

Rürup, Matthias

Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen - Perspektiven der Bildungspolitikforschung

Trends in Bildung international (2005) 9, S. 1-19

urn:nbn:de:0111-opus-50927

Nutzungsbedingungen / conditions of use

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen - Perspektiven der Bildungspolitikforschung

Matthias Rürup

Der Bereich der Schulpolitik ist eine der zentralen Ausnahmen im Muster der Kompetenzverteilung des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Während sich im Allgemeinen eine funktionale Aufgabenteilung zwischen Gesetzgebung auf Bundesebene und Gesetzesumsetzung auf Länderebene bei einer vielgestaltigen Kooperation und Koordination beider Ebenen beobachten lässt, tragen die Länder im Bereich der Gestaltung und Verwaltung des Schulwesens die alleinige Verantwortung. Bundeskompetenzen für das Schulwesen finden sich nur in politischen Überschneidungsbereichen. Für die Analyse des Politikfeldes „Schule“ bedeutet dies, dass Beschreibungen und Begriffe, die anhand einer Gesamtbetrachtung des deutschen Bundesstaates gewonnen wurden, ob ihrer vorbehaltlosen Übertragbarkeit und Gültigkeit zu hinterfragen sind. So wird die Bundesrepublik Deutschland traditionell durch Begriffe wie „unitarischer Bundesstaat“ oder „kooperativer Föderalismus“ beschrieben (s. Hesse 1970, Stern 1975, Lehmbuch 2000, Abromeit 1992, aktuell Hesse/Ellwein 2004.). Nicht nur in quantitativer Hinsicht zeige sich bei Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im deutschen Bundesstaat eine eindeutige Dominanz des Bundes. Auch in qualitativer Hinsicht ließen, so Schmalenbach (1996, 11-12, ebenso Hesse 1962), „die Inhalte der Landesgesetze(...) eine gewisse Eigenständigkeit vermissen“. Die formal im Grundgesetz niedergelegte Kompetenzverteilung sei, so Abromeit 1992, 130, nur Augenwischerei, „was fälschlich 'Konkurrenz' heißt, meine im Grunde 'Bundesdominanz'“. Der deutsche Bundesstaat konstituiere sich darüber hinaus, so ein weiterer Befund, als „Mitwirkungsföderalismus“ statt als „Kompetenzföderalismus“ (Schmalenbach 1996, S 45, s. Rentzsch 2000, 54), da politische Entscheidungsprozesse eher durch eine Verschränkung als durch eine Trennung von Bund- und Länderebene geprägt seien, und als Verwaltungs- bzw. Exekutivföderalismus (s. Scharpf 1994, Wettach 1994), da die Koordination von politischen Entscheidungen zwischen Bund und Ländern vor allem über die Regierungen und ihre Ministerialbeamten und nicht über die Parlamente erfolge.

Allerdings sind diese Beschreibungen nur in sehr eingeschränktem Umfang anhand von Analysen des Politikfeldes „Schule“ gewonnen worden. Gerade in so prominenten und prägenden Untersuchungen wie der Studie von Scharpf, Reissert und Schnabel zur Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik wird der Bildungsbereich bewusst ausgespart, „in dem die Eigenständigkeit der Länder sich noch in höherem Maße gegenüber der Tendenz der Politikverflechtung behauptet hat“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, S. 21).

Modellbildend für die Beschreibung des deutschen Föderalismus sind die Finanzverfassung, der Bundesrat und insgesamt Politikfelder, die durch eine intensive Kooperation von Bund und Ländern geprägt sind. Allgemein konstatieren Hepp und Weinacht (1996) für das Feld der Schulpolitik eine weitgehende und selbstverschuldete Abstinenz der Politikwissenschaft. Wohl finden sich unzählige Arbeiten zu den Konjunkturen bildungspolitischer Themen, die auch die Darstellung von Entscheidungsarenen und Entscheidungsprozessen einschließen. So mangelt es keineswegs an Beschreibungen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK), des Deutschen Ausschusses, des Bildungsrates, des Wissenschaftsrates oder der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) und Analysen von Planungsversagen, Entscheidungsblockaden, misslungener und gelungener Vereinheitlichung, Koordinierungen und Reformen in diesen Gremien. Insbesondere die Bestrebungen der Bundesregierung, Ende der 1970er Jahre eine Bundesrahmenkompetenz für das Schulwesen durchzusetzen, haben zu einer Flut von Untersuchungen und Stellungnahmen geführt (z.B. Bothe u.a. 1976, Raschert 1980, Müller 1975, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1978 und 1980). Auch die verschiedenen Jubiläen des deutschen Bundesstaates oder von Institutionen des Kulturföderalismus wie der KMK haben Reflektionen immer wieder angeregt (Füssel 1988, KMK 1998, Zehetmaier 1998, Reinhardt 1999).

Hepp und Weinacht monieren jedoch neben der starken Fokussierung auf die gesamtstaatlichen Reformanstrengungen der 1960er und 1970er Jahre (Bildungsrat, Gesamtschule, neue gymnasiale Oberstufe), dass diese Untersuchungen vor allem durch Wissenschaftler anderer Fachdisziplinen (Erziehungswissenschaftler, Bildungssoziologen, Bildungsökonomien, Historiker) geleistet wurden - also unter weitgehendem Verzicht auf politikwissenschaftliche Theorie- und Begriffsbildungen. Deziert für den Aspekt der föderalistisch geprägten Entscheidungsstrukturen halten Hepp und Weinacht (1996, S. 429) fest: „Am Beispiel Bildungs- bzw. Schulpolitik sind die administrativen und politischen Bedingungen des policy making und das Zusammenspiel der zwei oder drei Ebenen (der Land-Land-, Land-Bund- und europäischen Koordination - M.R.) noch keineswegs zureichend erforscht.“

Die in diesem Artikel diskutierte These erweitert diesen Defizit-Befund noch. Nicht nur die internen Strukturen und Prozesse der Policy-Generierung im deutschen Bildungsföderalismus bedürften einer intensiveren Betrachtung. Die funktional-strukturellen Bedingungen deutscher Schulpolitik seien, so die hier vertretene Behauptung, erst im Kontext der Abweichung der föderalen Kompetenzverteilung in diesem Politikfeld vom generellen Muster des bundesdeutschen, auf nationale Unitarisierung angelegten Mitwirkungs-föderalismus zureichend zu verstehen. Die Schulpolitik werde fortwährend entgegen ihren faktischen Gestaltungsmöglichkeiten mit öffentlichen Erwartungen und Einschätzungen konfrontiert, die anhand der Entscheidungsstrukturen und Politikresultate in anderen Politikfeldern gewonnen wurden.

Ziel des folgenden Artikels ist die Demonstration der Erklärungspotentiale dieses Ansatzes für das Verstehen von Entwicklungen und Politikergebnissen im deutschen Bildungsföderalismus. Abschnitt 1 und 2 diskutieren dazu zwei besonders herausgehobene Beispiele von erklärungsbedürftigen „Absonderlichkeiten“ in der deutschen Bildungssystementwicklung nach 1945: einerseits die beeindruckende Einheitlichkeit der Gestaltung des Bildungswesens, die durch die bloße Koordination der Länder erreicht wurde, und andererseits das intensive und andauernde öffentliche Klagen über das Scheitern gesamtstaatlich geplanter Bildungsreform. Mit dem dritten Abschnitt soll demgegenüber auf aktuelle konzeptuell-ideologische Veränderungen in dem Verhältnis von Schulpolitik und allgemeinen Mustern bundesdeutscher Politikgestaltung hingewiesen werden. Wurde der deutsche Bildungsföderalismus lange Zeit vor allem als letzte Bastion der Eigenstaatlichkeit der Länder verteidigt, so scheint er aktuell aufgewertet, als beispielhaft und führend bei der Verwirklichung eines Wettbewerbsföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Abschnitt 4 fasst die Befunde dieser Studie zu dem Vorschlag einer neuen Perspektive in der deutschen Bildungspolitikforschung zusammen.

1 Die beeindruckende Einheitlichkeit

Von Schulrechtlern wird immer wieder die beeindruckende Einheitlichkeit in der Gestaltung des deutschen Schulwesens konstatiert, die seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland durch die bloße Koordination der Länder untereinander erreicht wurde (z.B. Püttner/Rux 2000, S. 1128, Avenarius/Heckel 2000, S. 23). Wird dieser Sachverhalt durch öffentliche Vorwürfe auch immer wieder bestritten, so ist doch der insbesondere im internationalen Vergleich ermittelte Befund erstaunlich. In einer der häufigst zitierten Studien zum Bildungsföderalismus in Deutschland stellte das Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht schon 1975 fest: „Die bisherigen Erfolge der Vereinheitlichung oder Koordination durch die Kooperation zwischen den Gliedstaaten haben, jedenfalls soweit sie sich auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken, in keinem der hier untersuchten Bundesstaaten das gleiche Ausmaß erreicht, wie in der Bundesrepublik Deutschland durch die Arbeit der KMK. Sie sind in den anderen Bundesstaaten vielmehr eher bescheiden zu beurteilen“ (Bothe u.a. 1976, S. 59). Reuter bestätigt diesen Befund auch im neuen Jahrtausend: Gerade in „Ländern mit einem ausgeprägten Bildungsföderalismus wie zum Beispiel USA oder Schweiz ist ein derart ‚kleinmaschiges‘ Abstimmungswesen fremd“ (Reuter 2002, S. 69).

Aufgrund welcher Gegebenheiten hat sich im deutschen Bildungsföderalismus dieses hohe Gleichmaß in der Gestaltung des Schulwesens ergeben? Anhand der formellen Kompetenzverteilung, die jedem Land das Recht zu einer eigenständigen Formung des Schulwesens verleiht, ist die Entwicklung zu einer

bundesweit relativ gleichförmigen Schulstruktur verwunderlich. Eine Erklärungsmöglichkeit dieses Befundes ist sicherlich die große Bedeutung des „Zertifikatswesens“ in Deutschland, das zu einer bundesweiten Standardisierung von Abschlüssen und abschlussbezogenen Bildungsgängen führt (Reuter 2002, 69). Allerdings ist damit noch nicht gänzlich erklärt, warum sich die bildungspolitische Koordinierungspraxis nicht nur auf ein, länderspezifische Entwicklungen offenhaltendes, Anerkennungsverfahren verständigt, sondern auch Strukturen und Anspruchsniveaus der Bildungsgänge bis hin zu Fachanteilen und notwendigen Lerngruppendifferenzierungen regelt. Bildungsgänge, die zur allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung führen, sind dabei besonders detailliert normiert. Hier beschließt die KMK für alle Prüfungsfächer des Abiturs einheitliche Prüfungsstandards. Die bundesweite Vereinheitlichungspraxis im Bildungswesen über Staatsverträge der Länder und Beschlüsse der KMK ist so weitgehend, dass sie tieferreichendere Abweichungen und Neuregelungen der Schulstrukturen oder der Vergabe von Lehrbefähigungen u.ä. in einzelnen Ländern nicht zulässt. Sie gibt sogar anderen Ländern die Möglichkeit, mit Verweis auf bestehende Vereinbarungen entsprechende Vorhaben zu blockieren oder zumindest zu bremsen und über Bedingungen und Auflagen, als Resultate der Konfliktbewältigung in den Länder-Verhandlungen, in die abweichenden gliedstaatlichen Bildungspolitiken hineinzuregieren. Beispielhaft sind die parteipolitischen Kontroversen der 1970er Jahre in der Schulpolitik, die auch und gerade über Beschlussblockaden und Anerkennungsverweigerungen von Abschlüssen in der KMK ausgetragen wurden.

