

Zur Planbarkeit des Bildungswesens

Böttcher, Wolfgang

First published in:

Bildungsgesamtplan 1990, S. 21 – 34, Weinheim 1990, ISBN 3-7799-0813-1

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-37329467525

2. Zur Planbarkeit des Bildungswesens

Bildungspolitik und Bildungsplanung unterstehen in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen nicht gesamtstaatlicher Regie. Die föderative Struktur der Republik im allgemeinen und die Kulturhoheit der den Gesamtstaat bildenden Bundesländer im besonderen setzen den politischen Rahmen für die Gestaltung von Bildung und zum Teil auch Ausbildung. Diese Tatsache ist, läßt man gewisse "Konjunkturen" einmal unberücksichtigt, eines der wenigen Dauerthemen in bildungspolitischen Debatten der gerade 40 Jahre jungen Bundesrepublik. Die relativ starke Machtposition der Bundesländer wird von den einen beklagt, den anderen geht sie nicht weit genug. Von denjenigen, die mit der geltenden Situation zufrieden sind, sehen die einen den Status quo stärker durch die "Zentralisten", die anderen ihn eher durch die "Partikularisten" gefährdet. Interessant ist dabei, daß die Favorisierung der Länderorientierung auf der einen, die der Bundesorientierung auf der anderen Seite nicht durch parteipolitische Grenzlinien markiert ist, ja vielfach quer hierzu verläuft.

Begrifflich läßt sich der zwischenstaatliche Föderalismus, der Staatenbund, vom innerstaatlichen Föderalismus, dem Bundesstaat, unterscheiden. Letzterer, und von jenem ist normalerweise die Rede, wenn verkürzt von Föderalismus gesprochen wird, bezeichnet eine Gemeinschaftsform nicht-souveräner Gliedstaaten, die dem im Bunde geltenden Recht unterstellt sind (vgl. hierzu und im folgenden WALPER 1970, S. 9ff). Zu den zentralen Merkmalen des Bundesstaates gehört die Gleichberechtigung der Gliedstaaten. Zu seinen zentralen Problemen gehört die kontinuierliche Abwägung zwischen Dezentralisation und Zentralisation. Nach außen tritt der Bundesstaat als einheitliches Ganzes auf; nicht zuletzt dieses Charakteristikum verlangt nach einem gewissen Maß an Gemeinsamkeit der Bundesländer.

Im folgenden wollen wir die Geschichte des Föderalismus skizzieren und einige seiner Konsequenzen für die Bildungslandschaft der Bundesrepublik aufzeigen (2.1). Danach werden die zentralen Institutionen der Kooperation im föderativ organisierten Bildungswesen sowie ihre wichtigsten integrativen Maßnahmen referiert (2.2). Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen folgen abschließend (2.3) einige Gedanken zur Planbarkeit der Strukturen im Bildungswesen der Bundesrepublik.

2.1 Die Bildungshoheit der Länder

Der Föderalismus hat Tradition: Die aus der mittelalterlichen Geschichte überlieferte starke Stellung der einzelnen dem "Heiligen Römischen Reich" zugehörigen Territorien bestimmte die deutsche Geschichte bis zur Gegen-

wart. Weder die zentralistischen Tendenzen im 1871 neu begründeten Kaiserreich noch die auf eine starke Reichsregierung zielende Weimarer Verfassung, ja nicht einmal die durch und durch zentralistisch angelegte Herrschaftsstruktur im nationalsozialistischen Deutschland konnten die für die deutsche Geschichte bestimmende föderale Struktur dauerhaft zerstören. Der aus den Westzonen nach dem 2. Weltkrieg entstehende Teil Deutschlands wurde - anders als die zentralistisch angelegte Deutsche Demokratische Republik - als Bundesrepublik konzipiert. Diese Grundsatzentscheidung war auch Resultat der direkten Einflußnahme der USA - selbst Prototyp kooperativ-föderalistischer Ordnung - und der übrigen westlichen Siegermächte. Die Idee des Föderalismus wurde dabei zusätzlich durch die Annahme getragen, diese staatliche Struktur sei weniger vereinbar mit Totalitarismus jeder Art. Dennoch wäre es falsch zu behaupten, der Föderalismus sei dem neuen Staat aufgezwungen worden. Einerseits gab es - nicht nur in Süddeutschland - überaus starke föderalistische Bestrebungen, andererseits war eben dieses Ordnungssystem in der deutschen Geschichte tief verwurzelt.

Im Artikel 20 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ist die Bundesstaatlichkeit als verfassungsrechtliches Organisations- und Strukturprinzip festgeschrieben. Der Artikel 30 regelt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern allgemein: "Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". Die bundesstaatliche Ordnung erfährt durch Art. 79 Abs. 3 gewissermaßen eine zusätzliche Bestandgarantie, denn eine Änderung des grundsätzlichen Mitwirkungsrechts der Länder bei der Gesetzgebung wird dort ausdrücklich als unzulässig erklärt.

Der Einfluß der Länder ist freilich begrenzt. Im Artikel 31 heißt es kurz und knapp: "Bundesrecht bricht Länderrecht". Die Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Bund verleiht den ersteren z.B. keine Souveränität gegenüber anderen Staaten (Art. 32). Auch nach innen ist die Souveränität limitiert. In den Artikeln 70 ff wird die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern geregelt. Die Länder haben demnach das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht Befugnisse über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung verleiht (Art. 70). "Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnisse zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu ausdrücklich ermächtigt werden" (Art. 71). "Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht" (Art. 72(1)). Im Jahre 1969 wurden mit den Artikeln 91a und 91b Vorschriften zur Gestaltung von "Gemeinschaftsaufgaben" eingefügt, die nichts an den Länderkompetenzen geändert haben, durch die jedoch dem Bund neue Möglichkeiten des Zusammenwirkens mit den Ländern geschaffen wurden (vgl. KREUSER 1988, S. 139).

In den Augen von Föderalisten ist die Machtbeschränkung der Länder beklagenswert: "Durch Verfassungsänderungen sind mehr und mehr Befugnisse auf den Bund übertragen worden, die Entscheidungen der Bundesinstitutionen wurden weitgehend Modell und Maßstab für die Entscheidungen der Landesinstitutionen, so daß nur im Ausnahmefall noch eigenständige Herrschaftsbefugnisse bei den Ländern liegen" (LAUFER 1974, S. 41). So wie die einen die angebliche Dominanz des Bundes beklagen und einen starken Föderalis-

mus als einer Demokratie adäquat einschätzen, weil er demokratische Kontrollen vermehre, eine stärkere Bürgerbeteiligung an der Politik erlaube und kulturellen sowie wirtschaftlichen Pluralismus fördere, so urteilen andere mit genau entgegengesetzten Argumenten. Folgt man ihnen, so ist der Föderalismus zu kompliziert und schwerfällig, so stützt er den Konservatismus und provoziert eine Auseinanderentwicklung der einzelnen Bundesländer.

