

Bildungspolitik

(in: G. Weißeno (Hg.): Lexikon der politischen Bildung. Band 1 Didaktik und Schule. Schwalbach 1999. S. 35 ff.)

B. zielt auf die Gestaltung, Legitimation und Administration der organisierten und institutionalisierten Erziehungs- und Bildungsprozesse. Anspruch und Verantwortung von B. entspricht dem gewichtigen Funktionssegment, das Bildung in modernen Gesellschaften arbeitsteilig als ausdifferenziertes Sub-system mit für das Gesamtsystem konstituierender Bedeutung (Bildungsgesellschaft) abdeckt: In enger gegenseitiger Beziehung lassen sich drei Funktionsstränge unterscheiden: eine *Reproduktionsfunktion*, in der es um die Vermittlung von Werten, Einstellungen und Kenntnissen, vor allem auch von Integrationsfähigkeiten an nachwachsende Kinder- und Jugendgenerationen geht, eine *Selektionsfunktion*, über die durch das Niveau der Bildungsvermittlung Möglichkeiten zur kulturellen Teilhabe eröffnet oder begrenzt werden, zugleich durch formalisierte Bildungsabschlüsse Berufseinmündungschancen verteilt werden, schließlich eine *Innovationsfunktion* die auf zunehmende Anforderungen lebenslangen Lernens in Gesellschaften mit schnellem sozialem und ökonomischem Wandel abhebt. Entsprechend leiten sich die *Ziele von Bildungspolitik* auf der abstrakteren Normenebene zwar weitgehend einvernehmlich aus dem Grundwertekanon etwa des Grundgesetzes ab, auf der Wissens- und Kenntnisebene oberhalb von kulturellen Basistechniken jedoch dynamisch und lern- und prozeßoffen. Angesichts rapide sinkender Halbwertszeiten der für gültig erachteten Wissensbestände und bei exponentiellem Wachstum von Informationsangeboten (Informationsgesellschaft) treten Anliegen der Wissensvernetzung, der Informationsverarbeitungskompetenz und der Kommunikationsfähigkeit in den Vordergrund. Vor allem im Hinblick auf die strukturell wirksame Selektionsfunktion transportiert B. immer auch Kontroversen um Fragen der vertikalen sozialen Differenzierung, werden doch individuelle Lebenschancen, Statuszuweisungen und Partizipationsmöglichkeiten wesentlich über Bildung vermittelt.

Gegenstand der B. ist ein Bildungssystem, das bereits von seiner quantitativen Ausbreitung her ein erhebliches Gewicht besitzt: 1994 besuchten rund 16.6 Mio. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene Erziehungs- und Bildungseinrichtungen von Kindergärten bis zu Hochschulen. Hinzu kamen rund 24% der Bevölkerung im Erwerbsalter, die an beruflicher Weiterbildung teilnahmen. Das in Bildung und Wissenschaft tätige Personal im öffentlichen Dienst belief sich auf fast 1,7 Mio und machte damit über ein Drittel des Gesamtpersonalbestands im öffentlichen Dienst aus. Die Bildungsausgaben der öffentlichen und privaten Hände betragen rund 320 Milliarden DM, was 7,2% des Bruttoinlandsprodukts entsprach. Nach den Ausgaben für die soziale Sicherung machen die Bildungsausgaben mit erheblichem Abstand den größten Posten der öffentlichen Gesamtausgaben aus. Hinsichtlich der Betroffenheit ist zumindest die Pflichtschulzeit ein alle Bürger betreffendes, vieljähriges Kollektiverlebnis, das sich in der Elternrolle nachdrücklich wieder in Erinnerung zu bringen pflegt.

Das deutsche Bildungssystem gehört im internationalen Vergleich zu den am stärksten gegliederten. Lediglich im *Elementarbereich* (Kindergärten und Vorschulen) und im *Primarbereich* (Grundschulen) findet keine interne Differenzierung statt. Bereits im Übergang in den *Sekundarbereich I* erfolgen etwa im 10. Lebensjahr (Berlin und Brandenburg mit sechsjähriger Grundschule etwa im 12. Lebensjahr) in den meisten Bundesländern (in einigen anderen nach gemeinsamer, zweijähriger Orientierungsstufe) Einmündungen in die drei Schulzweige Hauptschule (bis zum 9. Schuljahr, existiert nicht in Brandenburg), Mittelschule (bis zum 10. Schuljahr) und Gymnasium (bis zum 13., in den ostdeutschen Ländern außer Berlin und Brandenburg bis zum 12. Schuljahr). Die vor allem in den SPD-dominierten Ländern verbreiteten integrierten Gesamtschulen haben in der Regel zwar horizontal durchlässigere, aber vergleichbare interne Differenzierungen herausgebildet (Kursssystem). Dem *Sekundarbereich II*

