

LEITARTIKEL

Hans-Peter Füssel

Der Beginn einer neuen Föderalismus-Debatte

Erste Positionsbestimmungen zur »Neuordnung der bildungspolitischen Zuständigkeiten«

Vorbemerkung

Die Frage der Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern hat sich zu einem der politischen Streitpunkte entwickelt, bei denen die Lage höchst unübersichtlich, Positionen schwierig ein- und zuordnenbar geworden sind. Zwar werden endgültige Vorschläge erst im Jahre 2004 vorliegen, wenn die gemeinsam von Bundestag und Bundesrat eingesetzte »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung«¹ ihre Beratungen abgeschlossen haben wird, aber dennoch sind aus unserer Sicht auch bereits die Überlegungen im Vorfeld von Interesse, kennzeichnen sie doch das Umfeld der Diskussionen. Wir wollen daher in der nachfolgenden Dokumentation bereits jetzt einige der gegenwärtig geäußerten Überlegungen dokumentieren, bevor wir dann in dieser Zeitschrift den gemachten konkreten Vorschlägen intensiver nachgehen werden.

1 Ein gemeinsamer Antrag der Regierungsfaktionen und der F.D.P.-Fraktion

Für die Fortführung der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern und damit zugleich auch den Erhalt der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) sprachen sich im Mai 2003 gemeinsam die Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und der F.D.P. aus². Hierin heißt es u.a. :

»Das Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl gemeinsamer Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern. Die komplexe Struktur von Zuständigkeiten, Ebenen und Akteuren macht eine Verzahnung der bildungspolitischen Aktivitäten und eine überregionale Koordinierung notwendig, um im föderalen System der Bundesrepublik auch im Bereich von Bildung und Forschung die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen. Im Bewusstsein dieser Tatsache haben Bund und Länder bereits im Jahr 1969 die schon zuvor praktizierte gemeinsame Bildungsplanung und Forschungsförderung in Artikel 91b GG verfassungsrechtlich abgesichert und im Juni 1970 das Verwaltungsabkommen zur Errichtung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) unterzeichnet. ... Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurde durch eine Reihe weiterer Vereinbarungen und Maßnahmen vertieft und ausgebaut. ... Auf Grundlage dieser Vereinbarungen hat die gemeinsame Bildungsplanung in der Bund-Länder-Kommission seither viele wertvolle Ergebnisse geliefert und unverzichtbare Impulse für die Weiterentwicklung des Bildungswesens und die Förderung von Innovationen auf allen Ebenen des Bildungssystems gegeben.

1 Bundestags-Drucksache 15/1685, Bundesrats-Drucksache 750/03 und Beschlüsse vom 16./17. Oktober 2003.

2 Bundestags-Drucksache 15/935 vom 7. Mai 2003.

Die Ergebnisse der internationalen PISA-Studie unterstreichen die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens von Bund und Ländern. Die Ergebnisse belegen den erheblichen Reformbedarf im gesamten deutschen Bildungssystem. Auch die Herausforderungen der beruflichen Bildung in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit sind im Sinne der jungen Generation, die Ausbildungs- und Arbeitsplätze sucht, nur mit einer koordinierten Strategie von Bund, Ländern und Sozialpartnern zu bestehen. Handlungsbedarf im Hinblick auf das Bildungssystem ergibt sich darüber hinaus durch mittel- und langfristig bundesweit wirkende Trends, wie die demographische Entwicklung, die wachsende Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses und die tiefgreifenden Veränderungen der Arbeitsmärkte. Diese Trends haben erhebliche Auswirkungen auf alle Stufen des Bildungssystems von der Schule über Hochschule bis zur beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung, die enge Kooperation und Abstimmung zwischen Bund und Ländern in Fragen der Bildungsplanung erfordern. ... «

2 Die Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung

Zum 20. Oktober 2003 hatte der zuständige Bundestagsausschuss zu einer öffentlichen Anhörung geladen, um von sachverständiger Seite eine Einschätzung des Antrages auf Erhalt der »bewährten Strukturen der Kooperation von Bund und Ländern zur Verzahnung der einzelnen Bildungsbereiche und zur Sicherung der Qualität im Bildungswesen«³ zu erfahren.