Sie blockierten jedoch nicht nur einzelne Länderpolitiken, sondern provozierten oder begünstigten auch Aktivitäten der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung, eine Bundesrahmenkompetenz für die Entwicklung im Schulwesen einzufordern. Dazu diente vor allem der „Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems“, der sogenannte „Mängelbericht“ aus dem Jahr 1978 (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1978).¹ Systematisch wurden darin die damals durch die Bildungspolitik der SPD-regierter Bundesländer entstandenen Unterschiede zwischen den Schulsystemen der Länder bei der Bildungspflichtdauer, dem Übergang von der Grundschule, den Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs I und II sowie der Lehrerbildung aufgerechnet, um anhand der entstandenen Auseinanderentwicklung die Dysfunktionalität der bestehenden föderalen Aufgabenteilung aufzuweisen. Die Sachverhalte waren schwer auszuräumen, spiegelten sie doch zutreffend die parteipolitischen Konfrontationen und Verhärtungen, die die Schulpolitik in den 1970er Jahren bundesweit bestimmten. Dabei ist die Argumentation der Bundesregierung eher widersprüchlich. Im Vordergrund steht der Vorwurf, dass die Kultusminister ihre Aufgabe der nationalen Vereinheitlichung und Abstimmung nicht ausreichend erfüllten. Die aufgezählten Beispiele zeigten vielmehr die angesichts des schon damals erreichten Vereinheitlichungsgrades nur schwer durchführbare Systemveränderung, sei es in partiellem oder globalem Umfang, sei es auf regionaler oder nationaler Ebene. So konstatierte der bayerische Staatsminister Hans Maier (CSU) in der Debatte des Deutschen Bundestages zum „Mängelbericht“: „ich könnte hier (...) alle die Punkte, die Herr Schmude in seinem Bericht nennt, darauf zurückführen, daß sich einzelne Länder von dieser gemeinsamen Geschäftsgrundlage (dem Hamburger Abkommen vom 28.10.1964 - M.R.) entfernt haben“ (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1980, 19, s.u.a. S. 25). Im Gegenzug warfen die SPD-Kultusminister den CDU-regierten Ländern den Bruch der Vereinbarungen des Bildungsgesamtplans 1973 vor, der jedoch gerade besondere Voten der CDU-regierten Länder enthielt: „Durch die Abweichung von gemeinsam gefaßten Beschlüssen versuchen von der CDU/CSU regierte Länder eine unzulässige Zensur gegenüber der durch die Landtage zu verantwortenden Bildungspolitik der sozialliberalen Länder auszuüben und durch ein bürokratisches Anerkennungssystem an die Stelle der Gleichwertigkeit unterschiedlicher Konzeptionen Gleichmacherei unter konservativen Vorzeichen zu setzen.“ (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1980, 55).

¹ Bemerkenswerter Weise war eines der unterstützend herangezogenen Argumente für eine Bundesrahmenkompetenz, dass die Sonderform des Bildungsföderalismus doch besser in die Normalstruktur des deutschen Bundesstaates eingefügt werden sollte: „anstatt den klaren zweigliedrigen Aufbau des Bundesstaates durch eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung einer Koordinationsebene zu verfälschen, sei es ehrlicher und zweckmäßiger, im Falle der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen ein Bundesgesetz zu erlassen.“ (Enquete-Kommission Verfassungsreform nach Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1978, 66 - fett im Original).

Die beiden im deutschen Bildungsföderalismus prinzipiell angelegten Aufgaben – einerseits der Interessensausgleich zwischen divergierenden Schulpolitiken der Länder und andererseits eine von den Ländern gemeinsam wahrzunehmende Verantwortung für die Gesamtentwicklung des deutschen Bildungssystems, zeigen sich im Konfliktfall als dilemmatisch verschränkt.² Ein solcher Schluss erscheint aber nur zwingend – und damit erklärungsbedürftig – wenn beide Aufgaben mit hoher Wertigkeit versehen sind und nicht – auch nicht zeitlich befristet – eine Aufgabe zugunsten der anderen partiell zurückgestellt werden kann.

Aber warum hat Einheitlichkeit in der Organisation des Schulwesens überhaupt einen so hohen Stellenwert? Warum konnte schon in den 1950er Jahren das Wort vom „Schulchaos“ und der Spruch „Vater versetzt, Tochter sitzen geblieben!“ zur Kennzeichnung des Bildungsföderalismus als Mobilitätshindernis die Kultusminister und Ministerpräsidenten der Länder zu vereinheitlichenden Absprachen wie dem Düsseldorfer (17.2.1955) und dem Hamburger Abkommen (28.10.1964) herausfordern, wenn nicht sogar zwingen (s. hierzu Fränz/Schulz-Hardt 1998)? Auch in den 1990er Jahren lässt sich ein öffentlicher Konsensdruck, diesmal in Bezug auf die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur, forciert und instrumentalisiert durch die Bundesregierung und verknüpft mit beständigen delegimatorischen Angriffen auf das Koordinationsorgan der Kultusminister, die KMK, und den Bildungsföderalismus insgesamt beobachten (s. ausführlich dazu Rürup 2001). Warum lässt sich, wie Füssel angesichts des 40-jährigen Bestehens der KMK andeutet, fast „sagen, daß die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland auch die Geschichte der Versuchung einer Übertragung bildungspolitischer Kompetenzen von den Ländern auf den Bund ist“ (Füssel 1988, S. 436), wo doch den Ländern ihre Kompetenz im Schulbereich verfassungsrechtlich dauerhaft (als ihr „Krongut“) zugesichert ist?³

Als allgemeiner Erklärungsansatz wird hier die oben eingeführte „Kontextthese“ herangezogen: Das im unitaristischen Bundesstaat Deutschland festzustellende „Zurücktreten regionaler Besonderheiten zugunsten fortschreitender Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse innerhalb des ganzen Bundesgebietes“ (Hesse 1970, S. 141) wird auch im Bildungsbereich zu einem öffentlich eingeforderten Richtwert. „In Deutschland nämlich“, so der frühere Bayerische Kultusminister Hans Maier anlässlich des 50-jährigen Bestehens der KMK: „erwartet man vom Kulturföderalismus paradoxerweise nicht nur, wie anderswo, die Bewahrung föderaler Eigenheiten der Länder, sondern auch, und fast im selben Atemzug, die

² Insgesamt lassen sich die ideologischen Konflikte der Kultusminister in den 1970er Jahren auch als Lernphase der bildungsföderalen Akteure deuten. So wurde stärker als in den 1950er und 1960er Jahren einerseits erprobt und erlebt, dass angesichts eines Festhaltens am Status Quo in die Bildungspolitik einzelner Länder wirksam hineinregiert werden kann. Andererseits verwies die öffentliche Wahrnehmung der Entscheidungsblockaden in der Kultusministerkonferenz darauf, dass die dadurch aufgezeigte Handlungs- und Verarbeitungsunfähigkeit die föderale Kompetenzverteilung in der Schulpolitik zu delegitimieren drohte. Der erreichbare Minimalkonsens war, so zeigen die Verhandlungen der KMK zur Gesamtschule in den 1980er oder zur Dauer des gymnasialen Bildungsgangs in den 1990ern gegenüber dieser allgemeinen Gefährdung des Kulturföderalismus, das kleinere Übel. So bemerkt Kultussenator Franke (Bremen) für sich und seiner Kollegen: „daß wir unter dem Druck des (im Mängelbericht) Vorgetragenen wirklich bereit gewesen sind, zuzugeben, daß wir es nötig haben, in der Kultusministerkonferenz sehr viel konsensfähiger zu werden.“ (Minister für Bildung und Wissenschaft 1980, 24.)

³ Immer wieder wird hierbei auf die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Kulturhoheit“ verwiesen (v.a. BVerfG 34/9, 19f). Diese sei das politische Hausgut der Länder, das ihnen als selbstständiger Aufgabenbereich (Hoheitsmacht, BVerfG 1/14, 34) erhalten bleiben muss, um ihnen ihre in Ewigkeit zugesprochene (Art. 79 Abs. 3 GG) „Staatlichkeit“ zu garantieren. Insbesondere die Länderhoheit auf dem Gebiet des Schulwesens mache dabei ein Kernstück deren Eigenstaatlichkeit aus (BVerfG 6/309, 346f.). Sicherlich kann demgegenüber geltend gemacht werden, dass durch einen großen Kompetenztausch zwischen Bund und Ländern auch eine Rahmenkompetenz des Bundes im Schulbereich vorstellbar wird, schließlich bedürfen die Länder zur Sicherung ihrer Eigenstaatlichkeit zwar eigenständiger Kompetenzbereiche, diese sind jedoch nicht vordefiniert. Allerdings zeigen die Diskussionen und Positionierungen der Länder in der (vorläufig) gescheiterten Bundesstaatskommission zur Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung, dass sie selbst bei einem Kompetenzzugewinn in anderen Politikfeldern nicht bereit sind, im Schulbereich Kompetenzen abzutreten. Im Gegenteil, das Scheitern der Verhandlungen im Dezember 2004 war insbesondere durch die Wünsche der CDU-regierten Länder hervorgerufen worden, schon an den Bund abgegebene Kompetenzen im Bildungsbereich wieder zurückzuführen.

Stiftung kultureller Einheit und politischer Homogenität im Gesamtstaat“ (Maier 1998, S. 23). Ähnlich argumentiert Erk (2003), der die Entwicklungen der deutschen Bildungspolitik gerade als besonders eindrückliches Beispiel dafür diskutiert, dass der deutsche Föderalismus insgesamt im Konflikt mit einer nicht föderalen Gesellschaft stünde.

Für die politischen Akteure des Bildungsföderalismus bedeutet dies, dass sie, angesichts einer beständigen Gefahr der Delegitimierung, herausgefordert sind, ein ebenfalls weitgehend homogenes Bildungssystem herzustellen, entsprechende Politikarenen zu dessen bundesweiter Abstimmung zu konstituieren, zu unterhalten und in ihrer Effizienz öffentlich vorzustellen oder zumindest dies wirksam zu simulieren - ohne dabei die Grundlagen eines wirkungsmächtigen unitaristischen Föderalismus wirklich herstellen zu können. Dies würde nämlich die Konstitution eines eigenwertigen bundesweiten Politikakteurs und Beschlussorgans als Repräsentanz und Durchsetzungsinstrument für dauerhafte, längerfristige und allgemeine Interessen und Grundsatzentscheidungen erfordern. Zumindest ist die Einrichtung einer entsprechenden Institution der kompetitiven und vor allem auch parlamentarischen Selbstbescheidung der Länder bisher noch nicht gelungen.

