

Einige ehrliche Feststellungen zum Thema Bildungsföderalismus

I. Föderalismus ein „Grundrecht“.

Der deutsche Föderalismus ist, wie die Grundrechte von Artikel 1–20 GG, ein unaufhebbares und unabänderliches Verfassungsgebot (Art. 79 Ziffer (3) GG). Bildung und Kultur sind wiederum maßgebliche und unentbehrliche Bestandteile der Länderverantwortung. Eine - ohnehin nur theoretisch mögliche – überwiegende Übertragung von Bildungszuständigkeiten an den Bund wäre daher möglicherweise verfassungswidrig.

Eine gewisse Beteiligung des Bundes an den Bildungszuständigkeiten hatten wir mit der Verfassungsreform 1969 eingeführt. Diese hatte sich nicht bewährt und der heutige Zustand ist das Ergebnis der (1969 eingeführten) gemischten Zuständigkeiten von Bund und Ländern auf dem Bildungsgebiet.. Geteilte Verantwortungen in der Politik sind eben häufig die Ursachen von politischen Fehlentwicklungen.

II. Verfassungsreform 1969.

Die Verfassungsreform von 1969 hatte einen Schwerpunkt Föderalismus. Vehemente Bildungsdebatten, ausgelöst durch internationale Vergleichsstudien und Bücher wie Edding (Bildungsökonomie (1963)), (alles übrigens deutlich vor der sogenannten 68er Bewegung), hatten zu der Überzeugung geführt, dass der Bund zusätzliche Kompetenzen auf dem Bildungssektor brauche. Dies führte zur Einführung einer Kompetenz für die Rahmengesetzgebung „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 I Ziffer 1a) und zu einer Gemeinschaftsaufgabe für den Ausbau und Neubau der Hochschulen, einschließlich der Hochschulkliniken (Art. 91 I Ziffer 1a); sowie zu einer Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91 (b), die dem Bund die Möglichkeit eröffnete, „dass Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrich-

tungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken“ können. Es wurde eine „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung“ etabliert. Ihre Ergebnisse sind heute zu besichtigen. Fortschritte durch sie gab es kaum; die kamen erst durch die wettbewerbsfördernden Pisa-Untersuchungen zustande.

Da das Verfassungskonzept 1969, wonach Bund und Länder auf dem Bildungssektor umfassend zusammenwirken, erkennbar gescheitert war bestand seit langem ein dringender Anlass für grundsätzliche Veränderungen. Die Reformen 2006 gründeten also auf den negativen Erfahrungen mit der Verflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern seit 1969. Ausgangspunkt für 2006 waren daher die folgenden Überlegungen:

- (1) Die kooperativen Gemeinschaftsaufgaben und die Rahmenkompetenzen waren schon 1969 das Maximum an Bundesbeteiligung, das, jedenfalls aus Sicht der Länder ohne völlige Aushöhlung der Länderexistenz gerade noch erreichbar war. Mehr Bundeszuständigkeiten wollten die Länder damals nicht abgeben und würden es auch jetzt nicht tun. Schon deswegen war der Weg 2006 zu einer ausgetweiteten Bund-Länder-Mischverantwortung ohne Aussicht auf Erfolg.
- (2) Wer 2006 (oder heute!) grundsätzlich mehr Bundeszuständigkeiten verlangt, sollte also immer erinnern, dass der heutige Zustand des deutschen Bildungswesens nicht das Ergebnis der Föderalismusreform 2006, sondern vielmehr derjenigen von 1969 ist! Die extensiven gegenseitigen Abhängigkeiten von Bund und Ländern, die vermischten und verflochtenen Zuständigkeiten der 1969er Reform, hatten nämlich in Wahrheit die Reformen blockiert und Stillstand verursacht. Das langsamste Schiff (aus wessen Sicht auch immer) bestimmte über den Bundesrat stets das Tempo des Geleitzuges. Man verfolge auch das Schicksal der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung!

- (3) Dieses Ergebnis hätte eigentlich schon 1969 vorhersehbar sein müssen, denn es ist entscheidungstheoretisch logisch: Gemeinsame Verantwortungen zweier Gebietskörperschaften, die noch dazu meist unterschiedliche Parteienmehrheiten aufweisen, verzögern Reformen, tendieren zwangsläufig zu faulen Kompromissen, zu Unklarheiten und schließlich zu einem Mangel an „accountability“, sprich Verantwortung.
- (4) Politik verlangt aber möglichst klare Zurechenbarkeiten. Die wichtigste Aufgabe jedes föderalistisch strukturierten Landes ist es deswegen im Föderalismus die unvermeidlichen Verflechtungen der verschiedenen politischen Ebenen so gering wie möglich zu halten. Föderalismus kann auch nur bestehen, wenn bei klarer Verantwortung der einzelnen Glieder des föderalen Verbundes dann die durch das Konzept des Föderalismus gewollten regionalen Unterschiede als unvermeidlich erkannt und nicht als Hindernis, sondern als „Lernsystem“ begriffen werden! Wer Föderalismus will und gleiche Ergebnisse wünscht, hat nicht nachgedacht.

III. Sachstand nach der Föderalismusreform 2006

Nach Art. 70 Ziffer (1) GG haben die Länder das Recht auf Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund ist von den Ländern gegründet und getragen, nicht umgekehrt! Das ist 2006 so geblieben.

Weder in dem Artikel 73 GG (Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes) noch in Artikel 74 GG (konkurrierende Gesetzgebung) wurde jemals eine Zuständigkeit des Bundes für das Bildungswesen im Allgemeinen erwähnt. Auch das ist 2006 so geblieben.