Was die Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Bund im Bildungswesen betrifft (vgl. die ausführliche Darstellung bei GLOTZ/FABER 1983, S. 1025ff), so war letzterer in der jungen Bundesrepublik im wesentlichen lediglich für den nicht-schulischen Teil der Berufsausbildung zuständig. Mit der Verfassungsänderung von 1969 erhielt der Bund jedoch neue Aufgaben. Im Artikel 74, der die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes aufzählt, wurde unter Nr. 13 nunmehr neben der Förderung wissenschaftlicher Forschung auch die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen festgeschrieben. Die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75) erstreckt sich seit 1969 auch auf das Recht, allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Von den ebenfalls 1969 ins Grundgesetz eingefügten "Gemeinschaftsaufgaben" ist für den Bildungsbereich zunächst zentral die Mitwirkungskompetenz beim "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" (Art. 91a Abs.1 Nr. 1). Im Artikel 91b heißt es dann weiter: "Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken". Das Gesetz geht hier also eindeutig von der Freiwilligkeit der Kooperation aus.

Trotz dieser Kompetenzerweiterung des Bundes bleibt das Bildungssystem wesentlich Sache der Länder. Der ausgeprägte Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik, so urteilte Hildegard HAMM-BRÜCHER, hätte seine Chance gehabt. "Diese Chance hat er jedoch (...) vertan und verspielt: Fast alle zu Buche schlagenden gemeinsamen Veränderungen wurden nicht mit oder durch das föderalistische System vollbracht, sondern mußten mühsam gegen seine Schwerfälligkeit, seinen Provinzialismus und seine eigenbrödlischen Tendenzen durchgesetzt werden" (1972, S. 15).

Nicht nur die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten war Gegenstand von Kritik. Ebenso lassen sich bestimmte pädagogische bzw. bildungsstrukturelle Effekte der Kulturhoheit der Länder kritisch analysieren und kommentieren. In einer länderspezifischen Vergleichsstudie wiesen VON CARNAP und EDDING große Disparitäten hinsichtlich z.B. solcher Dimensionen wie Bildungsbeteiligung und Qualifikation nach (1962). Die Ursachen für die Ungleichheiten der Bildungsbeteiligung und Bildungschancen zwischen den einzelnen Ländern, so bewerteten die Autoren damals ihre Befunde in gebotener Vorsicht, seien komplexer, als daß sie lediglich kulturpolitisch zu erklären seien (S. 16); im Vorwort zur Studie weist EDDING jedoch ausdrücklich auf die Bedeutung des jeweiligen kulturpolitischen Willens für die Realität des Bildungswesens hin (vgl. auch S. 14).

HAMM-BRÜCHER war in ihrer Kritik der Folgen des Föderalismus für die Bildung und Ausbildung mutiger. In einer Serie für die Wochenzeitschrift "Die Zeit" dokumentierte sie ihre "Reise durch die pädagogischen Provinzen". Als Antwort auf ihre Frage, ob der grundgesetzliche Anspruch aller Bundesbürger auf gleichwertige Lebensverhältnisse und damit gleiche Bil-

dungschancen gewährleistet sei, stellte sie resümierend ein "Bildungsgefälle zwischen elf Bundesländern" fest (1968).

Neben quantitativen und qualitativen Mängeln des Bildungswesens im allgemeinen sah sie im Bildungsgefälle zwischen den Ländern einen dritten kritischen Tatbestand. Dieser sei Resultat der Kulturautonomie und in beträchtlichem Maße abhängig vom jeweiligen politischen Willen; wiewohl - und hier wird auch HAMM-BRÜCHER vorsichtig - die Unterschiede zwischen Bildungsdaten der einzelnen Länder letztlich ungeklärt seien (vgl. 1968, S. 200 und 207). Die Autorin fordert unter Berufung auf die im Grundgesetz verankerte Verpflichtung zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet eine gesamtstaatliche Bildungsverantwortung und -planung (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3).

In einer neueren quantitativen Länder-Vergleichsuntersuchung belegen BÖTTCHER/BUDDE/KLEMM (1988), daß weiterhin erhebliche Disparitäten sowohl hinsichtlich der Aufwendungen für Bildung wie auch hinsichtlich ihrer Wirkungen bestehen. Die von ihnen zusammengestellten bildungsstatistischen Daten setzen sie in Beziehung zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, die sich als Süd-Nord-Gefälle darstellen läßt. In ihrem Fazit kommen sie dabei u.a. zu dem Ergebnis, die Schulentwicklung in den Ländern korreliere zwar noch nicht mit der Entwicklung ihrer Wirtschaftskraft, wobei aber bereits erste Indizien den Schluß zuließen, daß dieser Zustand gefährdet sei und mit der Vergrößerung ökonomischer Unterschiede sich auch prozyklisch die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Bildungssysteme verschieben könne, wenn nicht staatliche Bildungspolitik dem entgegensteuere (vgl. S. 74).

Auch seitens des Bundes wurde der Bildungsföderalismus ausführlich und mit beträchtlichem Echo thematisiert. In seiner Regierungserklärung 1976 hatte der damalige Bundeskanzler SCHMIDT einen Bericht der Bundesregierung zu den Strukturfragen des föderativen Bildungssystems angekündigt, der schon vor seiner Zuleitung an Bundestag und Bundesrat Anfang 1978 (BT-Drs. 8/1551) für heftige Debatten sorgte. Mit dem Beschluß der Konferenz der Kultusminister über einen "Arbeitskatalog mit Prioritäten für Abstimmungen zur Sicherung notwendiger Einheitlichkeit im Bildungswesen unter den Ländern" war ein Ende einer kontroversen und von großen Empfindlichkeiten geprägten Auseinandersetzung markiert. Wie man z.B. einer ausführlichen Dokumentation der Reaktionen auf den Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems entnehmen kann (BMBW 1980), waren die damals regierungsbildenden Parteien SPD und FDP geradezu übervorsichtig darum bemüht, den Eindruck zu vermeiden, es ginge mit dem Bericht darum, die föderative Ordnung der Republik generell in Frage zu stellen. Daß dennoch dieser und andere Vorwürfe aufkamen, deutet an, welch großes Konfliktpotential in einer Diskussion über Kompetenzverteilung im Bildungswesen liegt.