Denn wenn auch berechtigt konstatiert werden kann, dass im internationalen Vergleich die Länderkoordination im deutschen Bildungsföderalismus zu einer beeindruckenden Einheitlichkeit geführt hat, so sind bestimmte Mängel, angesichts eines Ideals bundesweit ungehinderter Mobilität durch parallele gesellschaftliche Grundstrukturen, nicht zu verkennen. So scheut sich die KMK seit mehr als 40 Jahren, das Hamburger Abkommen neu zu fassen. Auch ist bezogen auf die Inhalte der Vereinbarungen der KMK festzustellen, dass sie vielfach aus Formelkompromissen bestehen, die bei einer oberflächlichen Herstellung einer einheitlichen Regelung den einzelnen Ländern Handlungsspielräume für eigenständige Politikgestaltung lassen oder schaffen. Deutlich wird dies insbesondere bei dem Kompromiss der Kultusministerkonferenz zur Dauer der Schulzeit bis zum Abitur vom 28.02.1997. War die Vereinbarungsnotwendigkeit daraus entstanden, dass die neuen Bundesländer Thüringen und Sachsen (zeitweilig auch Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) die in der DDR übliche zwölfjährige Schulzeit bis zum Abitur beibehalten wollten, so bestand der Kompromiss letztlich darin, dass für den gymnasialen Bildungsgang nicht mehr Jahre, sondern ein lehrgangsbezogener Gesamtunterrichtsstundenumfang festgelegt wurde, der u.U. auch auf weniger oder mehr Schuljahre verteilt werden könne.⁴ Und nicht zuletzt finden sich auch immer wieder Monita (vor allem von Kultusministern selbst), denen die erreichte und praktizierte Vereinheitlichung durch die Kultusminister der Länder zu weit geht. „Es ist schlicht so, daß sich die KMK in den 49 Jahren ihrer Existenz viel zu vieler großer und leider auch kleinster Themen und Bereiche als Gegenstände der Koordination angenommen hat, diese zu detailliert und langwierig durch die Gremien geschoben und geknetet hat, auch solche bei denen Unterschiede zwischen links und rechts, A-Land und B-Land, zwischen Nord und Süd, Ost und West durchaus hätten bestehen können“ (Tidick 1998, S. 153).

2 Die unmögliche Bildungsreform

⁴ Als Ergebnis dieser Vereinbarung lässt sich im Gegenteil ein zunehmender Druck auf die bildungspolitischen Akteure der Länder feststellen, die mit der Flexibilisierung der Lehrgangsdauer des Gymnasiums ermöglichten Handlungsspielräume auch zu nutzen. Jedes Bundesland hat inzwischen in mehr oder weniger umfassender Weise für besonders geeignete Schüler Möglichkeiten des schnelleren Durchgangs durch den gymnasialen Lehrgang geschaffen. Im Unterschied zu den Möglichkeiten, die schon seit je individuell für einzelne Schüler und Schülerinnen bestanden hatten, handelt es sich nun um institutionelle Lösungen besonderer Klassen oder Schulen. Zudem zeigt sich die Tendenz einer bundesweiten Durchsetzung der 12-jährigen Schulzeit bis zum Abitur als Normalform. Nach den ostdeutschen Ländern Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben auch das Saarland und Baden-Württemberg die 12-jährige Lehrgangsdauer verbindlich eingeführt. In anderen Ländern wie Nordrhein-Westfalen und Hessen deutet sich eine solche Entscheidung an.

Stärker noch als die mögliche Kritik an der Vereinheitlichungspraxis der KMK wiegt jedoch das Versagen der Kultusministerien der Länder bei der Gestaltung einer Institution, die die im Bundesstaat üblicherweise auf nationaler Ebene angesiedelte Aufgabe langfristiger und grundsätzlicher Zielformulierung und deren verbindliche bundesweite Fixierung, funktional äquivalent zu dem administrativen Planungsapparat eines möglichen Bundesschulministeriums und den parlamentarischen Beratungen im Bundestag, hätte übernehmen können. Kandidaten und Versuche gab es mehrere, wobei alle zu identifizierenden Institutionen spezifische funktionale Mängel aufweisen.

2.1 Gremien der Politikberatung

Zum einen gibt es eine Gruppe vorwiegend wissenschaftlich besetzter Politikberatungsgremien, die mit dem Zweck einer bundesweiten Fixierung von Grundsätzen und Richtlinien der Bildungssystementwicklung eingesetzt wurden. Ihnen fehlte, da sie ja auf bundesweiter Ebene operierten, systematisch ein institutionalisierter Dialogpartner auf Seiten der Politik und Verwaltung für ihre Empfehlungen. Hatte sich dieser Mangel in der Arbeit des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen (1953 - 1959) noch direkt ausgewirkt⁵, wurde in allen späteren Beratungsgremien versucht, diesen Rückbindungsmangel an die Entscheidungsebene auszugleichen. So wurde der mit Wissenschaftlern besetzten Bildungskommission im Deutschen Bildungsrat (1965 - 1975) von vornherein eine Regierungskommission mit Vertretern des Bundes und der Länder direkt zur Seite gestellt. „Die Bildungskommission redete nicht nur wie der Deutsche Ausschuss ‚zum Fenster hinaus‘ in eine diffuse Öffentlichkeit, sondern sie hatte die politisch verantwortlichen Adressaten bei der gemeinsamen Beratung vor sich“ (Raschert 1978, S. 173). Überdies wurden über Unterausschüsse des Bildungsrates in starkem Maße Vertreter der Ministerialverwaltungen in die Erarbeitung der Empfehlungen des Bildungsrates eingebunden, was für eine vorausschauende Umsetzungsorientierung der Beschlussvorlagen zumindest in der ersten Amtsperiode des Deutschen Bildungsrates (1965-1969) sehr hilfreich war. Andererseits wurde auch bei der Einrichtung des Deutscher Bildungsrates „jede Festlegung der Regierungskommission auf eine verbindliche Beschlussfassung (...) vermieden“ (Raschert 1978, S. 168). Hintergrund war wiederum der Bildungsföderalismus, der - und hier erwiesen sich die Kultusminister der Länder immer wieder als sehr aufmerksam⁶ - prinzipiell ausschließt, dass Beschlüsse auf zentraler Ebene *direkte* Bindungswirkung auf die Politik der Länder entfalten.⁷ So beschränkte sich die Einbindung der Regierungskommission letztlich darauf, die Beratungen der Wissenschaftler mit einer genaueren Kenntnis der Umsetzungsrestriktionen und Entwicklungsinteressen der Politik zu versehen, ohne andererseits die Politik auf die Argumentationen und Konsequenzen der Empfehlungen verpflichten zu können. Die erreichte Zustimmung stand so beständig unter dem Vorbehalt der Veränderung politischer Interessenlagen, parlamen-

⁵ S.dazu u.a. Raschert 1978, S. 147 - 152, Massing 2002, S. 24 -25, Leschinsky 2003, 168. „Der Rahmenplan (zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens, die wichtigste Empfehlung des Deutschen Ausschusses - M.R.) selbst ist in der KMK nur einmal wenige Stunden lang mit den Mitgliedern des Deutschen Ausschusses verhandelt worden, und diese Verhandlung bezog sich nicht auf die Substanz, sondern weitgehend nur auf Geschäftsordnungsfragen“ (Raschert 1978, 152).

⁶ Ein Beispiel für die beständige Sensibilität der Kultusminister der Länder, dass nationale Institutionen der Bildungspolitikberatung keinesfalls eine Bundesbildungskompetenz forcieren oder nahe legen dürfen, ist auch der Deutsche Ausschuss. Angeregt wurde seine Einsetzung durch einen Antrag der FDP-Fraktion im Bundestag im Jahre 1952, mit dem ein Bundesbeirat für das Erziehungs- und Bildungswesen beim Bundesministerium des Innern vorgeschlagen wurde. Aufgrund der abwehrenden Haltung der Länder einigte man sich auf die Einrichtung des Deutschen Ausschusses, der im Unterschied zu dem angedachten Beirat eben über keinen spezifischen Adressaten seiner Überlegungen und Beschlüsse als die allgemeine Öffentlichkeit verfügte (Raschert 1978, S. 147).

⁷ Dabei wäre zu untersuchen, ob nicht die Funktion des Deutschen Bildungsrates bei der Formulierung von Visionen der Entwicklung des Bildungssystems selbst überschätzt wird. Mitte der 1960er Jahre war die Reformpolitik im Bildungswesen in den Ländern selbst in Bewegung geraten. Schon 1969, also zumindest parallel zu den Beratungen des Deutschen Bildungsrates, wurden die kooperative Gesamtschule und die Förderstufe als Regelformen in das hessische Schulverwaltungsgesetz aufgenommen und Modellversuche mit integrierten Gesamtschulen ermöglicht (Friedburg 1989, S. 440).

tarischer und bundesweiter Mehrheitsverhältnisse und der Durchsetzungsfähigkeit von prinzipiell begrüßten Reformintentionen innerhalb der einzelnen Regierungskabinette und Länderparlamente. Sehr wahrscheinlich ist, dass angesichts dieser vielfältigen Restriktionen bundesweit einheitliche Schulentwicklungspläne wenn überhaupt, dann nur zeitlich befristet Bestand haben können. So wurden auch die Ambitionen des Bildungsrates bzw. der gemeinsam von wissenschaftlichen Experten, Bund und Ländern getragenen großen deutschen Bildungsreform letztendlich durch politische Interessenverschiebungen überholt und negiert. Angesichts der in den 1970er Jahren offensichtlich werdenden bildungspolitischen Konfrontation der Parteien und der fehlenden Reformbereitschaft in den Kultusverwaltungen angesichts von Empfehlungen des Bildungsrates zur Umgestaltung der Schulaufsicht und der Erweiterung der Partizipation von Lehrern, Schüler und Eltern im Schulwesen verlor der Bildungsrat auch seine legitimatorische Funktion für die bildungspolitischen Reformanstrengungen der Länder und wurde mit Auslaufen seines Mandates im Jahre 1975 aufgelöst.

Dennoch sind nationale Beratungsgremien zur Bildungssystementwicklung äußerst wirksam. Durch ihren staatlichen Auftrag und ihre wissenschaftliche Expertise legitimiert, erhält ihre Arbeit eine immense öffentliche Bedeutung und wird zur Richtschnur bei der Beurteilung sich real vollziehender Entwicklungen. So entsteht leicht der Anschein des Scheiterns der nationalen Bildungspolitik bei abweichenden oder sich verändernden Prioritäten der politischen Entscheidungsträger. Dies zeigt sich bis heute in den Beschreibungen der Arbeit des Deutschen Bildungsrates und den Bewertungen der Anstrengungen in der 1970 mit hohen Erwartungen eingerichteten Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK)⁸, einen mit konkreten Bildungsbudgets unteretzten Bildungsgesamtplan bis zum Jahre 1985 aufzustellen.⁹ Der parteipolitische Dissens, der die Endphase der sogenannten deutschen Bildungsreform prägte, wird (von der sich progressiv verstehenden Erziehungs- und Politikwissenschaft) als Ver- und Behinderungskonstellation beschrieben. Dem gegenüber steht eine Beschreibung vorwiegend christlich-konservativer Politiker, die das Auslaufen der großen Bildungsreform als Rückkehr zu der Normalität unterschiedlicher Bildungssystementwicklungen in den Ländern nach einer Phase parteiübergreifender bildungsplanerischer Euphorie bewertet (s. Martin/Vogel 1971), aber wissenschaftlich kaum Resonanz erfährt (s. aber Führ 1973a).

