentralabitur gerät sofort in eine Stellungnahme pro oder contra CDU-Politik. Dies ist aber der Sache „Welche Form der Leistungskontrolle im Abitur ist zweckmäßig?“ unangemessen. Sachprobleme sollten zunächst einmal als solche artikuliert werden, bevor sie in parteipolitische Zusammenhänge eingebunden werden.

3. Sachverständigenrat und Runder Tisch stellen bundesweite Instanzen dar, die alle bundesweiten Organisationen, aber auch jede Bundes- wie Landesregierung und jedes Landesparlament zur Auseinandersetzung zwingen.

Zwei Einwände könnten gegen diesen Vorschlag erhoben werden: Er zeuge zum einen von Ressentiments gegen Parteien und zum anderen von einer Sehnsucht nach Konsens. Die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik hat sich zu einer Demokratie entwickelt, in der die Parteien den bestimmenden Einfluß haben und in der alle politischen Entscheidungen parteipolitischen Charakter haben. Ich glaube, daß das nicht zu ändern ist, und halte die gängige Kritik an Parteien für weit überzogen. Allerdings kommt in der heutigen Gestaltung der Parteiendemokratie die Behandlung von Sachproblemen vielfach zu kurz. Die Parteien brauchen ein Gegengewicht dadurch, daß sich die Interessen und die Probleme eines Bereiches unabhängig von den Parteien artikulieren können. Der politische Entscheidungsprozeß muß selbstverständlich wieder in die Parteien einmünden. Insofern dürften Sachverständigenrat und Runder Tisch nur beratenden Charakter haben, allerdings wäre zu prüfen, ob Vorlagen, die beide Gremien übereinstimmend unterstützen, nicht in Kabinette und Parlamente eingebracht werden müßten.

Der andere Einwand unterstellt, die Suche nach Konsens, d. h. aber auch die Formulierung des Interesses des Gemeinwohls, die durch Außenstehende besser als durch Parteien zu gewährleisten sei, richte sich letztlich gegen die parlamentarische Parteiendemokratie überhaupt. Solche Argumentation wäre zu einfach. Wer sich parteipolitisch nicht einigelt, der weiß, daß manche Probleme unserer Gesellschaft faktisch in einem sehr viel größeren Konsens

gelöst werden können, als es tatsächlich geschieht; indem parteipolitische Zwecke in den Lösungsprozeß eintreten, werden parteipolitische Differenzen stärker ausgetragen, als es der Sache bekömmlich ist. Insofern wäre eine Korrektur einseitigen parteipolitischen Denkens durchaus hilfreich. Zum anderen wäre es nützlich, wenn politische Entscheidungen nicht nur im Hinblick auf parteipolitische Positionen öffentlich verteidigt würden, sondern sich auch gegenüber anderen Interessen und einer parteiunabhängigen Problemartikulation rechtfertigen müßten. Interessen werden heute vielfach verdeckt vorgetragen, sie müssen sich selten der öffentlichen Auseinandersetzung stellen. Die Sichtweise eines gesellschaftlichen Sektors durch unabhängige Persönlichkeiten kommt nur sehr selten und nur sehr schwer zum Tragen. Der Güte von parteipolitischen wie Regierungsentscheidungen käme es zugute, wenn sie sich gegenüber der offenen Interessenartikulation wie gegenüber der Sachverständigenartikulation behaupten müßte.

Die bildungspolitische Enquetekommission des Bundestages bildet sowohl ein positives als auch negatives Beispiel für das Erläuterte. Diese Kommission hat, obwohl wenig beachtet, gute Ergebnisse geliefert. Allerdings ist immer darauf hinzuweisen, daß diese Kommission eine Bundestagsinstanz war und daher die beteiligten Parteien den von ihnen entsandten Vertretern enge Grenzen des Handelns auferlegten. In der Kommission konnten eben die Bildungspolitiker nicht unabhängig von parteipolitischem Interesse das Problem der Entwicklung des Bildungswesens artikulieren. Es ist bekannt, daß die Bayerische Landesregierung, nicht ohne stillschweigende Zustimmung anderer Landesregierungen, hinreichend deutlich machte, daß diese Enquetekommission sich nur mit Fragen beschäftigen dürfe, die in die direkte Zuständigkeit der Bundesregierung fielen. Damit wurde die Kommission zu einem engen Denken gezwungen, das den Angehörigen dieser Kommission unrecht tat. Der sehr qualifizierte Sachverstand sowohl der dort tätigen Abgeordneten wie der berufenen Experten kam daher nur sehr bedingt zum Tragen.