Dabei ging es der kurz als "Mängelbericht" apostrophierten Dokumentation lediglich darum, ausgewählte Problembereiche im System zu thematisieren und bestimmte Defizite zu benennen. Entsprechend hat, wie der damals für Bildung und Wissenschaft zuständige Bundesminister SCHMUDE in der Debatte im Deutschen Bundestag vom 30.11.1978 ausführte, die Bundesregierung ihre Vorschläge zur Behebung festgestellter länderspezifischer Auseinanderentwicklungen auf nur wenige Gebiete beschränkt (vgl. BMBW 1980, S. 15). Im wesentlichen ging es um Ungleichheiten und problematische Unterschiede hinsichtlich der Entwicklungen der Bildungs- und Schulpflicht,

des Übergangs von der Grundschule, der Übergänge und Abschlüsse der Sekundarstufen I und II sowie der übrigen Bildungsbereiche, der Ausbildungsinhalte der beruflichen Bildung und schließlich der Lehrerausbildung.

Das Grundproblem, einerseits die erforderliche Einheitlichkeit in Grundfragen des Bildungswesens zu sichern und andererseits die parlamentarische Legitimation wesentlicher bildungspolitischer Entscheidungen zu stärken, sei, so lautet das Fazit im "Mängelbericht", nach der geltenden Kompetenzregelung nicht befriedigend zu lösen (Ziff. 373). Und das, obwohl gerade auch im Bildungswesen integrative Institutionen die Kooperation zwischen Ländern und Bund sichern sollten.

Eine besonders problematische Dimension des Föderalismus wird neuerdings verstärkt auf der Ebene internationaler Bildungs- und Kulturpolitik deutlich. Zwar ist es einerseits Aufgabe des Bundes, die Beziehungen zu anderen Staaten zu unterhalten (Art. 32 Abs. 1 GG), andererseits aber besteht die "Kulturhoheit der Länder" (Art. 70 Abs. 1 GG). Diese Widersprüchlichkeit der verfassungsrechtlichen Kompetenzregelung und ihre Folgen für internationale Angelegenheiten der Bildungspolitik (vgl. z.B. HÜFNER et al. 1986, S. 183ff) wird angesichts der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes besonders bedeutsam.

Zwar unterliegen die Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht der Einflußsphäre der Gemeinschaftsorgane, doch folgt aus den individuellen Rechten eines jeden Bürgers der Gemeinschaft auf Freizügigkeit und Freiheit der Niederlassung sehr wohl die Notwendigkeit ihrer gemeinschaftsfreundlichen Gestaltung. In besonderem Maße sind von dieser Problematik die Berufsausbildung und die Zertifizierung von beruflichen Qualifikationen betroffen. Wenn die Einschätzung zahlreicher Beobachter stimmt, daß (nicht zuletzt auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes) die Mitgliedsstaaten den Weg zu einer europäischen Bildungspolitik beschreiten, so ist das Problem offensichtlich: Wie läßt sich das Paradoxon lösen, daß sich einerseits eine europäische Bildungsgemeinschaft auf der Ebene der Zwischenstaatlichkeit herauszukristallisieren beginnt, andererseits jedoch in der Bundesrepublik die Bundesländer das Sagen in der Bildungspolitik haben? Die hieraus folgenden Probleme sind komplexer Natur:

- o Nimmt der Bund sich in Bildungsfragen zurück und verweist auf die Kompetenz der Länder, dann wäre es nicht unverständlich, wenn bundesdeutsche Interessen innerhalb der Gemeinschaft vernachlässigt würden.
- o Beteiligt sich der Bund jedoch an der Erstellung bildungspolitischer Erklärungen der Gemeinschaftsorgane und trägt diese mit, dann läuft er Gefahr, seine Zuständigkeit zu überschreiten und Länderrechte zu verletzen.
- o Schließlich stellt sich die Frage der parlamentarischen Kontrolle der durch den Bund innerhalb der EG mitgetragenen Bildungspolitik. Gerade wegen der beschränkten Zuständigkeit des Bundes kann der Bundestag diese Kontrolle nicht sichern.

Aus alledem folgt, daß das gerade im Bildungswesen fest verwurzelte föderale Prinzip vor großen Herausforderungen steht.

2.2 Bildungsplanung in der Bundesrepublik im Rückblick

Den aus der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bildungswesen sich ergebenden Abstimmungsnotwendigkeiten wurde und wird auf verschiedene Weise Rechnung getragen. Als integrierende Institutionen in der Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik sind zu nennen die Kultusministerkonferenz, der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, der Bildungsrat, der Wissenschaftsrat und die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (vgl. z.B. POEPELT 1978, BAUMERT u.a. 1979, RASCHERT 1980, SCHOENE 1982, HÜFNER u.a. 1986).

Das zentrale Koordinationsorgan ist zweifelsohne die "Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland" (KMK). Sie wurde bereits 1949 gegründet und mit einem festen Sekretariat ausgestattet, die erste Plenumsitzung wurde im Jahre 1950 abgehalten. Die KMK ist allerdings lediglich eine freiwillige Assoziation der Länder. Ihre Aufgabe, so in der Präambel ihrer Geschäftsordnung nachzulesen, ist es, "Angelegenheiten der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Willensbildung und zur Vertretung gemeinsamer Anliegen" zu verhandeln. Mit der Freiwilligkeit der Gemeinschaft korrespondiert die Arbeitsweise der KMK und die Reichweite ihrer Arbeitsergebnisse. Entscheidungen über Sachfragen des Bildungswesens verlangen Einstimmigkeit. Trotz des Zwanges zum Konsens ermangelt es den Beschlüssen und Vereinbarungen jedoch an Verbindlichkeit. Sie besitzen lediglich Empfehlungscharakter. Erst die verantwortlichen Landesorgane können diese Vorschläge in den Status geltenden Rechts erheben.

Als ein wichtiges Datum der Geschichte der KMK gilt das Jahr 1955, in dem im "Düsseldorfer Abkommen" auf Vorarbeit der KMK die Ministerpräsidenten der Länder sich auf gemeinsame Aussagen "Zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens" festlegten. Im Kern ging es um eine Festlegung der Bezeichnungen und Formen der mittleren und höheren Schulen, perspektivische Aussagen zur Entwicklung des Bildungswesens wurden hier nicht gemacht (vgl. RASCHERT 1980, S. 108). Das änderte sich, als 1963 die KMK eine auf Prognosedaten zur künftigen Nachfrage nach Schul- und Studienplätzen basierende Bedarfsfeststellung hinsichtlich Personal und Finanzen veröffentlichte. Ein Jahr später begann mit der "Berliner Erklärung" (vgl. KMK 1971, S. 72ff) eine deutlich reformbezogene Phase. Die KMK orientierte sich bei der Entwicklung von Perspektiven für das Bildungswesen an der Bildungsplanung der OECD-Länder. Der internationale Vergleich verdeutlichte, daß das Ausbildungsniveau insgesamt gehoben werden müsse, daß insbesondere die Abiturentenzahlen deutlich gesteigert werden müßten und daß schließlich Durchlässigkeit und Chancengleichheit als wichtige Gütekriterien für ein modernes Schulsystem zu beachten seien.