Versucht man, die in dieser Anhörung geäußerten Aussagen zusammenzufassen, so lassen sich drei grundsätzliche Positionsbestimmungen festmachen :

- a) es bedarf einer deutlichen Stärkung von Bundeskompetenzen,
- b) es reicht aus, die erkannten Reibungsverluste durch eine Steigerung der Effektivität bei der Koordinierung zu beseitigen,
- c) es sollte eine klare Kompetenzzuweisung an die Ländern bei gleichzeitiger Optimierung der Koordinierung zwischen den Ländern angestrebt werden.

Zu jeder dieser Positionen gab es hinreichend klare Stellungnahmen – und diese Argumente werden voraussichtlich in der Debatte in der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat ebenso wieder auftauchen wie in der öffentlichen Debatte, so dass es uns sinnvoll erscheint, diese zu zitieren⁴.

Zur Stärkung der Bundeskompetenzen führte etwa Prof. Dr. Ingo Richter (Berlin) aus, »dass im Bildungswesen Abschlüsse, Zugangsberechtigungen, Geld und Personal Steuerungsinstrumente seien. Diese müssten bundesweit greifen. Auf der Ebene der mittleren Abschlüsse und der Sekundarstufe II sei eine bundesweite Steuerung notwendig. Dies sei aus Gründen der europaweiten Anerkennung erforderlich. Die Frage nach einem Bundesschulgesetz wolle er eher restriktiv beantworten. Ein Bundesschulgesetz sei aber hinsichtlich der Frage der Regelung von Abschlüssen und Berechtigungen notwendig. Dies solle allerdings nicht in einem Bundesrahmengesetz erfolgen, sondern durch die Aufnahme in Artikel 74 GG (Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung). Die Länder könnten dies verhindern, indem sie sich einigen, mit einer neuen Formulierung des Artikels 72 Absatz 2 GG das Bedürfnis nach einer bundeswei-

3 So der »Appell« an Bundesregierung und Länder in der Bundestags-Drucksache 15/935.

4 Das Kurzprotokoll dieser Anhörung (Protokoll 15/18) gibt daher die Darstellungen der Sachverständigen nicht im Zitat, sondern nur in der Wiedergabe durch das Ausschuss-Sekretariat wieder; aus diesem Ausschuss-Protokoll stammen die Zitate.

ten Regelung zu ändern. Von einer Grundsatzkompetenz des Bundes für das Bildungswesen halte er nichts. Eine Entflechtung sei sinnvoll, d.h. eine Doppelgesetzgebung müsse vermieden werden. Er sei Anhänger einer deutlichen Entflechtung und einer Flexibilisierung durch Zugriffs- und Öffnungsklauseln.«⁵

