

Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider

Direktor des „Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V.“ in Hannover

Bildungssysteme im internationalen Vergleich*

Ende vergangenen Jahres ist die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ unter anderem daran gescheitert, dass sich Bund und Länder nicht über die Zuständigkeiten im Bereich der Bildungspolitik verständigen konnten. Umstritten blieben vor allem die Kompetenzen für die Qualitätssicherung im Hochschulbereich und die Bildungsplanung, genauer: für die Fortentwicklung des Bildungswesens. Um dieser Auseinandersetzung neue Impulse zu verleihen, erscheint es ebenso sinnvoll wie notwendig, den Blick einmal über den deutschen „Tellerrand“ hinaus auch auf andere Bundesstaaten zu richten und im Rahmen einer vergleichenden Analyse herauszuarbeiten, wie diese mit den kontroversen Themen umgehen und welchen Ebenen sie ihrerseits die einzelnen Kompetenzen im Bereich der Bildungspolitik zugeordnet haben.

Dabei stellt sich sehr schnell heraus, dass sich das deutsche Erziehungs- und Bildungswesen derzeit in einem eher deplorablen Zustand befindet. Es schneidet im internationalen Vergleich erschreckend schlecht ab, und zwar nicht nur wegen bestenfalls durchschnittlicher Schülerleistungen, sondern auch infolge struktureller und organisatorischer Defizite, die jenseits der Frage, wem welche Kompetenz zuzuordnen ist, behoben werden müssen. Hauptmängel auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) sind:

- zu viel staatliche Regulierung, zu wenig Selbstverantwortung;
- zu viel Kontrolle, zu wenig Leistungsanreize;
- zu viel Bürokratie, zu wenig bürgerschaftliche Mitwirkung;
- zu zentralistisch, nicht hinreichend basisnah;
- zu starr, nicht hinreichend flexibel.

* Der Beitrag enthält die Kurzfassung eines Gutachtens über „*Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten. Ein internationaler Vergleich*“, das der Verf. im Februar 2005 für die Bertelsmann Stiftung erstellt hat (veröffentlicht in der Reihe „Forum Föderalismus 2005“, Gütersloh 2005). Dabei wurden folgende 14 Länder untersucht: Australien, Brasilien, Großbritannien, Indien, Kanada, Malaysia, Mexiko, die Niederlande, Nigeria, Österreich, Russland, Schweden, die Schweiz und die USA. Einbezogen wurde – soweit möglich – das gesamte Bildungswesen von der Vorschule über die Schule, die Hochschule, die Weiterbildung bis zur beruflichen Bildung. Dargestellt wurden jeweils 1. die föderativen Rahmenbedingungen, 2. die Gesetzgebungskompetenzen, 3. die Rechtsgrundlagen, 4. die Zuständigkeiten beim Vollzug von Regelungen, 5. die Finanzierung und 6. die Verflechtungen bzw. Formen vertikaler und/oder horizontaler Kooperation der verschiedenen Ebenen (Gesamtstaat, Gliedstaaten, Kommunen).

Ohne auf Einzelheiten näher eingehen zu können, soll die folgende Skizze in erster Linie dem Zweck dienen, diejenigen Eigenarten, Regelungen oder Gesichtspunkte eines Bildungs- oder Erziehungssystems besonders hervorzuheben, die erstens für mehrere Staaten signifikant sind und damit Modellcharakter beanspruchen können, zweitens in Deutschland nicht, noch nicht oder nur unzureichend verwirklicht werden und drittens im Gefolge der Föderalismus-Kommission die gegenwärtige Debatte über die Kompetenzverteilung im Bildungswesen zwischen Bund und Ländern bereichern und fördern könnten.

1. Das Erziehungs- und Bildungswesen eignet sich offenbar nicht zu einer strikten Trennung oder auch nur weitgehenden Entflechtung von Bundes- und Landeszuständigkeiten. Wenn auf irgendeinem Gebiet der kooperative Föderalismus Sinn macht, dann hier. Falls entflochten wird, muss mit dieser Entflechtung nicht notwendig eine klare Zuständigkeitsverteilung verbunden sein. Es kann auch innerhalb derselben Kompetenz eine differenzierte Aufgabenzuordnung vorgenommen werden, die den Interessen sowohl der Zentralstaates als auch seiner Glieder gerecht wird.

2. In keinem der behandelten Staaten ist die Zentralregierung von einer Mitwirkung im tertiären Sektor des Bildungswesens völlig ausgeschlossen. Die Beteiligung reicht von einer Mitfinanzierung aufgrund bestimmter Programme über die Festsetzung von Standards, Mindestvoraussetzungen und Qualitätsanforderungen an Forschung und Lehre bis hin zur Unterhaltung bundeseigener Forschungseinrichtungen und Lehranstalten (Universitäten). Selbst in Staaten mit einem stark dezentralisierten Bildungs- und Erziehungswesen (wie Australien, Kanada oder die USA) wird die substantielle Mitwirkung der Zentralregierung, sei es im Wege von Richtlinien oder Programmen oder auch nur durch Mitfinanzierung bestimmter Aufgaben, nicht ernsthaft in Frage gestellt.