Dieser Reformwille ließ sich auch im "Hamburger Abkommen" von 1964 finden, durch welches das "Düsseldorfer Abkommen" abgelöst wurde. Ein wichtiger Aspekt war hierbei z.B., daß mit der Möglichkeit zu Schulversuchen Alternativen zum traditionellen Schulsystem erprobt werden konnten.

Die bundesdeutsche Öffentlichkeit wie die Politiker waren in dieser geschichtlichen Periode für Fragen der Bildung und Qualifikation in höchstem

Maße sensibilisiert. Aus der Perspektive eines sich entwickelnden Wohlstandes und dessen ständiger Gefährdung im internationalen ökonomischen Konkurrenzkampf wurde eindringlich vor einer Bildungskatastrophe gewarnt (vgl. PICHT 1964); aus der Perspektive demokratisch-liberaler Überzeugungen galt es, Bildung als Bürgerrecht einzuklagen (vgl. DAHRENDORF 1965). Beide Positionen wurden publikumswirksam vorgetragen und waren Basis eines Reformwillens, der angesichts der Selbstverständlichkeit, mit der das alte Schulsystem im Nachkriegsdeutschland restauriert wurde, durchaus verblüffen konnte. Die Expansion des Bildungssystems war dann die Folge einer Allianz von neokonservativen, liberalen und auch - im weiteren Sinn - sozialdemokratischen Positionen. Im vielfach nur intuitiv verstandenen Postulat nach Chancengleichheit im Bildungswesen fanden die Liberalen, politisch vertreten durch die FDP, und sozialdemokratisch orientierte Kräfte, politisch überwiegend durch die SPD vertreten, einen zusätzlichen Impetus für Expansion und Reform.

Mit der Etablierung weiterer auf Integration, Planung und Reform zielender Institutionen verlor die KMK relativ schnell an politischem Gewicht. RASCHERT erklärt dies vor allem damit, daß "ihre Form der Aushandlung von Detailabkommen in einer Periode umfassender Reformpolitik nicht mehr angemessen schien" (1980, S. 114). Die reduzierte Rolle, die die KMK in den 70er Jahren lediglich spielen konnte, sehen HÜFNER u.a. in ihrer Neutralität sowie der Tatsache begründet, daß sie vorwiegend nur noch eine dienende Funktion innehatte (1986, S. 179):

"Die überwiegende Zahl der Beschlüsse der KMK zielte auf die Standardisierung von Verwaltungshandeln. Unterschiedliche bildungspolitische Standpunkte fanden weder Eingang in die Beschlüsse noch wurden sie als Teil des Diskussions- und Konsensbildungsprozesses von der KMK öffentlich dokumentiert und kommentiert. Je schärfer die bildungspolitischen Kontroversen seit Anfang der 70er Jahre wurden, um so zurückhaltender und vorsichtiger gegenüber der Öffentlichkeit wurden sowohl das Sekretariat wie auch die Kultusminister als Kollektiv" (ebd., S. 181).

Der hier angesprochene bildungspolitische Dissens war Anfang der 70er Jahre bereits deutlich. Die Auseinandersetzungen um die Hessischen Rahmenrichtlinien ab 1972 oder das Volksbegehren gegen die kooperative Schule in Nordrhein-Westfalen (1977 - vgl. hierzu RÖSNER 1980) und - alles überlagernd - der Kampf um die Gesamtschule standen im Zeichen bildungspolitischer Polarisierung von SPD- und CDU- bzw. CSU- geführten Ländern.

Zwischenzeitlich wurden einige Wogen geglättet. Diese Situation resultiert sicher maßgeblich aus dem weitgehenden Verzicht der SPD-geführten Bundesländer auf stringente bildungsreformerische Politik. Die KMK konzentriert sich in ihrer Arbeit, ohne zukunftsweisende Perspektiven zu entwickeln, auf Sicherstellung der Anerkennung länderspezifischer Regelungen und auf Datenbereitstellung. Wenn zukunftsweisende Perspektivenentwicklung im Bildungswesen fehlt, dann gewinnt eine Einrichtung wie die KMK an Bedeutung, obwohl - oder weil - sie "als der ruhende Pol in der Art eines kleinsten gemeinsamen bildungspolitischen Nenners" (HÜFNER u.a. 1986, S. 181) funktioniert. Das Bemühen, dieses Forum bei Strafe des völligen Abstimmungsverzichts nicht zerbrechen zu lassen, ist der Arbeit der KMK anzumerken. Vor dem Hintergrund des Fehlens einer gesamtstaatlichen Bildungspoli-

tik sind auch die bildungsstatistischen Dokumentationen und Prognosen der KMK lediglich Servicematerial.

Blieb auch die KMK alles in allem - jedenfalls im Hinblick auf Hoffnungen, sie könne planerisch und gestaltend wirken - ein relativ schwaches Organ, so hatte und hat sie doch wenigstens Bestand. Anders der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen ("Deutscher Ausschuß"), der, 1953 konstituiert, bereits 1965 an sein Ende gekommen war. Statt eines Bundesbeirates für das Erziehungs- und Bildungswesen beim Bundesministerium des Inneren, den ein FDP-Antrag im Bundestag 1952 forderte, wurde wegen des Einspruchs der um ihre Kulturhoheit besorgten Länder der Deutsche Ausschuß ins Leben gerufen, der, ohne mit einem Arbeitsprogramm ausgestattet zu sein, lediglich Beratungscharakter hatte (vgl. auch SCHOENE 1982, S. 14ff). Ohne inhaltliche Bestimmung, ohne Funktionszuweisung, ohne Adressaten, ohne organisatorische Basis und Apparat, mußte dieses Gremium schwach bleiben. Zusammengesetzt war es aus ehrenamtlich tätigen Bildungsexperten und Laien, aber hier...