Der Artikel 74 (konkurrierende Gesetzgebung) erwähnte vor der Föderalismusreform 2006 in Art. 74 Ziffer (3) ein konkurrierendes Gesetzgebungsrecht des Bundes für Ausbildungsbeihilfen und die Förderung wissenschaftlicher Forschung. Das ist 2006 ebenfalls so geblieben.

In Art. 74 Ziffer (II) wird dem Bund das Recht der Wirtschaft zugesprochen; hierunter fällt auch die Zuständigkeit für die Berufsbildung (duales System). Dies wurde durch die Reform 2006 nicht verändert.

2006 wurde dann die Zuständigkeit des Bundes für eine Rahmengesetzgebung der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (eingeführt 1969) gestrichen und das Hochschulrahmengesetz faktisch aufgehoben. Dafür wurde in Art. 74 Ziffer (33) zusätzlich eine konkurrierende Zuständigkeit für „Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse“ eingeführt. Der Grund: Was hatte das Rahmengesetz denn bewirkt? Kreativen Wettbewerb der Hochschulen und der Hochschulordnungen? International wettbewerbsfähige Spitzenhochschulen? Alles Fehlanzeige.

Der bisherige, 1969 eingeführte Art. 91 b GG (gemeinsame Bildungsplanung) wurde ebenfalls gestrichen und 2006 im Art. 91 b Ziffer 1 GG (neu) so abgeändert, dass Bund und Länder weiterhin (1) zusammenwirken können bei Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb der Hochschulen; (2) bei Vorhaben von Wissenschaft und Forschung an den Hochschulen, (3) bei Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten. Außerdem können Bund und Länder durch Vereinbarungen nach Art. 91 b Ziffer (2) zusammenwirken bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im „internationalen“ Vergleich sowie bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen.

IV. Die Aufgaben heute.

Worauf es jetzt ankommt ist aus unseren Erfahrungen nach 1969 zu lernen und die ohnehin vergebliche Debatte für mehr Bundeszuständigkeiten zu beenden. Das ist für alle Parteien eine zentrale Aufgabe politischer Aufklärung. Die Aufrechterhaltung einer politischen Hoffnung auf eine detaillierte Bundesbildungspolitik ist eine Irreführung der Bürger und ein Störfaktor bildungspolitischen Fortschritts.

Es geht heute vielmehr darum die Möglichkeiten, die durch die Föderalismusreform 2006 geschaffen wurden, energisch zu nutzen. Das gilt für Bund und Länder. Die Länder sollten ihr Bildungssystem im Wettbewerb innovativ ausbauen und der Bund sollte eine Initiative der Vergleichs- und Erfolgsuntersuchungen in Gang bringen, und, wenn es dort hakt, auch eine ergebnisorientierte Debatte darüber auslösen, wie ein lebendiger Bildungsföderalismus aussehen kann. In diesem Zusammenhang sollte auch die Beschränkung auf „internationale“ Vergleiche (Art. 91 b (2)) im Verhandlungswege überwunden und uneingeschränkt auch auf nationale Vergleiche erstreckt werden.

Der Bund sollte ebenfalls nach Kräften darauf drängen, dass im Rahmen gewollter (und ja auch kreativer!) Unterschiede zwischen den Ländern, dennoch über gewisse Strukturfragen (z. B. gewisse Grundsätze der Lehrerbildung, Länge der Schulzeiten, grundsätzliche Standards in den Naturwissenschaften usw.) Einigungen durch die Kultusministerkonferenz erzielt werden. Auch hier sollte es nachdrückliche Bundesvorschläge und Initiativen geben. Und kein Nachlassen des politischen Druckes.

Nach der Reform 2006 tragen aber die Länder eindeutig die Verantwortung für das Bildungssystem im Ganzen. Sie können sich nun nicht mehr mit Bundesvorgaben herausreden. Die Länder sollten sich aber politisch und überparteilich zusammenschließen, um die im Bildungsbereich allzu begrenzten Mittel zu vermehren und durch ein entsprechendes Abkommen mit dem Bund für die Zukunft eine angemessene Finanzausstattung des Bildungswesens sichern. Der „goldene Zügel“ des Bundes sollte verschwinden.

Nur am Rande: Im Prozess der Verhandlungen zum „Föderalismus I“ hatte ich u. a. angeregt, die beiden Bundeswehruniversitäten (Hamburg und München) zu normalen Universitäten des Bundes (Modell ETH) umzuwandeln, um auf diese Weise eine Konzentration auf neue Schwerpunkte und eine gewisse Vorbildfunktion zu ermöglichen. Dieser Vorschlag wurde leider nicht nachdrücklich aufgenommen. Hier könnte ich mir auch heute noch einen erneuten Vorstoß des Bundes vorstellen. Vielleicht hilft dabei auch die in Aussicht stehende Bundeswehrreform.

Alles in allem gilt jedoch: Eine weitere Kompetenz- und Föderalismusdebatte führt angesichts der unveränderbaren Verfassungsstrukturen und der stets unterschiedlichen Koalitionsstrukturen in Bund und Ländern zwangsläufig erneut ins tatenlose Abseits. Politische Aufgabe ist deswegen auch hier die Devise von Gottfried Benn: Gehe von deinen Beständen aus und nicht deinen Parolen. Ein lebendiger und transparenter Bildungsföderalismus ist das Beste, was wir uns für Deutschland wünschen können.