Die Erfahrung mit dem Zerbrechen des länderübergreifenden Schulentwicklungskonsenses in den 1970er Jahren und mit der anschließenden parteipolitisch und ideologisch motivierten Konfrontation der Kultusminister in der KMK selbst, die eine öffentliche Delegitimation des Bildungsföderalismus beförderte, muss aber auch als eine Ursache dafür angesehen werden, dass bis in die Gegenwart eine dem Deutschen Bildungsrat vergleichbare Institution der Politikberatung nicht wieder eingerichtet wurde. Die immensen öffentlichen Erwartungen an eine umfassende Umsetzung der Empfehlungen eines solchen Gremiums müssen aus Sicht der Länderpolitiker als voraussehbare Beengung von Handlungsspielräumen und Entwertung

⁸ Die BLK wurde im Jahre 1970 aufgrund eines Regierungsabkommens zwischen Bund und Ländern eingerichtet, um die mit dem neuen Artikel 91b GG ermöglichte gemeinsame Bildungsplanung auszufüllen. Im Zeitverlauf wurde ihr Arbeitsauftrag, der ursprünglich vor allem in der Entwicklung eines detaillierten und finanziell konkretisierten Bildungsgesamtplans lag, um die Aufgaben der Koordination von Modellversuchen im Bildungswesen und die Forschungsförderung erweitert. Nach dem Aussetzen der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans 1982 sank das Aufgabenfeld „Bildungsplanung“ in seiner Bedeutung, die Mitarbeiter- und Gremienanzahl der BLK wurde kontinuierlich reduziert, ihre Existenzberechtigung selbst zunehmend hinterfragt. Ihr heutiger voller Titel „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ symbolisiert noch ihren umfassenden Arbeitsauftrag Mitte der 1970er Jahre.

⁹ Zum ursprünglich vereinbarten Vorlagetermin des Bildungsgesamtplans im Mai 1971 gelang der damit beauftragten Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, also einem politisch-administrativ besetzten Gremium, lediglich ein Zwischenbericht, in dem gemeinsame und abweichende Positionen zur Gesamtschule als Regelschulform, der schulformunabhängigen Orientierungsstufe und der Stufenlehrausbildung dargestellt wurden (Raschert 1978, S. 137). In dem letztlich 1973 beschlossenen Bildungsgesamtplan wurden die Konfliktfelder in den „Besonderen Voten“ der CDU-regierten Länder kenntlich. Die einsetzende wirtschaftliche Rezession der 1970er Jahre sowie der Ölpreisschock entzogen der ambitionierten gesamtstaatlichen Bildungsplanung zusätzlich ihre Grundlage. Sie wurde ebenso wenig umgesetzt wie fortgeschrieben (s. Mäding 1989).

der Landesschulpolitik erscheinen. Angesichts der abweichenden Planungshorizonte und Entscheidungsrestriktionen von Wissenschaft und Politik, der Bildungs- und Finanzministerien sowie zwischen den Ländern selbst und angesichts eines fehlenden gesellschaftlichen Grundkonsenses, der weitgehende Schulreformen tragen könnte, erscheint ein Bildungsrat eher gefährlich als hilfreich. Entsprechend wurde die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (1987 - 1990) von den Ländern boykottiert. Im Forum Bildung (1999 - 2001) waren zwar auch Vertreter der Kultusministerien der Länder beteiligt, als Vorsitzender dieses Gremiums fungierte neben der Bundesbildungsministerin Bulmahn aber der Bayerische *Wissenschaftsminister* Zehetmaier.¹⁰ Die öffentliche Formulierung von Schulentwicklungsvisionen findet mit durchaus bundesweiter Resonanz zunehmend auf Länderebene statt; eine Entwicklung, die Röder (1995) zu der Begriffsbildung der „föderalisierten Bildungsräte“ veranlasste, oder erhält als konkret problembezogene Expertise in der Arbeit der KMK selbst stärkeres Gewicht.¹¹ So ist der Expertenrat zwar bei der Themengewinnung und -verarbeitung der deutschen Bildungspolitik beteiligt, aber es fehlt seine direkte nationale Integration zu einer umfassenden umsetzungsorientierten Strategie.

2.2 Koordinationsstrukturen der Bildungspolitik

Allerdings wäre es überzogen, aus der fehlenden Umsetzung von Empfehlungen politisch nur beratender Gremien auf eine generelle Planungslosigkeit der bildungspolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zu schließen. So haben sich die Koordinationsstrukturen der Länder bei den Aufgaben des Wiederaufbaus eines funktionsfähigen Schulsystems in den 1950er Jahren und bei den Expansionsherausforderungen an das Schulsystem in den 1960er Jahren angesichts veränderter und höherer Qualifikationserwartungen der immer globaler agierenden Wirtschaft oder auch bei Bearbeitung des Anfang der 1990er Jahre immensen Beratungs- und Reformbedarfs in den neuen Ländern bewährt (s. u.a. Köhler/Knauss/Zedler 2000).

Im Mittelpunkt dieser erfolgreichen Bildungssystementwicklungen steht die KMK. „Sind doch gerade mit Hilfe der Kultusministerkonferenz in den 60er Jahren eine Reihe von Reformen auf Teilgebieten des Schulwesens zügig eingeleitet und durchgeführt worden. Denken wir nur z.B. an die Einführung des 9. Schuljahres in den Hauptschulen, die Entwicklung der Mittelpunkt-(Verbands-)schulen, die Errichtung neuer Schularten wie der Berufsaufbauschulen, der Fachoberschulen, der Kollegs sowie neuer Typen im Gymnasialschulwesen und die Weiterentwicklung der Ingenieurschulen“ (Führ 1973b, 252). Auch ein wesentlicher Auslöser für die öffentliche Wahrnehmung des umfassenden Entwicklungsbedarfs im deutschen Schulwesen Anfang der 1960er, die Artikelserie von Georg Picht mit dem Titel „Die deutsche Bildungskatastro-

¹⁰ Die weitgehende Wirkungslosigkeit sowohl des Forums Bildung als auch der Enquete-Kommission lässt sich darüber hinaus auch aus situativen Bedingungen erklären. Die Enquete-Kommission hatte in ihrer Arbeit die rasante Entwicklung der Deutschen Wiedervereinigung nicht mehr einbeziehen können; ihr Bericht war so mit der Vorlage schon veraltet. Ebenso spielten die nur kurz vorher veröffentlichten Vorschläge des „Forum Bildung“ bei der Bearbeitung des durch die Vorlage und Rezeption der PISA-Studie 2001 dringlich gewordenen bildungspolitischen Handlungsbedarfs kaum noch eine Rolle. Angesichts der öffentlich gefühlten Dramatik des PISA-Schocks und der differenzierten Problemdiagnosen der PISA-Studie erschienen die Empfehlungen des „Forum Bildung“ als zu früh gekommene Lösungen wohl nicht mehr als zureichend, um einen nationalen Sofort-Maßnahmekatalog zur Beseitigung der Bildungsmisere zu fundieren.

¹¹ Seit den 1990er Jahren setzte die KMK überdies verstärkt befristete Expertengremien ein, um über fachwissenschaftliche Expertisen die parteipolitisch kontroversen Debatten zu rationalisieren. Zu nennen sind insbesondere die sogenannte Baumert-Kommission, die sich mit Fragen der notwendigen Umgestaltung der gymnasialen Oberstufe beschäftigte (KMK-Expertenkommission 1995), die Terhart-Kommission, die zu Fragen der Neugestaltung der Lehrerbildung im Hinblick auf die Einführung von Bachelor/Master-Studiengängen an deutschen Hochschulen beriet (s. Terhart 2000), sowie das Konsortium „Bildungsbericht für Deutschland“ (2003), das neben dem Auftrag, einen ersten Bildungsbericht vorzulegen, auch eine Konzeption zukünftiger dauerhafter Bildungsberichterstattung in Deutschland erarbeiten sollte (Avenarius u.a. 2003b).

phe“, stützte sich auf bildungsökonomische Bedarfsanalysen der KMK.¹² Und es war auch die KMK, die mit ihrer Berliner Erklärung 1964 die programmatische Grundlage für die damals einsetzenden gemeinsamen Anstrengungen der Bildungsexpansion formulierte: „Die Kultusminister und -senatoren stellen fest, daß die deutsche Kulturpolitik nach Abschluß der Periode des Wiederaufbaus nunmehr in einen Zeitabschnitt eingetreten ist, in welchem die zunehmende europäische Integration und die in allen Staaten gleichlaufenden Bedürfnisse der modernen Industriegesellschaft verstärkt neue Impulse zur Weiterentwicklung der Schul- und Hochschulpolitik geben.“ (nach KMK 1998, S. 235).

Auch die Arbeit der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) kann, wenn man von der Bildungsgesamtplanung absieht, als erfolgreich angesehen werden (so Leschinsky 2003, S. 166). Dies bezieht sich vor allem auf die Unterstützung von Innovationsvorhaben durch die gemeinsame Finanzierung von Modellversuchsvorhaben durch bilaterale Abkommen zwischen Bund und einzelnen Ländern, wobei über die BLK und ihre Arbeitsgruppe „Innovationen im Bildungswesen“ durchaus Schwerpunkte in der Modellversuchsförderung gesetzt und Auswahlkriterien formuliert wurden und werden (s. z.B. Brockmeyer 1999). „Das Hauptverdienst dieser Programme liegt jedoch weniger in der Vorbereitung einzelner Strukturveränderungen als in der Förderung eines allgemein innovations- und veränderungsfreundlichen Klimas im Bildungswesen.“ (Leschinsky 2003, S. 167). Eine eigene innovationspolitische Strategie wurde seitens der BLK aber nicht entwickelt (Wilhelmi 2000, S. 12); sie ist vorwiegend Kommunikationsort für Bildungssystementwicklungen und nicht - wie ihr Name immer noch nahe legt Steuerungsinstanz (s. auch Weishaupt 1992).

Auch wäre die KMK in ihrer Funktion und Arbeitsweise überschätzt, würde man sie, wie verschiedentlich von Journalisten unterstellt, als heimliches „Bundesbildungsministerium“ beschreiben.¹³ Dies verkennt einerseits die Thematisierungsbeschränkungen, die sich in den Beschlüssen der KMK selbst beobachten lassen (Füssel 1988). Andererseits sind KMK-Beschlüsse immer nur Vereinbarungen, die - wie detailliert auch immer - nur in wenigen Bereichen bei Nichtumsetzung zu konkreten Sanktionen führen können. Sanktionen sind vor allem bei der Verweigerung der Anerkennung von einzelnen Schulabschlüssen denkbar. Durch den hohen öffentlichen Erfolgsdruck, der auf der Vereinbarungspraxis der KMK angesichts einer beständigen Legitimationsgefährdung des Bildungsföderalismus vor dem Ideal des unitaristischen Bundesstaates lastet, ist aber selbst in Bereichen der Anerkennung von Abschlüssen ein weitgehender Konsenszwang zu beobachten, der einzelnen Bundesländern immer wieder die Durchsetzung separater Interessen erlaubt - oftmals nur oberflächlich kaschiert durch Protokollbemerkungen, verschleiende Beschlussformulierungen oder Paketlösungen bei tiefergehenden Konflikten, bei denen Festlegungen in einem Gegenstandsbereich durch die Eröffnung von Handlungsspielräumen in anderen kompensiert werden (ausführlich dazu im Bezug auf die Diskussion zu zwölf oder dreizehn Schuljahren bis zum Abitur siehe Rürup 2001).