... "sitzt kein Politiker, ist nicht einer von den Mitgliedern wenigstens mit politischem Instinkt ausgestattet. Zugleich fehlen aber auch noch die Verwaltungspraktiker, die zumindest immer die Frage nach der Realisierbarkeit gestellt hätten." (FREY 1976, S. 144)

Die Frage nach der Realisierbarkeit reduzierte sich auf das Bestreben nach Konsens und Kompromiß:

"Nie wurden bildungspolitische Alternativen und ihre Konsequenzen im Lichte der wissenschaftlichen Forschung verdeutlicht. Der Kompromiß ist auch immer in dem Sinne vorweggenommen worden, als er im Deutschen Ausschuß selbst schon, sonst aber nirgends anders ausgehandelt wurde. Es gab keine Versuche, das politisch Mögliche mit den politisch relevanten Adressaten auszuhandeln." (RASCHERT 1980, S. 149)

Kernstück der Arbeit des Deutschen Ausschusses war der Rahmenplan. Hier wurde u.a. die Einführung einer Förderstufe im 5. und 6. Schuljahr mit einer schrittweisen Auslese vorgeschlagen. An den Grundfesten des dreigliedrigen Schulsystems wurde zwar nicht gerüttelt, aber erste Schritte seiner kritischen Thematisierung wurden gemacht; die damals aufgeworfenen Fragen stehen seither immer wieder auf der Tagesordnung. Da der Rahmenplan vor allem das Deutsche Gymnasium betraf, reagierten die Philologen mit Protest (vgl. SCHOENE 1982, S. 15). Die KMK hingegen kümmerte sich so gut wie gar nicht um das Rahmenwerk, von dem seine Verfasser annahmen, es könne Grundlage einer verbindlichen Bildungsplanung werden.

Als die erhofften Ergebnisse ausblieben, nahm das Bundesministerium des Inneren, ursprünglich sein Mitbegründer, Abstand vom Ausschuß. Der KMK, ironischerweise, verdankte er dann, daß er wenigstens noch bis 1965 bestehen bleiben konnte. Einerseits erhoffte man sich von ihm interessante Detailvorschläge, andererseits war man sich klar, daß für die Hoheit der Länder von diesem Gremium keine Gefahr ausgehen konnte (vgl. RASCHERT 1980, S. 151).

Das erste wichtige Bund-Länder-Abkommen in der Bundesrepublik, so sind sich die Berichterstatter einig, war die Gründung des Wissenschaftsrats im Jahre 1957. Seine Empfehlungen zur Förderung der Wissenschaften zeichnen sich durch ein gewisses Maß an Verbindlichkeit aus, ordnet doch das Grundgesetz in Art. 74 (Nr. 13) genau diese Aufgabe der konkurrierenden Gesetz-

gebung zu (vgl. Kap. 2.1). Noch vor Einfügung der Art. 91a und 91b in das Grundgesetz war hier in gewisser Hinsicht das Prinzip des kooperativen Föderalismus begründet (vgl. RASCHERT 1980, S. 154).

Der Wissenschaftsrat hat überdauert. Das ist freilich noch kein Qualitätsurteil. Lesen wir im Gründungsauftrag nach, dann erfahren wir, daß der Wissenschaftsrat in erster Priorität "einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaften zu erarbeiten" hatte. Noch heute gibt es einen solchen Plan nicht. Die u.a. mit der Einrichtung des Wissenschaftsrats dokumentierte Verstärkung zentralistischer Tendenzen im Bildungswesen konnte den strengen Föderalisten nicht gefallen (vgl. PEISERT & FRAMHEIM 1979, S. 38). Auch RASCHERT (1980) weist in diesem Zusammenhang auf den Dauerkonflikt zwischen dem Bund und seinen Ländern hin. Dieser sei schließlich dafür verantwortlich, daß eine langfristige Planung des Wissenschaftsbereichs nicht möglich war (S. 165).

Aber bei Fragen des Ausbaus, der Struktur und der Organisation wissenschaftlicher Einrichtungen kann der große Einfluß des Wissenschaftsrates nicht übersehen werden. So wirksam und erfolgreich er hier war, so eindeutig ist er in Fragen der Studienreform gescheitert. Gesamthochschulen, Kurzstudiengänge und der Aufbau eines gestuften Abschlußsystems sind die Themen, die für die großen Mißerfolge stehen, denn keines dieser Vorhaben wurde wie angestrebt verwirklicht.

Der Wissenschaftsrat ist - wie vielfältig und sicherlich auch zutreffend die Kritik an ihm auch sein mag - eine der alles in allem funktionierenden integrativen Institutionen des Föderalismus. Ohne ihn wären wichtige Entwicklungen im tertiären Bereich sicher anders verlaufen. Auch in der Gegenwart meldet sich der Wissenschaftsrat angesichts aktueller Probleme an den Hochschulen zu Wort. In welchem Maße die von ihm vorgelegten Empfehlungen zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren (WISSENSCHAFTSRAT 1988) Einfluß entwickeln und zur Lösung der anstehenden komplexen Aufgaben beitragen können, bleibt abzuwarten.

Während der Deutsche Ausschuß durch seine problematische Distanz zu Politik und Verwaltung charakterisierbar und eine gewisse dadurch bedingte Naivität kritisierbar ist, kann der Wissenschaftsrat gerade wegen seiner Nähe zum politisch-administrativen Apparat als zwar erfolgreich, aber dabei zu wenig innovativ kritisiert werden (vgl. HÜFNER & NAUMANN 1977, S. 124). Hinsichtlich seiner Struktur steht zwischen diesen beiden Konstruktionen der Deutsche Bildungsrat.

Der Deutsche Bildungsrat wurde 1965 durch ein Abkommen zwischen Bund und Ländern gegründet. Zusammengesetzt war er aus zwei Kommissionen, der Bildungs- und der Regierungskommission. Letztere hatte zwar nur beratende Funktion, die Bildungskommission jedoch "legt ihre Pläne, Vorschläge und Empfehlungen erst nach Beratung mit der Regierungskommission den Vertragsschließenden vor" (Art. 2b). Hierdurch waren Planung und Entscheidung - also Expertenwissen und Politik - zwar getrennt, aber dies auf einer Basis von notwendiger Kooperation. Diese Konstruktion machte die Besonderheit des Deutschen Bildungsrates aus (vgl. ROTH 1975, S. 22).