Ich plädiere also für eine Änderung der Meinungsbildungs- und Willensbildungsstrukturen - ohne Änderung verfassungsrechtlicher Grundlagen. Die Regierungen, die Kultusminister, die Parlamente sollen in ihren Rechten nicht beschnitten werden. Ergänzend sollten allerdings für den Bildungsbereich auf nationaler Ebene zwei Gremien geschaffen werden, die ihn in unterschiedlichen Formen zur Geltung kommen lassen. Es würde von der Qualität der Arbeit abhängen, welches Gewicht sie erlangen und welchen „Zwang“ sie auf Parteien und Regierung ausüben würden.

*Strukturell* betrachtet ist der Bildungsgipfel, zu dem der Kanzler eingeladen hat, jetzt zweigeteilt - einmal für die gesellschaftlichen Organisationen, zum anderen mit den Landesregierungen -, ein Schritt in die von mir geforderte Richtung, allerdings mit derartigen Mängeln behaftet, daß zu befürchten ist, daß er, insbesondere angesichts des Wahljahres 1994, das Mittel darstellen wird, mit dem Bundesregierung einerseits, Landesregierungen andererseits ihre Entscheidungen, vielleicht sogar ihre schlechten Entscheidungen zur Bil-

dungspolitik, propagandistisch verarbeiten werden. Der Grundgedanke allerdings, mit allen Beteiligten ein Gespräch zu suchen über die Möglichkeiten, wie die Misere der Hochschule gelöst werden kann, ist richtig. Damit dieser Grundgedanke aber nicht machtpolitisch mißbraucht werden kann, wäre es besser gewesen, den Bildungsgipfel der direkten Verantwortung der Regierung zu entziehen. Der Bildungsgipfel als unabhängige beratende Konferenz für Bundes- und Landesregierungen - das wäre ein Schritt zur Verbesserung der politischen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland gewesen.

Ein weiterer Mangel von Bildungspolitik heute müßte überwunden werden. Derzeit gibt es genaugenommen zwei Lager in der Bildungsrepublik, das konservative und das sozialdemokratisch-grüne. Die Kommunikation zwischen beiden Lagern ist äußerst dürftig. Beide Lager haben übereinander feste Urteile und Vorurteile. Ein Gespräch findet selten, das Auf einandereinschlagen oft statt, dementsprechend entwickeln sich die wahlpolitischen Positionen. Demgemäß kommt es nach Regierungswechseln zu drastischen Änderungen in der jeweiligen Bildungspolitik. Ich wage - auch im Vergleich mit der Gestaltung von Bildungspolitik in anderen Ländern - zu bezweifeln, daß das dem Bildungswesen sonderlich bekömmlich ist. Langfristige Entwicklungen bedürfen der Kontinuität und der Absicherung. Insofern halte ich den Versuch, einen gewissen Minimalkonsens zu schaffen, für hilfreich. Eine Frau Laurien, die die Weiterarbeit in den Berliner Gesamtschulen gewährleistete, ist für das Interesse von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern hilfreicher als ein Herr Reul, der den nordrhein-westfälischen Eltern die Abschaffung der Gesamtschulen verspricht.

Natürlich gibt es in keiner politischen Frage *die* richtige Entscheidung über das Gemeinwohl; was das Gemeinwohl ist, wird in der politischen Auseinandersetzung durch den jeweiligen Sieger bestimmt. Dennoch, je stärker in diesem Machtkampf das Sachinteresse -wenn auch in unterschiedlicher politischer Ausprägung - als solches geltend gemacht wird, von desto größerer Qualität muß die Entscheidung sein, die da getroffen wird, weil sie sich vor der Artikulation des Sachproblems, wie sie Interessenvertreter und Sachverständige wiedergeben, rechtfertigen muß. Parteipolitik wird um so stärker die Anerkennung der Bevölkerung finden, je deutlicher wird, daß die getroffene Entscheidung eine dem Sachproblem angemessene ist. Je klarer die Gründe für oder gegen eine bestimmte Lösung hervortreten, in der Auseinandersetzung mit Interessen des Bildungsbereiches selbst und einer unabhängigen Sicht desselben, desto überzeugender ist die Entscheidung der Politiker.

Einen Nachteil hat mein Vorschlag allerdings: Seine Verwirklichung würde voraussetzen, daß Parteien und Regierungen bereit sind, ein Stück Gestaltungsfreiheit aufzugeben; denn selbst wenn der Runde Tisch und der Sachverständigenrat nur beratenden Charakter haben, könnte ihr Einfluß sehr groß sein. Das wiederum würde die bisherige Wahrnehmung von Interessen, vor allem aber die bisherige Gestaltung von Politik durch Parteien und Regierung, entscheidend verändern; genau darauf aber käme es an. Parteienverdrossen-

heit kann nicht durch Reden und Appelle, sondern nur durch bessere Politik überwunden werden. Bessere Politik ist aber nicht eine Frage guten Willens, sondern sie bedingt die Veränderung von Strukturen.