Zudem fehlt der KMK ein eigenständiger administrativer Apparat, der einem Bundesministerium vergleichbare Analyse- und Beratungsaufgaben übernehmen könnte. Zwar verfügt die KMK über ein Sekretariat, das im Vergleich zu anderen Koordinationsgremien der Länderministerien geradezu üppig ausgestattet erscheint. Angesichts der Aufgabenfülle, die dem Sekretariat der KMK neben der Begleitung der mit Politikern und Ministerialbeamten besetzten Gremien der KMK übergeben ist (schließlich fehlt das Bundesmi-

¹² Bei dieser Publikation handelt es sich um die „Bedarfsfeststellung 1961 - 1970“, die 1961 erarbeitet und 1963 beschlossen und veröffentlicht wurde. Sie knüpfte an den ersten Bedarfsplan der KMK von 1956 an. Neu war insbesondere, dass die Beziehungen zwischen dem Ausbau des Bildungswesens und dem Wirtschaftswachstum auf Anregung der OECD mit aufgenommen wurden (s. dazu Fränzl/Schulz-Hardt 1998, S. 191-192).

¹³ Ein weiterer immer wieder ins Spiel gebrachter Kandidat für diesen Titel wäre die Bertelsmann-Stiftung, die insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre dazu übergegangen ist, bestimmte Entwicklungsmöglichkeiten des Schulsystems zu promoten und über Preisgelder, Gründung von Schulnetzwerken und die Konzeption und Leitung von entsprechenden Modellversuchen im Schulwesen (in Kooperation mit einzelnen Kultusministerien v.a. der Landes Nordrhein-Westfalen) direkt zu fördern.

nisterium als Gegenüber für Aufgaben der internationalen Kommunikation und Koordination),¹⁴ erscheint der Personalbestand des Sekretariates wiederum aber zu klein für nationale Analyse- und Konzeptionstätigkeiten. Das Sekretariat hat gemäß der KMK-Beschlüsse über seine Einrichtung und Ausstattung generell keine entsprechende Funktion (s. v. a. Frey 1976, Fränz / Schulz-Hardt 1998). Zudem findet seit der Wiedervereinigung ein beständiger organisatorischer Umbau der KMK und ihres Sekretariats statt, der unter den Vorzeichen einer Steigerung der Effektivität seiner Arbeit wiederholt zu einer Aufgabenreduzierung führte und von einem Personalabbau begleitet war. Zuletzt im Dezember 2004 legte die KMK einen Plan der erneuten Aufgabenkonzentration und Personalminimierung vor (KMK 2004a und 2004b). Diese neuerliche Umgestaltung betrifft auch in starkem Maße die Gremien und Ausschüsse der KMK, in denen sich die Ministerialbeamten der Länder bisher zur kontinuierlichen Beratung und Beschlussvorbereitung für die Entscheidungsorgane der KMK, die Amtschefkonferenz und die Plenarkonferenz der Kultusminister, zusammenfanden. Dies bedeutet eine weitere Schwächung von überregionaler Beratungskompetenz, war doch prinzipiell zu erwarten gewesen, dass sich über den intensiven Austausch der Ministerialbeamten in den Gremien der KMK Reformideen zwischen den Ministerien unterhalb der Ebene von Parteien und Parteiinteressen schneller verbreiten können. Aber auch zukünftig wird in der KMK gesichert sein, dass tiefgreifenderer bundesweiter Planungs- und Beratungsbedarf über Arbeitsgruppen der Staatssekretäre oder von Ministerialbeamten der Länder bearbeitet werden, wobei diese dann verstärkt ad-hoc, problembezogen und befristet eingerichtet werden sollen.

Allerdings wird der Verzicht der Kultusminister darauf, die KMK als Institution der länderübergreifenden langfristigen und dauerhaften Bildungsplanung zu gestalten, mit dem neuen Konzeptentwurf um so deutlicher. Auch die als Errungenschaft vorgestellte (teilweise) Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Beschlussfassungsverfahren der KMK-Gremien führt eher zu einer Schwächung der KMK als Koordinationsorgan und Vereinheitlichungsinstrument der Schulpolitik der Länder. Einerseits nämlich binden die mit Mehrheit gefassten Beschlüsse nur die Kultusministerien, die zustimmten, zum anderen sind Mehrheitsentscheidungen ‚nur‘ für Empfehlungen und Vereinbarungen vorgesehen, die geringe normierende Eingriffe darstellen. Vereinbarungen, die die Anerkennung von Abschlüssen und Finanzfragen betreffen, bedürfen weiterhin der Einstimmigkeit. Dies ist zwingend angesichts der Eigenstaatlichkeit der Länder und ihrer Kulturhoheit. Sobald Mehrheitsbeschlüsse der KMK zu stark in ihre bildungspolitischen Vorstellungen eingreifen würden, hätten sie immer noch die Aufkündigung der Mitgliedschaft in der KMK als realistische Option zur Verfügung oder könnten auf die Ablehnung der Regelungsübernahme durch die Mehrheit des Landesparlaments verweisen, um ihre Untätigkeit zu legitimieren.¹⁵ Der Konsenszwang bei länderübergreifenden Vereinbarungen bleibt, da ja Kern des deutschen Bildungsföderalismus, auch bei Mehrheitsentscheidungen faktisch erhalten.¹⁶ Eher führen Mehrheitsentscheidungen zu größerer Vielfalt und auseinander laufenden Entwicklungen im deutschen Bildungswesen.

Zusammengefasst zeigt sich ebenso wie bei den Politikberatungsgremien auch in den Koordinationsstrukturen der Länder und von Bund und Ländern das Fehlen von institutionell gesicherter längerfristiger Schulentwicklungsplanung, wenn nicht sogar ein bewusster Verzicht. Diese Leerstelle ist systembedingt und folgt aus den Strukturbedingungen des deutschen Bildungsföderalismus. Gerade weil die Fixierung wünschenswerter Weiterentwicklungen des Bildungssystems wertbehaltende Prioritätensetzungen verlangt, ist

¹⁴ Dazu zählen: internationale Koordinationsaufgaben (das Deutsche Sprachzertifikat, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse usw.), die Dokumentation schulrechtlicher Entwicklungen und die Aufbereitung schulstatistischer Daten für verschiedene nationale, europäische und internationale Berichtssysteme (s. KMK 2000, Breitenbach 1998).

¹⁵ In der bisherigen Vereinbarungspraxis der KMK wären die Fälle beispielhaft, in denen auch einstimmig gefasste Vereinbarungen durch Kultusministerien verschleppt oder immer wieder erneut problematisiert und hinterfragt wurden, so dass eine immer wiederkehrende Bearbeitung nötig war. Das beste Beispiel liefert hier das Verhalten des Landes Baden-Württemberg seit der Einführung der gymnasialen Oberstufe 1972 (s. Rürup 2001). Auch die Kontroversen um die Einführung der Gesamtschule gäben ein gutes Beispiel.

¹⁶ Ähnlich für das Mehrheitsentscheidungsverfahren in der BLK argumentiert Mäding 1989.

diese Aufgabe bundesweit so schwer zu gestalten. Anders als in anderen Politikfeldern, wo der Bund mit dem administrativen Apparat der Ministerien und der Regierungsmehrheit im Bundestag die Möglichkeit hat, Richtlinienentscheidungen einer bestimmten Parteienkoalition durchzusetzen, auch wenn über die Institution des Bundesrates diese Machtfülle wieder eingeschränkt wird, sind im Bereich der Schulpolitik von vornherein nur Gestaltungsvorschläge durchsetzungsfähig, die von allen Parteien einmütig und von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden. Jede schulpolitische Vereinbarung mit grundsätzlichem Charakter muss zwangsläufig von allen sechzehn Landesparlamenten in eigene Regelungen übernommen oder zumindest ratifiziert werden. Darin liegt eine deutliche Hürde für politische Entscheidungen, die sich weit vom „Status Quo“ entfernen. Gerade bei den bildungsreformerischen Vorschlägen der 1970er Jahre zeigte sich diese Beschränkung. Es war der Versuch des grundlegenden Be- und Neudenkens des deutschen Bildungssystems, der sich für die bildungspolitischen Akteure der Länder in den 1970er Jahren als zu weitgehend erwies.

Eine Bildungsreform in Deutschland, so bilanziert von Hentig schon im Jahre 1990, ist „entweder nicht als solche gedacht und geplant worden, sondern aus vielen bildungspolitischen Einzelmaßnahmen ergaben sich die Veränderungen, die man nachträglich als Reform deuten konnte, oder sie ist sorgfältig, wort- und gedankenreich geplant worden - wurde aber nicht verwirklicht.“ (Hentig 1990, S. 376) Daraus ein Scheitern des Bildungsföderalismus zu folgern, würde aber wiederum bedeuten, vom Ideal des unitaristischen Bundesstaates abgeleitete Wertmaßstäbe anzulegen.

3 Die neue Attraktivität des Bildungsföderalismus

Dabei wird das Ideal des unitaristischen Bundesstaates zumindest seit Beginn der 1980er Jahre durch Politik und Politikwissenschaft zunehmend relativiert und in Frage gestellt. Wiederum stehen dabei andere als bildungspolitische Politikfelder im Vordergrund der Diskussion: es geht um die Finanzverteilung zwischen den Regierungsebenen und um die Entflechtung und klarere Zuweisung von Entscheidungskompetenzen (Abromeit 1992, Renzsch 2000, Fischer/Große Hüttmann 2001). Für bildungspolitische Entwicklungen sind diese Veränderungen der Reflektionen über den deutschen Föderalismus aber ebenso eine wichtige Kontextbedingung. Im Zuge der immer konkreter werdenden und sich in politisch gestalteten Entscheidungsprozessen zur Neuordnung des deutschen Bundesstaates niederschlagenden Diskussion werden der deutschen Bildungspolitik ihre Darstellungsbemühungen eines Erfolgs ihrer nationalen Vereinbarungs- und Koordinationspraxis erleichtert. Differierende Entwicklungen und Unterschiede in den föderalen Bildungssystemen erscheinen als eher tolerabel und die Bedeutung einer national gesteuerten Bildungsreform als relativiert. Drei Leitargumente lassen sich oberhalb dieser Diskussion um den neuen deutschen Bildungsföderalismus unterscheiden.