Der Deutsche Bildungsrat entstand in der Zeit der beginnenden Reformpolitik. Nach der Abschaffung des Deutschen Ausschusses fehlte eine Instanz, die bildungsreformerische Anstrengungen hätte anleiten und begleiten können. Der Arbeitsauftrag für die Bildungskommission war recht allgemein gehalten. Sie sollte - natürlich nur mit Empfehlungscharakter - Bedarfs- und Entwick-

lungspläne entwerfen, die Struktur des Bildungswesens überdenken und Vorklagen für eine langfristige Planung erstellen (Art. 2). Sie sollte ihre Überlegungen orientiert an dem "zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen" entwickeln. Einer solch funktionalistischen Perspektive vermochte die Bildungskommission im Deutschen Bildungsrat allerdings eindrucksvoll zu widersprechen. So kann man bereits die erste größere Empfehlung des Deutschen Bildungsrates "Zur Neugestaltung der Abschlüsse" aus dem Jahre 1969 als ein entschiedenes Plädoyer für eine auch aus den Interessen und Bedürfnissen des Einzelnen zu begründende Bildungspolitik verstehen.

Die Bildungskommission hat eine Reihe bedeutender Empfehlungen ausgesprochen und man muß zur angemessenen Beurteilung ihrer Leistung zudem auf eine imposante Sammlung von durch sie in Auftrag gegebenen Gutachten zu fast allen wichtigen Sachfragen des Schulwesens verweisen, die auch heute noch mehr als nur historisches Interesse hervorzurufen fähig sind. Das Hauptwerk des Deutschen Bildungsrates freilich läßt sich dennoch unstrittig bestimmen: Es ist der "Strukturplan für das deutsche Bildungswesen", der 1970 veröffentlicht wurde.

Mit dem Strukturplan lag erstmalig eine umfassende und an Reform ausgerichtete Programmatik zum bundesdeutschen Schulsystem vor. Verminderung von Chancenungleichheit, Erhöhung des allgemeinen Bildungsniveaus, vermehrte Durchlässigkeit, verstärkte Differenzierung, Erneuerung des Curriculums, Wissenschaftsorientierung aller Bildungsgänge - so lauteten, auf Stichworte gebracht, einige der zentralen Forderungen an ein nach Stufen gegliedertes neues Bildungssystem.

Der Strukturplan ist allerdings deutlich in der Sprache des Kompromisses verfaßt. Die Konvergenz der Bildungsgänge, die Verstärkung von Förderung sowie die Verringerung von Ungleichheit sollten eher durch curriculare denn durch strukturelle Reformen erreicht werden.

Die sozial-liberale Bundesregierung, die die Bildungsreform ganz oben auf ihre Prioritätenliste gesetzt hatte, nahm den Strukturplan sowie die Empfehlungen des Wissenschaftsrates "Zur Struktur und zum Ausbau des tertiären Bereiches des Bildungswesens nach 1970" zur Grundlage für ihren die Konfrontation riskierenden "Bildungsbericht '70" (BMBW 1970). Der Strukturplan gibt auch den Orientierungsrahmen für den "Bildungsgesamtplan" ab.

Der zweite Bildungsrat, dessen Amtszeit von 1970 bis 1975 dauerte, befand sich nach der Veröffentlichung des Strukturplans in einer heiklen Lage. Jede Weiterarbeit an diesem Werk mußte seine Wirksamkeit gefährden (vgl. RASCHERT 1980, S. 184). Zunächst stießen die Empfehlungen des zweiten Bildungsrates auf Kritik seitens der politisch Verantwortlichen, schließlich herrschte auch im Inneren der Dissens. Als 1974 seine zweite Amtsperiode auslief, zeichnete sich das Ende des Bildungsrates ab. Baden-Württemberg und Bayern wollten ihn sofort auflösen, andere Länder dachten an eine Neukonstruktion mit reduzierter Kompetenz. Es gab eine Frist von einem Jahr und dann hatten sich seine Gegner durchgesetzt. Das Vermächtnis des Deutschen Bildungsrates ist der "Bericht '75 - Entwicklungen im Bildungswesen". In diesem Werk, das keinen Empfehlungscharakter mehr hat, thematisieren seine Autoren, weitgehend am Strukturplan orientiert, besonders kritisch die Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsstufen.

Lange jedoch vor der Auflösung des Bildungsrates, im Sommer des Jahres 1970, beschlossen der Bund und die Länder auf Grundlage des neu ins Grundgesetz aufgenommenen Art. 91b (vgl. Kap. 2.1) die Errichtung einer

gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung. Die "Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung" (BLK) sollte, so heißt es im Text des Abkommens, einen "gemeinsamen langfristigen Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens vorbereiten". Dabei war die BLK allerdings nur dazu ermächtigt, Empfehlungen auszusprechen. Der Art. 91b GG bot zudem, da er die Bund-Länder Koordination bei der Bildungsplanung lediglich fakultativ vorsieht, keine ausreichende Gewähr für die Durchsetzung gesamtstaatlicher Planungspolitik (vgl. POEPELT 1978). Durch eine Bindung der Bildungsplanung an die Finanzplanungen von Bund und Ländern bestand schließlich eine weitere potentielle Möglichkeit, Vorschläge der BLK zu unterlaufen.

1973 legte die BLK den Bildungsgesamtplan in vor. Seine Entstehung stellt ein Musterbeispiel für die Probleme von gesamtstaatlicher Bildungspolitik und -planung dar (vgl. ausführlich hierzu POEPELT 1978). Im Verlauf der Diskussionen ergaben sich wesentliche Konflikte zwischen den CDU-regierten Ländern und der Bundesregierung, die die strukturelle Reformperspektive ihres Bildungsberichts '70 einbrachte, sowie zwischen ersteren und den SPD-geführten Bundesländern. Man muß schließlich feststellen, daß ein Konsens über die zukünftige Entwicklung des bundesdeutschen Bildungswesens nicht hergestellt werden konnte.

Der Bildungsgesamtplan orientierte sich sehr stark am Strukturplan, der ihm gewissermaßen seine inhaltliche Ausfüllung gibt. Das zukünftige Bildungswesen sollte demnach nicht mehr nach vertikal gegliederten Institutionen, sondern nach Bereichen aufgebaut werden (vgl. BLK 1973, S. 9ff): Elementarbereich, Primarbereich, Sekundarbereich I, Sekundarbereich II, Tertiärer Bereich, Weiterbildung. Der Bildungsgesamtplan behandelte über die Stufen bzw. Bereiche des Bildungswesens hinausgehend Themen wie Bildungsförderung, Außerschulische Jugendbildung, Innovationen im Bildungswesen, Beratung im Bildungswesen, Allgemeine Forschungsförderung und Bibliotheken.