ab etwa dem 16. Lebensjahr sind zugeordnet: die Berufsschule einerseits als schulische Komponente der Dualen Berufsausbildung, andererseits als Berufsaufbau- und Berufsfachschulen, Fachoberschulen, Fachgymnasien und die gymnasiale Oberstufe. Der *Tertiäre Bereich* enthält ab etwa dem 19. Lebensjahr weiterführende berufliche Qualifikationseinrichtungen, darunter auch Fachschulen sowie die Fachhochschulen und die Universitäten. Der *Quartäre Bereich* bietet oberhalb eines ersten berufs-qualifizierenden Abschlusses mit zunehmender Bedeutung Möglichkeiten zur beruflichen, allgemeinen und wissenschaftlichen Weiterbildung in vielfältiger Form.

Nach dem Grundgesetz (Art. 70 ff) kommt den Bundesländern die Gesetzgebung und Verwaltung im Bildungswesen (Kulturhoheit) zu, mit Ausnahme der beruflichen Bildung, in der der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehat (Federführung durch das Wirtschaftsressort), mit Einschränkungen in den Regelungsbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung (hier bedeutsam: Besoldungs- und Versorgungsrecht, Ausbildungsbeihilfen), der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (allg. Grundsätze des Hochschulwesens) und in Finanzteilung mit dem Bund in bildungsbezogenen Gemeinschaftsaufgaben (vor allem: Bildungsplanung, Hochschulbauförderung). Indem sich in der B. ein zentraler und weitgehend eigenständiger Gestaltungsbereich in Landeskompetenz auftut, bietet die deutsche Bildungslandschaft ein zerklüftetes Bild, sehr zum Leidwesen von Schülern, Eltern und Lehrern, die sich bei einem Umzug über die Landesgrenze hinweg mit bisweilen erheblichen Umgewöhnungs- und Anpassungsanforderungen konfrontiert sehen. Typisch für dieses fortdauernde Element deutscher Kleinstaaterei war die Transformation des zentralistischen DDR-Bildungswesens, als die neuen Länder in sehr kurzer Zeit (bis 1991) allesamt eigene Schulgesetze mit jeweils ausgeprägt unterschiedlichen Profilen verabschiedeten. Unter den verschiedenen Versuchen, den bildungspolitischen Zentrifugaltendenzen entgegenzuwirken (*Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen* 1953 - 1965; *Deutscher Bildungsrat*, 1965 -1975), haben lediglich drei eine gewisse Wirksamkeit entfalten können: Die *Kultusministerkonferenz* (KMK) wurde 1949 als Arbeitsgemeinschaft gegründet, deren Beschlüsse Empfehlungscharakter haben und erst nach Zustimmung der Landesparlamente verbindlich werden. Einerseits gingen und gehen von der KMK wichtige Rahmen-setzungen für ein Minimum einheitlicher Bildungsverhältnisse in Deutschland aus, andererseits sind ihre Verhandlungen oft sehr zeitraubend und umständlich, ihre Beschlüsse dokumentieren lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner (Einstimmigkeitsgrundsatz), und die Übernahme in Landesregelungen erfolgt häufig mit Vorbehalten und bisweilen auch überhaupt nicht. Das für bildungspolitische Landesvorhaben oft hinderliche Geleitzugprinzip wird zunehmend kritisiert. Die *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung* (BLK) arbeitet seit 1970 an der entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe nach Art 91b GG. Ihr gehören mit paritätischer Stimmverteilung Vertreter des Bundes und der Länder an. Da auch ihre Beschlüsse die Länder nicht binden, unterliegt sie ebenfalls faktisch dem Einstimmigkeitserfordernis. Nur einmal gelang es ihr, unter großen Schwierigkeiten ein bundesweites Planungswerk zu entwerfen (1973, Bildungsgesamtplan), bereits seine Fortschreibung über 1985 hinaus scheiterte an grundlegenden bildungspolitischen Meinungs-verschiedenheiten. Inzwischen ist die BLK fast nur noch wirksam in der Durchführung einzelner Modellversuche. Der *Wissenschaftsrat* (1957 gegründet) ist die wohl einflußreichste unter den genannten Einrichtungen. Ihm gehören Mitglieder des Bundes und der Länder sowie Vertreter aus Wissenschaft und von sog. „gesellschaftlichen Kräften“ (Industrie, Gewerkschaften, Kirchen) an, die mit Mehrheit Empfehlungen zu Fragen der Wissenschaft an den Hochschulen und außerhalb erarbeiten. Der insbesondere bei der Umstrukturierung des DDR-Wissenschaftssystems massiv wirksam gewordene Einfluß des Wissenschaftsrats gründet sich auf einer gewachsenen Kombination aus Fachautorität und politiknaher Entscheidungsvorbereitung. Auf *europäischer Ebene* sind zwar durch den Vertrag von Maastricht (1992) Bildung und Ausbildung zu einer eigenständigen Gemeinschaftsaufgabe erklärt wor-