3.1 Lob der Vielfalt

Das erste Argument relativiert die Bedeutung von Einheitlichkeit als Wertmaßstab und betont die Vorzüge von Dezentralisierung, Deregulierung und Subsidiarität. Getragen und legitimiert wird die Haltung durch eine seit den 1980er Jahren angewachsene Kritik an der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern im unitaristischen Bundesstaat Deutschland, die zunehmend als Falle für effektive und effiziente Entscheidungsfindungen (Scharpf /Reisert / Schnabel 1979), als Gefährdung des Parteienwettbewerbs (Lehmbruch 1976) und des gesellschaftlichen Innovationspotentials beschrieben wurde. Die zulässige Grenze der Zusammenarbeit zwischen Exekutiven auf Bundes- und Länderebene sei im kooperativen Föderalismus überschritten, wenn man unter Föderalismus „ein Gleichgewicht zwischen Elementen der Kooperation und Koordination einerseits, der Konkurrenz und des Wettbewerbs andererseits“ versteht (Klatt, 1982, S. 21-22). Die Notwendigkeit einer nationalen Koordination und Abstimmung von Mindeststandards wird dabei nicht bestritten, jedoch betont, dass die „überzogene“ Angleichung der Vergangenheit zurückgenommen werden müsse. Aber nicht die Bewahrung oder Wiederherstellung traditionaler regionaler Vielfalt ist dabei normativer Bezugspunkt, sondern die Akzeptanz und Förderung neuer regionaler Unterschiede. Vielfalt ist Zukunftsmodell, weniger Tradition. Konkreter Ausdruck dieses Meinungswandels ist auch die Grundgesetzänderung von

1994 (BGBl I, 1994, S. 3146 – 3148), bei der die Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden bzw. Rahmengesetzgebung auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Gegensatz zu einer Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beschränkt wurde (Art. 72, 2 GG). Der Bund soll lediglich dann die Regelungskompetenz haben, wenn nicht schon die Länder von sich aus den Standard gleichwertiger Lebensverhältnisse erreichen können. Unterschiedliche Regelungen der Länder schließen somit gleichwertige Lebensverhältnisse nicht aus. Die Konsequenzen zeigen sich insbesondere in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2004 und 2005 (BVerfG, 2. BvF 2/02 vom 27.07.2004 und BVerfG, 2. BvF 1/03 vom 26.1.2005), in denen bundesgesetzliche Regelungen zur Juniorprofessur oder zum Verbot der Studiengebühren als zu weitgehender Eingriff in die Regelungshoheit der Länder als nichtig erklärt wurden.

3.2 Föderale Problemlösekompetenz

Das zweite Argument behauptet die funktionale Äquivalenz der Verarbeitung von gesellschaftlichen Handlungsherausforderungen durch die Länder und ihrer Koordination gegenüber einer bundesstaatlichen Kompetenz. Es findet sich weniger konkret ausformuliert als im konkreten Handeln der Kultusministerien.¹⁷ In fast zwanzig Jahren ohne umfassende gesamtstaatliche Gestaltungsherausforderungen bzw. politische Verunsicherungen (1980–1997) bedurfte dieses Argument keiner Begründung; es entsprach einfach der Praxis.¹⁸ Aber selbst als durch die vorgestellten Befunde der internationalen Schulleistungsvergleichsstudie PISA im Jahre 2001 (s. Deutsches PISA-Konsortium 2001) ein immenser öffentliche Reformdruck auf die Schulpolitik zukam – nur mit dem Ausruf der „Bildungskatastrophe“ durch Georg Picht 1964 vergleichbar –, beharrten die Kultusminister auf ihrer ausschließlichen Problemlösekompetenz.¹⁹ Zum einen ist die schnelle Vorlage eines umfassenden Maßnahmenkatalogs durch die Kultusminister als Reaktion auf die PISA-Studie bemerkenswert (KMK 2002a). Dieser orientiert sich an den durch die Studie benannten Problemfeldern und ist zugleich anschlussfähig an die schon bestehenden Reforminteressen und Handlungsoptionen der Kultusministerien. Damit schien Problemverarbeitungs-kompetenz aufgezeigt und zügige Umsetzbarkeit garantiert (Avenarius u.a. 2003a, S. 257). Zum anderen war gerade am Maßnahmenkatalog auffällig, dass auf die

¹⁷ Selbstverständlich finden sich unzählige Hinweise, die die Kultusministerkonferenz bzw. die Länder als die entscheidende Aktionsebene des schulpolitischen Handelns betonen (z.B. KMK 2002a, Nr. 1); was fehlt, ist das systematisch entwickelte Argument, dass der Kulturföderalismus besser oder zumindest genauso gut geeignet sei, anstehende Probleme zu lösen.

¹⁸ Zwar bedeutete die Wiedervereinigung eine Belastung für die Verhandlungsfähigkeit der KMK, da nunmehr die Kultusminister und Ministerialbeamten von fünf weiteren Ländern in die Beratungen und Entscheidungen einbezogen wurden. Sie erzeugte aber dadurch, dass die neuen Länder dem Hamburger Abkommen beitraten und die Vereinbarungen der KMK als ihre schulpolitische Handlungsgrundlage anerkannten, keinen gesamtdeutschen bildungspolitischen Reformdruck. Sie sorgte eher für eine Entlastung der zwischen SPD- und CDU-regierten Ländern verhärteten Schulstrukturdiskussion. Durch die organisatorisch von einer klaren Drei-Gliederung abweichenden Gestaltungen des Sekundarstufen I-Bereichs durch die CDU-regierten Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, ergab sich für die SPD-regierten westdeutschen Länder die Chance, die Anerkennung der Abschlüsse dieser neuen Schulen mit mehreren Bildungsgängen und die Anerkennung der Abschlüsse der integrierten Gesamtschule (IGS) in einem Verhandlungspaket zu bündeln. Mit dem KMK-Beschluss über die „Standards für den mittleren Abschluss“ (1993) wurde der Streit um die IGS als Schulstruktur aus der Verhandlungsmasse der KMK herausgenommen und die Vergleichbarkeit der Abschlüsse an formelle Kriterien der Wochenstundenzahl, der Fremdsprachenfolge und der zu erreichenden Fachstandards gebunden.

¹⁹ Im Gegensatz zu 2001, als die Kultusminister auf die schlechten Nachrichten vorbereitet waren, wurden sie durch die Veröffentlichung der TIMS-Studie im Jahr 1997 und die schlechten Vergleichsdaten deutscher Schülerleistungen überrascht. Entsprechend vielfältig und additiv waren die angestoßenen Maßnahmen; entsprechend schwer fiel es der KMK, gegenüber dem Bund eine so eindeutige Abwehrhaltung zu entwickeln wie 2001. Über die BLK wurde ein umfassendes Modellversuchsprogramm zur Verbesserung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts angestoßen und ein entsprechender Forschungsschwerpunkt der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) eingerichtet. Zudem wurde durch die BLK das „Forum Bildung“ eingesetzt, eine Politikberatungsinstitution, die mit ihren Empfehlungen durchaus das Gewicht eines Deutschen Bildungsrates hätte erreichen können. Die KMK selbst beschloss die Teilnahme an der PISA- und an der IGLU-Studie, sowie die Ergänzung dieser Erhebungen durch eine eigene Befragung und die Erweiterung der Stichprobe, so dass ein Vergleich der Bundesländer möglich würde.

Formulierung einer Gesamtstrategie verzichtet wurde (Reuter 2002). Das Ziel der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, so wird als Interpretationsvorgabe der KMK deutlich, solle und könne über das eigenständige Ausfüllen der durch den Maßnahmenkatalog benannten Handlungsfelder für die Schulpolitik der Länder bearbeitet und erreicht werden.

Die fast zeitgleich vorgelegten Empfehlungen des „Forums Bildung“ (s. oben) wurden dabei zu Anregungen abgewertet, die überdies schon dem Handeln der Länder und dem Maßnahmenkatalog entsprechen (KMK 2002a). Eine ähnliche Abwehr bundespolitischer Einflüsse zeigte sich bei der Reaktion der KMK auf den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 5. Juni 2002, das Bundesbildungsministerium zu beauftragen, einen alle Bildungsbereiche umfassenden Bildungsbericht vorzulegen (Drucksache 14/9269). Als Affront interpretiert und durch Verweis auf die bisherigen bildungsstatistischen Dokumentationen der KMK relativiert (KMK 2002a, Nr. 3), wurde er letztlich durch die Ausschreibung eines eigenen, nur auf den Schulbereich bezogenen „Bildungsberichts für Deutschland“ beantwortet²⁰. Auch gegenüber dem finanziellen Angebot der Bundesregierung eines Schulbauprogramms zur Ermöglichung von Ganztagschulen verhielten sich die Länder lange Zeit abwehrend, ihre Zustimmung wurde letztlich dadurch ermöglicht, dass der Bund abgesehen von der Mittelbereitstellung und der gemeinsamen Formulierung von allgemeinen Auswahl- und Bewilligungskriterien in der Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern vom 12. Mai 2003 ohne Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung des Programms in den Ländern blieb. Bemerkenswert ist auch, dass die Kultusminister bei der Einrichtung des Länder-Instituts zur Qualitätssicherung im Bildungswesen an der Humboldt-Universität zu Berlin (2004) jegliche finanzielle Beteiligung des Bundes ausschlugen.

Dass sich der Bund über die Möglichkeit finanzieller Dotationen, der Beauftragung von Expertisen u.ä. Einflussmöglichkeiten sichert, Verantwortlichkeiten simuliert und öffentliche Aufmerksamkeit sucht, kann von den Ländern nicht verhindert werden. Sie können nur durch Vereinnahmung²¹ oder Zurückweisung entsprechender Vorlagen damit umgehen. Genau dies zeigt sich nach PISA. Demgegenüber spricht eben für die Verbreitung und die öffentliche Glaubwürdigkeit des Arguments, dass der Bildungsföderalismus gesamtstaatliche Herausforderungen wie den PISA-Schock erfolgreich zu verarbeiten mag, dass die Länder diese Abwehrposition so deutlich und so konsequent einnehmen und angesichts des öffentlichen Handlungsdrucks durchzuhalten vermögen.

3.3 Föderaler Wettbewerb als Modus der Systementwicklung

Das dritte Argument behauptet, dass ein föderaler Ideenwettbewerb sich funktional äquivalent zu einer gesamtstaatlich geplanten Bildungsreform verhält. Dieser Ansatz verbindet die zwei vorher erläuterten Argu-

²⁰ Das Bundesbildungsministerium entschloss sich demgegenüber zur Beauftragung von Studien zur außer- und nebenschulischen Bildung sowie zur Weiterbildung, so dass, als der erste Bildungsbericht der KMK im Herbst 2003 (Avenarius u.a. 2003a) öffentlich vorgelegt wurde, im Bundesbildungsministerium noch zwei weitere Studien lagen. Bei der Fortführung des nunmehr in zweijährigem Turnus vorgesehenen Bildungsberichts einigten sich Bund und Länder im Juni 2004 auf einen gemeinsamen Bericht. Das Konsortium, das den Auftrag zur Abfassung des Berichts erhielt, setzte sich aus den drei vorherigen Autorengruppen zusammen, ergänzt durch Vertreter des Statistischen Bundesamtes, der Statistischen Landesämter und des Hochschulinformationssystems (HIS). Dennoch sind Zweifel anzubringen, ob sich die ursprünglich in einen nationalen Bildungsbericht gesetzten Erwartungen, die Konstitution eines umfassenden Monitoringssystems im Bildungsbereich (s. z.B. Avenarius u.a. 2003b, Rürup 2004), mit der sich nunmehr abzeichnenden Anlage der dauerhaften Berichterstattung über Bildung vereinbaren lassen. Ganz pragmatisch gesehen ist ein Bericht, der statt nur das Schulsystem nunmehr Bildung im Lebenslauf darzustellen beansprucht – ohne dafür einen größeren Seitenumfang durch die Auftraggeber zugesprochen zu bekommen, zu deutlichen Begrenzungen der Berichtsinhalte gezwungen. Nun führt der Zwang zur Selektion nicht selbstverständlicherweise zu Oberflächlichkeit. Aber für eine fundierte Auswahl und Begründung besonders exemplarischer Indikatoren mangelt es dem Konsortium zur Bildungsberichterstattung für Deutschland sowohl an Zeit als auch an finanziellen Ressourcen. In anderen Staaten (Kanada, USA, Schweiz) wurden allein zur Begründung einer Systematik der Bildungsberichterstattung mehrjährige Expertengremien beauftragt.