Durchgängig ist der Bildungsgesamtplan von dem Gedanken getragen, daß neue Ziele im Bildungswesen formuliert und verwirklicht werden müssen. Über Zielformulierungen in den einzelnen Bereichen und Problemzonen des Bildungswesens hinausgehend werden systematisch Maßnahmen vorgeschlagen, ihre quantitativen Auswirkungen thematisiert sowie ein zeitlicher Rahmen für die Realisierung der einzelnen Ziele vorgegeben. Schließlich enthält der Bildungsgesamtplan ein Bildungsbudget mit Kostenrechnung, einer Einordnung des Bildungsbereichs in einen gesamtwirtschaftlichen Rahmen sowie einen Finanzierungsansatz.

Die Konflikte hinsichtlich der Entwicklung des Bildungswesens konnten in hartnäckigen Diskussionen soweit reduziert werden, daß in der letzten, der 8. Fassung des Bildungsgesamtplans die von der CDU/CSU regierten Länder nur noch Gebrauch von drei Minderheitenvoten machten. Diese bezogen sich auf die Gesamtschulentwicklung, die Orientierungsstufe und die Lehrerbildung. Zentraler Bereich des Dissenses also war die Integration der Sekundarstufe I.

Seine eigentliche Aufgabe hat der Bildungsgesamtplan verfehlt, denn er wurde nicht zur Leitlinie bildungspolitischen Handelns. Gleichwohl wurde er in zahlreichen bildungspolitischen Debatten der folgenden Jahre zu einem Orientierungspunkt, gelegentlich sogar zur Meßlatte. In der Auseinandersetzung standen Finanzierungsfragen immer wieder im Mittelpunkt. Oberflächlich be-

trachtet ist dann auch die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans 1982 an Finanzierungsfragen gescheitert (so z.B. HÜFNER u.a. 1986, S. 169ff). Andere Interpretationen sind jedoch plausibler. Die Integration der Sekundarstufe I blieb nämlich auch für den Versuch der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans der zentrale Konfliktbereich. Die CDU/CSU-regierten Länder waren strikte Gegner derartiger Vorstellungen:

"Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen in der BLK stand die Frage struktureller Veränderung oder Fortentwicklung des bestehenden Schulsystems und nicht die Frage der Finanzierbarkeit der Schulreform. Dieses Ergebnis der vorliegenden Analyse wird neuerdings durch Bildungspolitiker der Unionsparteien bestätigt. Bei der Diskussion um die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans (März 1977) wurde deutlich, daß die Kultusminister der CDU/CSU den zentralen bildungspolitischen Konflikt aus dem Jahre 1971 wieder zu aktualisieren beabsichtigen: Im Rahmen einer "Gesamtbilanz" sollen gerade die Ansätze wieder in Frage gestellt werden, die zur Erprobung und Einführung horizontaler Strukturen des Schulsystems im Bildungsgesamtplan verblieben waren. Genau dies entspricht den bildungspolitischen Zielsetzungen in den Sondervoten. Die Regierungen der CDU/CSU-Länder treten nach wie vor für die Fortentwicklung des tradierten dreigliedrigen Schulsystems ein." (POEPELT 1978, S. 327f).

Diese Einschätzung wird von Kurt FREY, als Ministerialdirektor und Generalsekretär der KMK von 1955-75 mit der bildungspolitischen Situation der damaligen Zeit in besonderer Weise vertraut, ausdrücklich bestätigt, wenn er unterstreicht, daß tatsächlich nicht die Finanzen, sondern unterschiedliche bildungspolitische Auffassungen das Scheitern einer gesamtstaatlichen Bildungsplanung bewirkten (FREY 1978). Für den Tatbestand, daß die Arbeiten an der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans zunächst in Stocken gerieten und dann 1982 eingestellt wurden, weiß auch ein weiterer Zeitzeuge andere Gründe als finanzpolitische zu nennen: "Der eigentliche Grund für das Scheitern der Fortschreibung ist vielmehr darin zu suchen, daß die Verabschiedung des fortgeschriebenen Bildungsgesamtplans in der Öffentlichkeit als ein Erfolg der damaligen sozial-liberalen Koalition hätte angesehen werden können und aus diesem Grunde verhindert werden mußte" (KREUSER 1988, S. 146).

2.3 Die politischen Grenzen der Planung

Der Versuch, durch gesamtstaatliche Planung die Entwicklung des Bildungswesens in der Bundesrepublik langfristig zu bedenken und abzusichern, wurde mit dem Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans weitgehend aufgegeben. "Auf dem Wege zur Bildungsplanung" - so der Titel eines Buches von EDDING aus dem Jahre 1970 - ist die Bildungspolitik ins Straucheln geraten und schließlich steckengeblieben. Der fortgeschriebene Bildungsgesamtplan hätte Möglichkeiten für eine abgestimmte systematische Bildungspolitik verbessert. Ihr Ende war gekommen, noch bevor die adäquaten wissenschaftlichen, politischen und administrativen Grundlagen hierfür überhaupt geschaffen waren. Einige der heutigen Probleme im Bildungswesen hätten mit

einer abgesicherten Bildungsplanung sicher frühzeitig erkannt und ihre Folgen wenigstens abgedämpft werden können: Schulschließungen, Lehrerarbeitslosigkeit, Lehrstellenprobleme, Überfüllung der Hochschulen, verlängerte Studienzeiten. Mit der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Marktes werden die Probleme nicht weniger. Zu den alten und aktuellen kritischen Themen im Bildungswesen kommen neue und weiterführende.

Der Verzicht auf systematische und verbindliche Bildungsplanung in der Bundesrepublik basiert nicht auf einer Kritik an der Berechtigung von Bildungsplanung überhaupt oder etwa einer Analyse, die ihr prinzipielles Versagen belegt hätte. Relativ plausibel mag es klingen, wenn behauptet wird, Planung widerspreche einem freiheitlichen System oder - andersherum - die Individuen handelten sowieso anders als die Planer dächten. Dennoch steckt in beiden Behauptungen weder eine Erklärung für das Scheitern bisheriger Bildungsplanung noch liefern sie Argumente für einen weiteren Planungsverzicht. Das Abrücken von der Bildungsplanung erklärt sich wesentlich aus unterschiedlichem politischem Wollen, das im System des föderativen Staatsaufbaus eine grundgesetzlich abgesicherte formale Stützung hat.

Die Bedingungen für systematische Analysen des Bildungswesens und darauf beruhender Prognosen sind - jedenfalls soweit es ihre bildungsstatistische und wissenschaftliche Dimension betrifft - günstiger als je zuvor. Die Notwendigkeit eines koordinierten Eingreifens scheint so offensichtlich wie in den 60er Jahren.