den, deren Durchführung wurde allerdings nach dem ebenfalls hier gestärkten Subsidiaritätsprinzip an die Mitgliedsländer übertragen. Hingegen entfalten verschiedene europäischen Rechtsnormen sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs durchaus bildungsrechtliche Effekte, die auch die deutschen Bundesländer binden. Zu nennen sind vor allem: das Diskriminierungsverbot, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie das entstehende System der gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Bereits jetzt ist in der hierdurch zuerst betroffenen beruflichen Qualifizierung absehbar, daß die Tage etlicher berufsständischer Relikte in Deutschland (z.B. Handwerksmeisterprivileg), gezählt sein dürften. Da die Bundesländer keine eigenständigen Akteure auf der europäischen Ebene sind, gleichzeitig aber deren Einfluß auch in Bildungsfragen stetig zunimmt, ist zu erwarten, daß zumindest das Einstimmigkeitsprinzip erodiert, da der Bundesrat, auf dessen Zustimmung die Bundesregierung in Kultusfragen angewiesen ist, mit Mehrheit entscheidet.

Während die B. in den westdeutschen Ländern nach dem 2. Weltkrieg sehr wirkungsvoll Absichten vor allem der Amerikanischen Besatzungsmacht auf ein kompensatorisch und integrativ wirkendes Schulsystem zu verhindern verstand und eine erfolgreiche *Restauration* des traditionellen, stark gegliederten deutschen Bildungswesens erreichte, wurde in der östlichen Besatzungszone von Anbeginn ein homogenisierendes Bildungswesen eingeführt. Letzteres hatte als „*Einheitliches sozialistisches Bildungssystem*“ in der Verbindung von allgemeiner und beruflicher Bildung Bestand bis zum Ende der DDR und war die bildungspolitische Komponente einer auf die grundlegende Umgestaltung aller gesellschaftlichen Verhältnisse zielenden Sozialstrukturpolitik. Erst um 1960, unter dem Eindruck des „Sputnik-Schocks“, verbreitete sich in Westdeutschland die Erkenntnis, daß man im internationalen Vergleich insbesondere bei der Zahl von Abiturienten und Studierenden unter „ferner liefen“ rangierte und geradezu in eine „*Bildungskatastrophe*“ (G. Picht) einzumünden drohte. Es folgten bis in die 70er Jahre ein massiver quantitativer Ausbau des Bildungssystems (Erschließung von „Begabungsreserven“, „*Bildungsexpansion*“) und verschiedene *Bildungsreformen* (Anknüpfen an reformpädagogische Bestrebungen, „Antiautoritäre“ Erziehungsstile und Bildungsziele, gymnasiale Oberstufenreform, Hochschulreform), unter denen die Gesamtschulauseinandersetzung einen bis heute andauernden Kristallisationspunkt bildungspolitischer Grundsatzkontroversen markiert (Förderung sozialer *Chancengleichheit* in integrierten und durchlässigen Bildungssequenzen vs. begabungsangemessene *Chancengerechtigkeit* in gegliederten Bildungssträngen). Erst seit der Mitte der 90er Jahre, ein halbes Jahrzehnt nach der umstandslosen Adaption des westdeutschen Bildungs-Flickenteppichs durch die neuen Bundesländer, wird eine für Deutschland völlig neue bildungspolitische Agenda erkennbar: als *Qualitätsdebatte*, wieder ausgelöst durch eine internationale Vergleichsuntersuchung (TIMSS) und im Zuge eines sich allgemein ausbreitenden Effizienz- und Kostenbewußtseins („Standort Deutschland“) als Debatte um die Selbständigkeit von Bildungsinstitutionen (Deregulierung, Autonomie von Schulen und Hochschulen, Budgetierung, Bildung als Dienstleistung).