Einer Stärkung von Bundeskompetenzen stimmte auch Prof.Dr.Heinrich Wilms (Konstanz) zu, indem er darauf hinwies, dass zu bedenken sei, »dass die gegenwärtige Föderalismusdiskussion vor dem Hintergrund des Prozesses der europäischen Einigung geführt werde. In der mittlerweile vorliegenden europäischen Verfassung sei ein dezidierter Grundrechtskatalog implementiert, der Aussagen zur Bildung enthalte. Wenn diese Verfassung ratifiziert werden sollte, werde aus jenen Grundrechten ein gewisser Anspruchsstandard – schon im Rahmen von Gleichbehandlungsgrundsätzen – auch im Bildungsbereich abgeleitet werden. Dieser Entwicklung sei die Situation in der Bundesrepublik Deutschland mit sechzehn unterschiedlichen Bildungsstandards diametral entgegengesetzt. Der Bildungsbereich in Deutschland befinde sich heute in der Situation des Deutschen Reiches vor 1871, d.h. in der Situation eines Vielstaatenwesens. Wettbewerb im Bildungssektor sei zwar positiv, führe jedoch zu großen Problemen, da die deutschen Abschlüsse im Ausland nicht anerkannt würden. Im Ausland würde ein System nicht verstanden, in dem sechzehn unterschiedliche Länder mit divergierenden Schul-, Hochschul- und Fachhochschulabschlüssen existierten. Daher sei eine additive Stärkung der Bundeskompetenz – ohne den Ländern Kompetenzen wegnehmen zu wollen – nötig, um eine erheblich höhere Standardisierung im Bildungswesen zu erhalten. Ein größerer Zeitgewinn im Erreichen der internationalen Vergleichbarkeit der Abschlüsse würde durch Bundesgesetze erreicht. Es könne nicht darauf gewartet werden, bis sechzehn Bundesländer ihre Landesgesetze erlassen hätten. Wenn der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union eine Zukunft haben solle, müsse man sich für mehr Radikalität in diesem Bereich entschließen.«⁶ Und weiter, dass »der Eindruck entstehen könnte, dass Inhalt und Form bei einer stärkeren Ausrichtung auf den Bund auseinander fallen könnten. Auf der Bundesebene gäbe es (erg. nach dem Wilms´chen Modell – H.P.F.) eine Kompetenz zur Regelung der Abschlüsse, aber die Ausführung übernahmen die Länder. ... Ihm schwebte eine Art Schulbildungs- oder Berufsbildungs-Abschlussgesetz vor, in dem bundeseinheitliche Standards vorgegeben würden. Die einzelnen Abschlüsse müssten dann die Länder in der Form inhaltlich füllen, dass auch eine nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schüler gewährleistet sei. Aus europa- und international-rechtlichen Gründen komme man um eine derartige Reform nicht herum. Man befinde sich in einem Prozess der Staatenwerdung der Europäischen Gemeinschaft. Dieser Prozess werde notwendigerweise zu einer Kompetenzverlagerung von der unteren auf die höherrangige Ebene hinaus laufen. Europa würde jetzt schon Regelungen an sich ziehen. Er möchte auf die Bedeutung des Meisterbriefs in der Handwerksordnung hinweisen. Seit zehn Jahren fälle der Europäische Gerichtshof Entscheidungen, die den Standard anderer Länder für akzeptabel hielten, wo es keine Meistervoraussetzung für selbständige Betriebe gebe. Man habe bislang nichts dagegen unternommen mit dem Ergebnis, dass wegen des erlaubten Prinzips der Inländerdiskriminierung im Europarecht Deutsche gegenüber Ausländern benachteiligt wären. Es wäre unvermeidbar, dass der europäische Standard ohnehin in Zukunft einiges wegnehmen werde. Man werde ein einheitliches Bildungsgrundrecht in der Europäischen Verfassung verankern. Man müsse daher nicht nur für die nächsten beiden, sondern die nächsten zehn Jahre nachdenken. Man komme nicht umhin,

5 Protokoll, S. 14 f.

6 Protokoll, S. 16.

bestimmte Mindestvoraussetzungen schulischer Abschlüsse zu regeln. Reduktion von Komplexität und die Vereinfachung von Verfahren könne nicht Gremien überantwortet werden, deren Prinzip letztlich die Einstimmigkeit wäre. Einstimmigkeit sei der Tod jeder Verfahrens-idee. Seines Erachtens könne nur die Bundesebene eine Abschlusskompetenz erhalten.«⁷

Deutlich im Widerspruch zu dieser Auffassung äußerte sich Prof.Dr.Christoph Degenhardt (Leipzig), der bemerkte, »dass es – im Widerspruch zur aktuellen Föderalismusdebatte – zurzeit eine starke Tendenz gäbe, Kompetenzen in Richtung Bundesebene zu verlagern. In jenen Vorschlägen und Ansätzen stecke eine Radikalität, die möglicherweise das ganze föderale System kippen könne. Wenn die bildungspolitische Kompetenz bei den Ländern belassen werden solle, sei es in der Tat notwendig, effektive Instrumente der Koordination bereit zu stellen, die den Zugriff des Bundes überflüssig machten. Die Entscheidungsverfahren auf der Ebene der Kultusministerkonferenz und vergleichbarer Gremien müssten gestärkt werden. Das Einstimmigkeitsprinzip sei verfassungsrechtlich nicht dauerhaft vorgegeben, hier seien – zumindest solange die Koordination der Länder auf dieser Ebene existiere und funktioniere – durchaus andere Vorgehensweisen denkbar. Der Zugriff des Bundes durch eine Verfassungsänderung sei nicht gerechtfertigt.«⁸