²¹ So geschehen bei der Expertenstudie zu Bildungsstandards (Klieme u.a. 2003).

mente und erweitert sie. Nicht nur aktuelle Handlungsherausforderungen, wie im zweiten Argument behauptet, würden im Bildungsföderalismus im Wechselspiel überregionaler Koordination und regionaler Bearbeitung erfolgreich bewältigt werden. Im Wechselspiel von Konkurrenz, Ablehnung und Übernahme der angestrebten Vervielfältigung gliedstaatlich-regionaler Reforminitiativen würden schneller und quasi eigenwüchsig pass- und anschlussfähigere Reformkonzepte generiert, als dies durch eine prinzipiell den konkreten Handlungssituationen fernstehende Bundesadministration möglich wäre. Ebenso würde ein regional erprobtes Modell bei Übernahme in weiteren Ländern viel weniger gesellschaftlichen Widerstand provozieren – da ja schon erwiesenermaßen erfolgreich – als ein am Reißbrett entworfener gesamtstaatlicher Bildungsplan. Letztlich würde ein föderaler Ideenwettbewerb um schulpolitische Ideen auch dem Wettbewerb der Parteien zugute kommen, ihre Chance zur Profilierung und gegenseitigen Abgrenzung steigern und damit auch die Attraktivität und Legitimation der auf Parteienkonkurrenz beruhenden parlamentarischen Demokratie möglicherweise erhöhen.

Damit ist dieses Argument diametral entgegengesetzt zu einer bis weit in die 1990er Jahre vorgebrachten Würdigung der Beharrungsfähigkeit des deutschen Bildungsföderalismus gegenüber zu tiefgreifenden und radikalen Reformanwandlungen einzelner Parteien oder Ideologen. Die föderale Machtteilung in der Bildungspolitik wurde – vorwiegend von konservativen politischen Standpunkten – als Garant einer geringeren Irrtumsanfälligkeit des Gesamtsystems und seiner moderat-konsensuellen Weiterentwicklung betrachtet. Nunmehr wird dagegen betont, dass gerade durch die mögliche Separierung von Schulentwicklungen im Bildungsföderalismus Reformen begünstigt würden.²²

Schon in ihrer Stellungnahme zum Mängelbericht des Bundesbildungsministers aus dem Jahr 1979 stellten die Kultusminister fest, „daß der im föderativen System begründete mannigfache Wettbewerb der Länder um die beste Qualität im Bildungswesen einen hohen Stand differenzierter Ausgestaltung des Bildungswesens hervorgebracht und gleichzeitig kulturelle Vielfalt erhalten hat“ (nach: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1980, S. 50). Aber erst in den 1990er Jahren entschließt sich die KMK mit Verweis auf den Wettbewerbsgedanken zu einer Vereinfachung des Verfahrens der gegenseitigen Anzeige von Modellversuchen (KMK 1992) sowie zu einer Öffnung einzelner Beschlüsse (KMK 1999a und 1999b). Und erst mit der durch TIMSS und PISA begünstigten Verständigung der Kultusminister auf Qualitätsentwicklung als gemeinsame Aufgabe findet sich eine dezidierte Übernahme des Konzepts, ein – wie die KMK selbst bekundet – Paradigmenwechsel: „Weg von detaillierten formalen Anerkennungsdefinitionen in Richtung verbindlicher Vereinbarungen von Qualitätssicherungsmaßnahmen“ (KMK 2004a, Anhang), um „den Wettbewerb um die besten Konzepte zu unterstützen und die Qualität der Bildungseinrichtungen zu fördern.“ (KMK 2004a).

Mögen auch Zweifel an der Geschlossenheit und Stimmigkeit der Argumentation der Kultusminister angebracht sein, wie überhaupt fraglich ist, ob die Idee des Wettbewerbs in der Bildungspolitik nicht eine wissenschaftlich/politökonomische Rationalität der politischen Handlungsarenen und Verwirklichbarkeit objektiver Maßstäbe politischer Rechenschaftslegung und Transparenz unterstellt, die sich gerade in den Debatten und Modellversuchsstudien zur Gesamtschule in den 1970er Jahren in der Bundesrepublik als illusorisch erwies, verweist die Wettbewerbsargumentation prinzipiell auf eine dem föderalen Nebeneinander von Systementwicklungen inhärente Möglichkeit, dass sich auch ohne zentrale Institution der Problemformulierung und Problembearbeitung durch Kumulation einzelstaatlicher Veränderungen ein Gesamtsystemwandel ergeben könne, der von einer übergreifenden, aber nicht notwendigerweise politischen Institution nur noch verbalisiert werden muss, um ihn als neue gesamtstaatliche Realität wahrzunehmen. Indem die

²² Generell scheint es für einzelne Parteien bzw. einzelne parteiinterne Gruppierungen weitaus weniger nötig, in ihrer Programmatik einen gesamtgesellschaftlichen Konsens vorwegnehmen, wenn sie für die Umsetzung ihrer bildungspolitischen Ideen nicht an die Wahlzyklen eines einzigen Parlaments gebunden sind, sondern prinzipiell und unabhängig voneinander in sechzehn verschiedenen Ländern und Landesparteien um die Zustimmung zu ihren Reformideen werben können. Schon für die Vergangenheit sind hier die Länder Hessen und Niedersachsen hervorzuheben, dass sie immer wieder Vorreiter für sozialdemokratische Reformansätze in der Bildungspolitik waren. Insofern wäre die Gültigkeit der traditionellen Beharrungsthese durchaus und unabhängig von ihrer aktuellen Abwertung theoretisch als auch empirisch zu hinterfragen.

neue Ideologie des Ideenwettbewerbs demgegenüber auch zentralistische Gestaltungselemente wie Transparenz, Rechenschaftslegung und gemeinsame Qualitätsstandards als Orientierungspunkte und Katalysatoren des evolutionär-kumulativen Wandels einführt, verspricht sie eine bloße Optimierung und Dynamisierung des sowieso schon im Bildungsföderalismus angelegten Selbstentwicklungspotentials. Doch ist diese Möglichkeit bisher mehr Behauptung und Ideologie als für den deutschen Bildungsföderalismus bestätigte und wissenschaftlich aufgearbeitete Erfahrung. Kann denn wirklich gesagt und historisch begründet werden, dass angesichts des in einem föderalen Verbundsystems angelegten Selbstentwicklungspotentials eine bundesstaatliche Steuerungskompetenz keine wesentlich effizientere Systementwicklung organisieren kann? Ist das Wechselspiel von Vervielfältigung und Vereinheitlichung dezentraler Bemühungen der Bildungsplanung und Bildungssteuerung möglicherweise ein funktionales Äquivalent zu gesamtstaatlicher Langfristplanung und Entscheidungsfindung?

4 Konklusion: Eine Forschungsagenda

Die vergleichende Betrachtung der geschilderten Beispiele und Hinweise zu Strukturen, Momenten und Ergebnissen der Bildungssystementwicklung in Deutschland und die neuen Argumentationen zur Legitimation des Bildungsföderalismus verweisen auf die Intensität des sich aktuell vollziehenden Perspektivwechsels. Die vormals gelobte und als Erfolg bezeichnete Vereinheitlichung erscheint nun als zu weitgehend und wettbewerbsfeindliche Konformität (Avenarius/Heckel 2000, 32). Dass die Reflektionen auf die deutsche Bildungssystementwicklung prägende Ideal gesamtstaatlicher Planung und Steuerung scheint mit Verweis auf Konzepte des föderalen (und einzelschulischen) Ideewettbewerbs bei veränderten output-orientierten Steuerungsmodellen relativier- und ersetzbar.

Es ist dieser Perspektivwechsel, der auch der gesamten Darstellung dieses Artikels unterlegt war: weg von einer auf den Gesamtstaat fixierten Deutung des Föderalismus auch im Bildungswesen hin zu einer die Andersartigkeit, die Regionalität und kumulierend-evolutive Entwicklungslinien hervorhebenden Beschreibung des deutschen Bildungssystems. Sie sollte als kritischer Durchgang durch die bisherigen erziehungs- und politikwissenschaftlichen Beschreibungen des deutschen Bildungsföderalismus auf systematische Einseitigkeiten und Thematisierungsdefizite hinweisen. So wurde der deutsche Bildungsföderalismus als Abweichung im Muster der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung hervorgehoben und dies als Ausgangspunkt einer möglichen Reanalyse seiner Entwicklung und Wirkungsweise betont.

Gesellschaftliche Ansprüche ungehinderter bundesweiter Mobilität und der Angleichung der Lebensverhältnisse an gesamtstaatlich geplante Bildungssystementwicklungen erschienen als widersprüchlich und konfliktfördernd angesichts der Kulturhoheit der deutschen Länder. In der Konsequenz wurden die erreichte Vereinheitlichung des Schulrechts als überraschend und das „Scheitern“ der großen Bildungsreform als systemimmanent beschrieben. Der mögliche Beschreibungs- und Analysegewinn dieses Perspektivenwechsels – außer dass er mit der derzeitigen Selbstbeschreibungstendenz der politischen Akteure konvergiert – ist damit sicherlich noch nicht genügend aufgezeigt und ausgearbeitet. Angedeutet wurden Möglichkeiten der Neubetrachtung und Interpretation der Verläufe der ersten Bildungsreform von 1965 bis 1975; auch wären die restaurativen Tendenzen der 1950er Jahre möglicherweise um die stärkere Gewichtung des durch die öffentliche Meinung zumindest begünstigten Vereinheitlichungszwangs im Bildungswesen zu ergänzen. Aufzuarbeiten insbesondere wäre jedoch die Bedeutung regionaler Bildungsreform als Impulsgeber und die Formen und typischen Strukturen der Verbreitung solcher Reformansätze im deutschen Bildungsföderalismus.