In bemerkenswertem Kontrast zum gesamtgesellschaftliche Grundfunktionen abdeckenden, höchst ressourcenintensiven und im Bewußtsein breiter Bevölkerungskreise sehr lebendigen Politikbereich stehen seine *Politikbedingungen*, die in der politischen Zuwendung und der Durchsetzungsfähigkeit meist deutlich hinter weniger gewichtigen Politikbereichen zurückbleiben. Zwar gibt es immer wieder Konjunkturen - allen voran das Jahrzehnt der Bildungsreform nach 1964 -, in denen Bildungskontroversen breitenwirksam werden, aber ein angemessener und kontinuierlicher bildungspolitischer Diskurs ist ebenso unterentwickelt wie die eigentlich gebotene systematische Einbindung des Bildungssystems in jegliche politische Modernisierungsstrategien. Hierfür dürften neben der föderalen Politikverflechtung mit ihren Legitimationsdefiziten und ihrer Administrationslastigkeit einige weitere Charakteristika aus-

schlaggebend sein: Das Bildungssystem führt ein ausgeprägtes Eigenleben, das, verstärkt durch die Entkoppelung von Bildungs- und Beschäftigungssystem, eigene Traditionen und Erziehungsambitionen fortzeugt, sein Personal zwar in der Regel aufwendig qualifiziert, ihm aber professionsadäquate Ausbildungsinhalte nur in Ansätzen vermittelt und hinsichtlich der internen Strukturen nur schwer aus obrigkeitsstaatlichen Verhältnissen herausfindet, einschließlich einer klaren Dominanz der zuständigen Ministerialbürokratien. Symptomatisch für die relativ große Entfernung der B. von den politischen Mainstreams dürfte ihre hochgradige Ideologieanfälligkeit sein. So sind Bildungskontroversen bevorzugte Gelegenheiten zum Austrag grundlegenden gesellschaftspolitischen Dissenses, oft in völliger Ignoranz gegenüber den doch recht engen Wirkungsgrenzen von Erziehungsanstrengungen in den üblichen Bildungsinstitutionen. Zugleich läßt mangelnde Transparenz zu finanziellem Kurzhalten ein, da die Konsequenzen von Ressourcenverknappung nicht meßbar sind: über Aufwands-/Ertragsrelationen und Bildungsergebnisse gibt es nur wenige zurechenbare Informationen, und das viel zu grobe und kaum objektivierbare Zensursystem leistet dies auch nicht ansatzweise. Entsprechend pflegt das pädagogische Personal oft ein individualisierendes Professionsverständnis, das sich gegen externe Leistungsanforderungen sperrt und in Vereinzelung ergeht. Nicht zuletzt ist das Subsystem B. selbst recht unbeweglich, werden doch seit langem bekannte Mißstände und Defizite (Regelungsdichte, Praxis- und Problemferne von Lehrinhalten, unterentwickelte Fachdidaktiken, mangelnde Fort- und Weiterbildung der Lehrenden usw.) zwar regelmäßig beklagt, aber nur selten angegangen.

Bernhard Muszynski

Literatur: *Arbeitsgruppe Bildungsbericht am MPI für Bildungsforschung*: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek 1994. Bundesministerium f. Bildung, Wissenschaft, Forschung u. Technologie: Grund- und Strukturdaten. (seit 1974 jährlich). *C. Führ*: Bildungsgeschichte und Bildungspolitik. Köln 1997. *K. Hurrelmann*: Erziehungssystem und Gesellschaft. Reinbek 1975. *K. Schleicher* (Hg.): Zukunft der Bildung in Europa. Darmstadt 1993.

In: Georg Weißeno (Hg.): Lexikon der politischen Bildung Band I Didaktik und Schule. Schwalbach/Ts. 1999, S. 35 ff