Ähnlich argumentierte der Generalsekretär der Kultusministerkonferenz, Prof.Dr.Erich Thies (Bonn), indem darauf verwies, »dass die KMK auf ihrer letzten Sitzung eine Ministerarbeitsgruppe eingesetzt habe, die möglichst bis zum Ende diesen Jahres Reformvorschläge erarbeiten solle. Der Reformprozess in der KMK sei etwa seit fünf Jahren im Gange, er habe auch bereits zu sichtbaren fundamentalen Veränderungen ihrer Arbeitsweise geführt. Ohne diesen Prozess wären nationale Bildungsstandards und der jetzt abgeschlossene Bildungsbericht nicht möglich gewesen. Man werde sich in der Ministerarbeitsgruppe z. B. auch um die Frage der Mehrheitsentscheidungen in der KMK kümmern müssen, oder wie die Sichtbarkeit seiner Präsidentin oder seines Präsidenten entsprechend der neuen Bedeutung angemessen vergrößert werden könne. ... Die Arbeit der KMK werde damit stärker inhaltlich oder ›output-orientiert‹.«⁹

Noch klarer verdeutlichte die Position der Bundesländer der rheinland-pfälzische Wissenschaftsminister, Prof.Dr.Jürgen Zöllner (Mainz), »dass im Beschluss der KMK festgehalten worden sei, dass die Aufgaben der BLK neu organisiert werden sollten. Die Beschlussfassung sei geleitet worden von folgenden Prinzipien:

1. Die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten müssten klar und eindeutig geregelt werden.
2. Es sollten möglichst keine Mischzuständigkeiten geben.
3. Ein ordnungspolitisch geregelter Wettbewerb könne zur Qualitätsverbesserung beitragen. Wo innerhalb Deutschlands der Wettbewerb fruchtbar sei, sollten die Länder zuständig sein. Wo der Wettbewerb überregional und international bedeutsam sei, sollte der Bund zuständig sein.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien komme man zu dem Ergebnis, dass die Zuständigkeiten für den Schulbereich bei den Ländern liegen sollten.«¹⁰

7 Protokoll, S. 27 f.

8 Protokoll, S. 18.

9 Protokoll, S. 13 f.

10 Protokoll, S. 12.

3 Zur Zukunft der BLK

Im der Anhörung zugrundeliegenden Antrag war der Erhalt der BLK nachdrücklich gefordert worden – eine Auffassung, dem sich die Sachverständigen aus den Mittlerorganisationen der Forschung¹¹ nachdrücklich anschlossen. Zum Feld der Bildungsplanung gab es demgegenüber unterschiedliche Positionen, von der Betonung der Unnötigkeit der BLK bis hin zur Forderung einer Erweiterung ihrer Aufgabenstellung.

Der Generalsekretär der KMK beschrieb in der Anhörung die Rolle der BLK wie folgt : »Es sei ihm nicht bekannt, dass Bildungsplanung in der Bund-Länder-Kommission je stattgefunden hätte. Bildungsplanung erfolge in den Ländern und werde, wo mit dem Ziel der Mobilität Regelungen getroffen werden müssten, von der KMK koordiniert. In der BLK werde über Projekte diskutiert, Bildungsplanung finde dort nicht statt, insofern sei die Bezeichnung ›Ausschuss Bildungsplanung‹ irreführend. Bildungsplanung sei eine Aufgabe der Länder, da auch dort die Verantwortung für das, was im Schulbereich stattfindet, wahrgenommen werden müsse.«¹²

Ähnlich stellte der sächsische Wissenschaftsminister Dr. Matthias Rößler (Dresden) seine Position zur BLK dar : »Er schlage vor, sie nicht ersatzlos abzuschaffen, sondern sie zu reformieren und umzustrukturieren und sie um die Bildungsplanung zu reduzieren. Was man bisher unter Bildungsplanung verstanden habe, gehöre in die KMK. Dort könne man den föderalen Wettbewerb um die besten Schul- und Hochschulsysteme organisieren. Die BLK sei notwendig als wichtige und gut funktionierende Koordinierungsstelle für die Forschungsförderung. Wenn man in Zukunft Wettbewerb der Schul- und Hochschulsysteme in Deutschland haben wolle, dann sollte dieser Wettbewerb nicht wie in dem jetzt von der KMK vorgelegten Bildungsbericht betrachtet werden.«¹³