Literatur

- Abromeit, H. (1992):** Der verkappte Einheitsstaat. - Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Avenarius, H. / Ditton, H. / Döbert, H. / Klemm, K. / Klieme, E. / Rürup, M. / Tenorth, H.-E. / Weishaupt, H. / Weiß, M. (2003a):** Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde. - Opladen: Leske+Budrich.
- Avenarius, H. / Ditton, H. / Döbert, H. / Klemm, K. / Klieme, E. / Rürup, M. / Tenorth, H.-E. / Weishaupt, H. / Weiß, M. (2003b):** Bildungsbericht für Deutschland: Konzeption. - Online-Dokument (www.kmk.org)
- Avenarius, H./ Heckel, H. (2000):** Schulrechtskunde. - 7. überarbeitete Auflage, Neuwied; Krieffel: Luchterhand.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001):** PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. - Opladen: Leske+Budrich.
- Bothe, M. / Klein, E. / Raschauer, B. / Ress, G. (1976):** Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen. Rechtsvergleichender Bericht. - Bonn, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.
- Breitenbach, D. (1998):** Internationale Zusammenarbeit. - KMK (Hrsg.) (1998): Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948 -1998. - Neuwied/Krieffel: Luchterhand, S. 119 - 142.
- Brockmeyer, R. (1999):** Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen. Expertise verfasst für die Projektgruppe „Innovationen im Bildungswesen“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). - Bonn: BLK.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) (1978)** Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. - Bonn, Deutscher Bundestag: Drucksache 8/1551.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) (1980):** Zum Thema: Bildungsföderalismus. Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft. - Bonn: BMBF.
- Ellwein, T. (1987):** Politische Wissenschaft. - Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Erk, J. (2003):** Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction. In: Canadian Journal of Political Science, 2/2003; S. 295-317.
- Fischer, T. /Große Hüttmann, M. (2001):** Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus - Modelle, Leitbilder und Chancen ihrer Übertragbarkeit. - In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) (2001): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. - Baden-Baden: Nomos, S. 128 - 142.
- Fränz, P. / Schulz-Hardt, J. (1998):** Zur Geschichte der Kultusministerkonferenz 1948 - 1998. - In: KMK (Hrsg.) (1998): Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948 -1998. - Neuwied/Krieffel: Luchterhand, S. 177 - 228.
- Frey, K. (1976):** Konstruktiver Föderalismus. - Weinheim; Basel: Beltz.
- Führ, C. (1973a):** Kompetenzverteilung und Bildungsreform. - In: Dannemann, C. u.a. (Hrsg.) (1973): Bildung und Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Aspekte, Probleme, Tendenzen. - Neuwied; Berlin: Luchterhand, S. 163 - 188.
- Führ, C. (1973b):** Ist die Bildungsreform gescheitert?. - In: Dannemann, C. u.a. (Hrsg.) (1973): Bildung und Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Aspekte, Probleme, Tendenzen. - Neuwied; Berlin: Luchterhand, S. 251 - 261.
- Füssel, H.P. (1988):** Kooperativer Föderalismus im Bildungswesen - In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 6/1988, S. 430 - 442.
- Hentig, H. v. (1990):** Bilanz der Bildungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland. - In: Neue Sammlung 3/1990, S. 366 - 384.
- Hepp, G. / Weinacht, P-L. (1996):** Schulpolitik als Gegenstand der Sozialwissenschaften oder: Hat die Politikwissenschaft ein Thema verloren? - In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 4/1996, S. 404 - 433.

- Hesse, J.J./ Ellwein, T. (2004):** Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1. - 8. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hesse, K. (1962):** Der unitarische Bundesstaat. - Karlsruhe: Müller.
- Hesse, K. (1970):** Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. - In: Ritterspach, T./Geiger, W. (Hrsg.) (1970): Festschrift für Gebhard Müller. Tübingen, S. 141ff.
- Klatt, H. (1982):** Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1982, S. 3 - 24.
- Klieme, E. / Avenarius, H. / Blum, W. / Döbrich, P. / Gruber, H. / Prenzel, M. / Reiss, K. / Riquarts, K. / Rost, J. / Tenorth, H. - E. / Vollmer, H. J. (2003):** Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. - Frankfurt am Main: DIPF.
- KMK (1992):** Erklärung der Kultusministerkonferenz „Wachsende Schülerzahlen bei knappen Ressourcen“. Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 26.06.1992. - In: KMK (1976ff): KMK-Beschlußsammlung. Band 1. - Neuwied; Berlin: Luchterhand, LZ 46.
- KMK (Hrsg.) (1998):** Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948 -1998. - Neuwied/Kriftel: Luchterhand.
- KMK (1999a):** 285. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Kultusminister und -senatoren der Länder in der Bundesrepublik Deutschland am am 4. und 5. März 1999 in Bonn. - Pressemeldung vom 05.03.1999; www.kmk.org/aktuell/pm990305.htm#top1.
- KMK (1999b):** 286. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Kultusminister und -senatoren der Länder in der Bundesrepublik Deutschland am 27. und 28. Mai 1999 in Leipzig. - Pressemeldung vom 28.5.1999; www.kmk.org/aktuell/pm990528.htm#top2.
- KMK (1999c):** 287. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Kultusminister und -senatoren der Länder in der Bundesrepublik Deutschland am 21. und 22. Oktober 1999 in Husum. - Pressemeldung vom 22.10.1999; www.kmk.org/aktuell/pm991022.htm#top1.
- KMK (2000):** Jahresbericht 1999. - Bonn: Sekretariat der KMK.
- KMK (2002a):** 297. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 28. Februar/1. März 2002 in Berlin. - Pressemeldung vom 01.03.2002; www.kmk.org/aktuell/pm020301.htm.
- KMK (2004a):** Föderalismus braucht Wettbewerb und Kooperation. Reform der Kultusministerkonferenz - Effizientere Entscheidungsstrukturen und Konzentration auf Kernaufgaben. - Pressemeldung vom 02.12.2004; www.kmk.org/aktuell/pm041202a.htm.
- KMK (2004b):** Reform der Kultusministerkonferenz. - Pressemeldung vom 02.12.2004; www.kmk.org/aktuell/pm041202b.htm.
- KMK-Expertenkommission (1995):** Weiterentwicklung der Prinzipien der gymnasialen Oberstufe und des Abiturs. - o.O.
- Köhler, G. / Knauss, G. / Zedler, P. (Hrsg.) (2000):** Der bildungspolitische Einigungsprozess 1990. - Opladen: Leske + Budrich.
- Lehmbruch, G. (1976):** Parteienwettbewerb im Bundesstaat. - Stuttgart; Berlin; Köln, Mainz: Kohlhammer.
- Lehmbruch, G. (2000):** Bundesstaatsform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus. - In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) (2000): Jahrbuch des Föderalismus 2000. - Baden-Baden: Nomos, S. 71- 93.
- Leschinsky, A. (2003):** Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. - In: Cortina, K. S. / Baumert, J. / Leschinsky, A. / Mayer, K. U. / Trommer, L. (Hrsg.) (2003): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. - Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 148 - 214.
- Mäding, H. (1989):** Federalism and Educational Planning in the Federal Republic of Germany. - In: Publius 3/1989, S. 115 - 131.
- Maier, H. (1998):** Die Kultusministerkonferenz im föderalen System. - In: KMK (Hrsg.) (1998): Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948 -1998. - Neuwied/Kriftel: Luchterhand, S. 21 - 33.
- Martin, B. /Vogel, B. (1971):** Bildungspolitik. Plädoyer für ein realistisches Konzept. - Herford: Nicolai.

- Massing, P. (2002):** Konjunkturen und Institutionen der Bildungspolitik. – In: Politische Bildung 1/2002, S. 8 – 34.
- Müller, P. (1975):** Politische Struktur und Schulreform. – In: Braun, F. / Glowka, D./Mende, K.-D. / Müller, P. / Thomas, H. / Zimmer, J. (Hrsg.) (1975): Schulreform und Gesellschaft. Band II. – Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, (eigene Seitenzählung).
- Püttner, G. / Rux, J. (2000):** Schulrecht. – In: Achtenberg u.a. (Hrsg.) (2000): Besonderes Verwaltungsrecht. Band 1. – 2. neubearbeitete Auflage; Heidelberg: Müller, S. 1124 – 1185.
- Raschert, J. (1980):** Bildungspolitik im Föderalismus. – In: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.) (1980): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. – Reinbeck: Rowohlt; S. 104 – 215.
- Reinhardt, S. (1999):** Bildung und Bildungspolitik – nur Durcheinander oder auch Strukturen? – In: Gegenwartskunde 1/1999, S. 19 – 30.
- Rentzsch, W. (1998):** Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe. – In: Männle, U. (Hrsg.) (1998): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. – Baden-Baden: Nomos.
- Rentzsch, W. (2000):** Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive. – In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) (2000): Jahrbuch des Föderalismus 2000. – Baden-Baden: Nomos, S. 42 – 54.
- Reuter, L. R. (2002):** Der deutsche Bildungsföderalismus – Ein Hemmschuh für eine moderne Bildungspolitik? – In: Fahrholz, B. / Gabriel, S. / Müller, P. (Hrsg.) (2002): Nach dem Pisa-Schock. Plädoyers für eine Bildungsreform. – Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 66 – 73.
- Roeder, P.M. (1997):** Der föderalisierte Bildungsrat. – In: ZfPäd. 1/1997, S. 131 – 148.
- Rürup, M. (2001):** Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung des deutschen Bildungssystems. Die Rolle der KMK bei der Gestaltung der gymnasialen Oberstufe. Diplomarbeit. – Universität Erfurt.
- Rürup, M. (2004):** Bildungsberichterstattung – begriffliche Annäherungen an eine neue gesellschaftliche Praxis. – In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 1/2004, S. 79 – 92.
- Scharpf, F.W./ Reissert, B. /Schnabel, F. (1976):** Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. – Kronberg: Scriptor.
- Scharpf, F. W.(1994):** Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. – Frankfurt/M.; New York: Campus.
- Schatz, H. / van Ooyen, R. C. / Werthes, S. (2000):** Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs. – Baden-Baden: Nomos.
- Schmalenbach, K. (1996):** Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland: Die Reform des Grundgesetzes von 1994. – Schriften des Landtags NRW. Band 10.
- Schulz-Hardt, J. (1996):** Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) – In: Flämig, C. u.a. (Hrsg.) (1996): Handbuch des Wissenschaftsrechts. Band 2. – 2. Auflage, Berlin u.a.: Springer, S. 1655 – 1665.
- Stern, K. (1975):** Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart. – In: o.A. (1975): Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin, 15ff.
- Sturm, R. (2000):** Aktuelle Entwicklungen und Schwerpunkte in der internationalen Föderalismus- und Regionalismusforschung. – In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) (2000): Jahrbuch des Föderalismus 2000. – Baden-Baden: Nomos, S. 29 – 41.
- Terhart, E. (Hrsg.) (2000):** Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland. Abschlussbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission. – Weinheim; Basel: Beltz.
- Tidick, M. (1998):** Ständige Verschwörung gegen die Öffentlichkeit? – KMK (Hrsg.) (1998): Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948 -1998. – Neuwied/Kriftel: Luchterhand, S. 151 –160.
- Weishaupt, H. (1992):** Begleitforschung zu Modellversuchen im Bildungswesen. Erziehungswissenschaftliche und politisch-planerische Bedingungen. – Weinheim: Deutscher Studien Verlag.

- Wettach, U. (1994):** Ländergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland: eine rechtsstaatliche Untersuchung am Beispiel ausgewählter Regelungsbereiche. Frankfurt am Main; Berlin; Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang.
- Wilhelmi, H. -H. (2000):** Innovationspolitik auf gesamtstaatlicher Ebene. Ein Lernprozess. - In Haan, G. de / Hamm-Brücher, H. / Reichel, N. (Hrsg.) (2000): Bildung ohne Systemzwänge. Innovationen und Reformen. - Neuwied; Berlin: Luchterhand, S. 9 - 22.
- Zehetmaier, H. (1998):** 50 Jahre Kultusministerkonferenz - Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus. - In: RdJB 1998/2, S. 133 - 144.