Heute stehen wir vor der Alternative, die Entwicklung des Bildungswesens mit Hilfe einer durch Bildungsforschung und Bildungsplanung gestützten aktiven und länderübergreifenden Bildungsplanung zu gestalten, oder uns für einen Verzicht auf Steuerung zu entscheiden und damit einen Verzicht auf Gestaltung in Kauf zu nehmen. Der föderativen Struktur der Bundesrepublik kommt in dieser Hinsicht eine besondere Bedeutung zu, denn sie gibt die Form ab, innerhalb derer sich Bildung in der Bundesrepublik länderspezifisch und damit potentiell disparat entwickelt, und sie ist gleichzeitig der festgefügte Rahmen, innerhalb dessen politische Differenzen um die Entwicklung des Bildungswesens ausgetragen werden. Allerdings zeigt die Geschichte der Bildungspolitik und der Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, daß dieser Föderalismus gemeinsamer Planung enge Grenzen setzt. Ungebrochen aktuell ist die Forderung, innerhalb der föderativen Ordnung wenigstens ein notwendiges Mindestmaß an Gemeinsamkeit und Einheitlichkeit sicherzustellen und dadurch das föderative Prinzip letztlich auch zu stärken. Angesichts der Schaffung des europäischen Binnenmarktes und der sich hieraus ergebenden verfassungsrechtlichen Probleme erfährt diese Empfehlung zusätzliche Unterstützung.

Einige erste Anzeichen deuten darauf hin, daß die Notwendigkeit zum Aufbruch in der Bildungspolitik auch seitens der Politiker gesehen wird: In seiner Antrittsrede zur Übernahme der Präsidentschaft der KMK faßt GÖLTER wie folgt zusammen: "Die Größenordnung der Aufgaben, die vor uns liegen, machen es notwendig, daß Bildungs- und Kulturpolitik wieder öfter auf die 'ersten Seiten' der öffentlichen Meinungsbildung kommen" (1989, S. 51). Bildungspolitik, so Bundesbildungsminister MOLLEMANN bestimmter, habe wieder Konjunktur. In diesem Kontext wird die Notwendigkeit von Bildungsforschung und staatlicher Bildungsplanung neu thematisiert. Auf Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion der Grünen im Bundestag wurde 1988 eine Enquête-Kommission "Zukünftige Bildungspolitik - Bildung 2000" ins Leben

gerufen; der BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT berief 1989 einen "Bildungsrat", der, natürlich kompetenzlos, zur Entwicklung der Bildungspolitik des Bundes beitragen soll. Dies alles signalisiert noch kein Ende des Planungsverzichts, aber es belegt einen wachsenden Abstand zum bloßen zukunftsblinden "Durchwursteln".

2.4 Literatur

- BAUMERT, J. et al. (Arbeitsgruppe am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek 1979
- BÖTTCHER, W./BUDDE, H./KLEMM, K.: Schulentwicklung im Ländervergleich: Föderalismus, Nord-Süd Gefälle und Schulentwicklung. In: Rolff, H.-G. u.a. (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 5. Weinheim und München 1988
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (BMBW) (Hrsg.): Bildungsbericht '70. Die bildungspolitische Konzeption der Bundesregierung. Bonn 1970
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (BMBW) (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. Bonn 1978
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (BMBW) (Hrsg.): Schlußfolgerungen der Bundesregierung aus dem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. Bonn 1978
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (BMBW) (Hrsg.): Zum Thema: Bildungsföderalismus. Bonn 1980
- BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG (BLK): Bildungsgesamtplan (2 Bde). Stuttgart 1973
- CARNAP, R.v./EDDING, F.: Der relative Schulbesuch in den Ländern der Bundesrepublik 1952-1960. Frankfurt/Main 1962
- DAHRENDORF, R.: Bildung ist Bürgerrecht. Hamburg 1965
- DEUTSCHER AUSSCHUSS FÜR DAS ERZIEHUNGS- UND BILDUNGSWESEN: Empfehlungen und Gutachten in der Zeit von 1953 - 1965. Stuttgart 1966
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT (BILDUNGSKOMMISSION): Empfehlungen der Bildungskommission zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen vom 8. Februar 1969. Bonn 1969
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT (BILDUNGSKOMMISSION): Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT (BILDUNGSKOMMISSION): Bericht '75. Entwicklungen im Bildungswesen. Bonn 1975
- EDDING, F.: Auf dem Wege zur Bildungsplanung. Braunschweig 1970
- FREY, K.: Konstruktiver Föderalismus. Weinheim 1976
- FREY, K.: Nachwort zu Poepelt 1978

- GLOTZ, P./FABER, K.: Kulturstaatliche Elemente der verfassungsmäßigen Ordnung. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin u. New York 1983
- GÖLTER, G.: Aussprache anlässlich der Übernahme der Präsidentschaft der Kultusministerkonferenz am 23.01.89, Manuskript. Bonn 1989
- HAMM-BRÜCHER, H.: Das Bildungsgefälle zwischen elf Bundesländern. In: Diess.: Gegen Unfreiheit in der demokratischen Gesellschaft. München 1968
- HAMM-BRÜCHER, H.: Unfähig zur Reform? München 1972
- HÜFNER, K. et al.: Hochkonjunktur und Flaute: Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1967-1980. Stuttgart 1986
- HÜFNER, K./NAUMANN, J.: Konjunkturen der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1: Der Aufschwung (1960-1967). Stuttgart 1977
- KREUSER, K.: Bildungsreform und Föderalismus. In: Dannhäuser, A./Ipfling, H.-J./Reithmeier, D. (Hrsg.): Ist die Schule noch zu retten? Plädoyer für eine neue Bildungsreform. Weinheim und Basel 1988
- KULTUSMINISTERKONFERENZ (KMK): Erklärung anlässlich ihrer 100. Plenarsitzung, "Berliner Erklärung" - vom 5./6. März 1964. In: Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1971
- LAUFER, H.: Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1974
- PEISERT, H./FRAMHEIM, G.: Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1979
- PICHT, G.: Die deutsche Bildungskatastrophe. Olten 1964
- POEPELT, K. S.: Zum Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission. Weinheim 1978
- RASCHERT, J.: Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. In: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1. Stuttgart und Reinbek 1980
- RÖSNER, E.: Schulpolitik durch Volksbegehren. Weinheim 1980
- ROTH, H.-G.: Bildung und Ausbildung. München 1975
- SCHOENE, H.: KMK 200 - Der Kampf um die Schule. Frankfurt/Main 1982
- WALPER, K.: Föderalismus. Berlin 1970
- WISSENSCHAFTSRAT: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren. Köln 1988