Für eine veränderte Aufgabenstellung der BLK im Bereich von Bildungsplanung sprach sich demgegenüber die Bundesvorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Dr. Eva-Maria Stange (Frankfurt/Main) aus : »Die BLK sollte aber als Evaluierungsauftraggeber und nicht als Evaluierungsinstanz auftreten. Die gemeinsame Bildungsplanung sollte nicht abgeschafft werden, weil sie in den vergangenen Jahren nicht funktioniert habe. Im Westen Deutschlands gebe es offenbar historische Belastungen, die dazu geführt hätten, dass die Bildungsplanung in den Hintergrund getreten sei. Sie sollte unter einem neuen Licht, dem Aspekt der Europäisierung und der internationalen Vergleichbarkeit des Bildungssystems, gesehen werden. Sie sehe keine andere Instanz als die BLK, die das im Moment leisten könne.«¹⁴

4 Wie weiter?

Das Terrain, so scheint es, ist abgesteckt, die Argumente vorgebracht. Sie werden im Rahmen der Beratungen der Gemeinsamen Kommission wiederholt, sie werden weiter ausdifferenziert werden. Grundlegend wird aber die Frage bleiben, ob es einen gemeinsamen politischen Willen der Politik in Bund und Ländern geben wird, auch auf der verfassungsrechtlichen Ebene zu Veränderungen zu kommen. Sollte dies scheitern und werden nur weitere

11 Eingeladen waren der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz, die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V., die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

12 Protokoll, S. 16 f.

13 Protokoll, S. 23.

14 Protokoll, S. 29.

»Effizienzsteigerungskommissionen« eingesetzt werden, so ergäbe sich eine Situation ähnlich derjenigen im Jahre 1978. Damals hatte der Bund seinen »Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems«¹⁵ vorgelegt; der Bund hatte gefordert, ihm »die Gesetzgebungszuständigkeit für die folgenden, bundeseinheitlich zugestaltenden Gebiet zu übertragen :

- die Regelung der Bildungspflicht,
- die Regelung der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen,
- die berufliche Bildung, soweit diese nicht an Hochschulen vermittelt wird.«¹⁶

Bereits damals erklärten die – damaligen – CDU/CSU-regierten Bundesländer, dass sie »keinen Schlussfolgerungen ... zustimmen, die eine Zentralisierung von Bildungszuständigkeiten im Wege einer Grundgesetzänderung zum Inhalt haben.«¹⁷ Und gemeinsam stellten die Bundesländer zu der »Mängelrüge« der Bundesregierung fest: »Die Kultusministerkonferenz räumt ein, dass im föderativen Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von Problemen und Schwierigkeiten aufgetreten sind, die einer Lösung bedürfen. ...Die Kultusministerkonferenz nimmt den Bericht der Bundesregierung zum Anlass, Grundfragen im Sinne eines kooperativen Föderalismus mit dem Ziel aufzugreifen, zu einer verstärkten Abstimmung und Anerkennung von Gleichwertigkeiten zu kommen, so dass eine noch größere Einheitlichkeit im Bildungswesen erreicht wird.«¹⁸

Also : alles schon einmal da gewesen – oder wird es diesmal anders sein? Die interessierte Öffentlichkeit schaut voller Interesse auf das, was aus Berlin kommen wird – und erwartet kein déjà vu.

*Verf.: Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloß-Str. 29, 60486 Frankfurt am Main
E-Mail: fuessel@dipf.de*

15 Bundestags-Drucksache 8/1551 vom 23. Februar 1978.

16 Schlussfolgerungen der Bundesregierung aus dem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, Bundestags-Drucksache 8/1956 vom 23. Juni 1978, S. 7; vgl. dazu auch Jochimsen, Ein Mindestmaß an Einheitlichkeit in unserem Bildungswesen sichern und die Parlamentsverantwortung stärken, in : RdJB 1987, S. 162.

17 Ergebnis der Besprechung der Ministerpräsidenten vom 11. Mai 1978, in Bundestags-Drucksache 8/1956, Anlage 1, S. 9.

18 Bundestags-Drucksache 8/1956, Anlage 3, S. 13 vgl. auch v. Campenhausen, Ende des Bildungsföderalismus?, in: RdJB 1978, S. 165.