3. Die überwiegende Mehrzahl der Staaten kennt ein mehr oder weniger erfolgreiches Nebeneinander von öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen, die in einen fruchtbaren Wettbewerb miteinander treten. Allerdings müssen für beide Formen gleiche Zugangschancen gewährleistet sein. Werden die Kosten für eine Ausbildung in privaten Institutionen für ärmere Bevölkerungsschichten durch ein staatli-

ches Stipendienprogramm aufgefangen, entsteht aus dem damit verbundenen Selektionsprozess leicht ein Wettbewerbsvorteil für den privaten Sektor, den der Staat wiederum nur durch eine zusätzliche Förderung seiner eigenen Einrichtungen ausgleichen kann (sog. Begabtenspirale).

4. Mit der Tendenz zur Dezentralisierung des Erziehungs- und Bildungswesens in mehreren Staaten (z.B. Australien, Brasilien, Großbritannien, Indien, Kanada, Niederlande, Schweden, Schweiz), die sich in den vergangenen zwanzig Jahren beschleunigt hat, geht in der Regel kein wesentlicher Kompetenzzuwachs bei den unteren Gliederungsebenen einher. Vielmehr ist damit häufig eine Stärkung der Autonomie und Unabhängigkeit der Bildungseinrichtungen selbst (Schulen, Hochschulen) an der Basis verbunden. Mit anderen Worten: Von der Dezentralisierung profitiert seltener der Staat und sehr viel öfter die funktionale Selbstverwaltung der eigentlichen Akteure im Bildungs- und Erziehungswesen.

5. Reformen im Bildungswesen werden in vielen Ländern weniger als staatliche, denn als gesellschaftliche Aufgabe verstanden. Meist geben staatliche Organe nur den Anstoß zu einer „Bildungsoffensive“, die vor allem von gesellschaftlichen Gruppen getragen und zum Anliegen aller Bürgerinnen und Bürger im Interesse der Gesamtgesellschaft erhoben wird. Bildungsreformen, die von der Gesellschaft nicht wenigstens mitgetragen werden, versanden häufig oder verfehlen ihren Zweck. Es gibt demnach offenbar kaum ein Politikfeld, bei dem sich Staat und Gesellschaft so nahe stehen oder partiell sogar überschneiden wie im Bildungs- und Erziehungssektor. Vorbildlich ist die in einigen Ländern (Brasilien, Großbritannien, Indien, Niederlande, Schweden, USA) verbreitete Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Schul- und Hochschulverwaltung. In diesen Mitwirkungsmöglichkeiten über Kommissionen, Ausschüsse, Boards, Bodies oder sonstigen Gremien offenbart sich nicht nur ein Stück „gelebter Demokratie“, sondern schlägt sich auch die Erkenntnis nieder, dass bürgerschaftlicher Sachverstand nicht selten wertvoller sein kann als bürokratische Routine.

6. Ein wichtiges Ziel von Bildungsreformen in vielen Ländern ist die Deregulierung des Erziehungsbereichs. Sie erschöpft sich nicht nur in einer ersatzlosen Streichung

von Vorschriften, sondern erfolgt teils durch Privatisierung der Bildungseinrichtungen, teils durch Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf parastaatliche Organisationen. Der Staat beschränkt sich in diesen Fällen auf einheitliche Rahmenvorgaben durch Richt- oder Leitlinien und/oder Grundsatzregelungen in Gesetzes- oder Verordnungsform, wobei häufig die zentrale Ebene stärker aktiv ist als die regionale Ebene. Auf diese Weise könnte durch „Kompetenzneutralisierung“ oder durch eine „Vergesellschaftung“ von Kompetenzen auch der Zuständigkeitsstreit zwischen Bund und Ländern zumindest entschärft, wenn nicht sogar partiell gegenstandslos werden.

7. Was die Hochschulen angeht, sind sowohl der Bund als auch die Länder mit ihren Vorstellungen weit von der internationalen Praxis entfernt. Bei der Hochschulzulassung sollten allenfalls die Mindestvoraussetzungen einheitlich geregelt werden (am besten durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz), während die Auswahl der Studierenden ganz in die Hände der Universitäten selbst gelegt werden muss, damit ein Wettbewerb um die besten Studenten einsetzt. Die Hochschulabschlüsse zu regeln, ist im Rahmen des sog. Bologna-Prozesses inzwischen Sache der EU, also Aufgabe weder des Bundes noch der Länder, wobei beide Ebenen nach den allgemeinen Regeln an dieser europäischen Angelegenheit mitzuwirken haben.

8. Bei der Qualitätssicherung sind vor allem die Hochschulen selbst gefordert. Hier kann der Staat nur begrenzt Ziele setzen und Leistungsanreize bieten. Daher eignet sich dieser Bereich besonders gut für ein interföderales Zusammenwirken aller drei Akteure: der Universitäten sowohl mit dem Bund als auch mit den Ländern. In keinem der behandelten Länder konnte beobachtet werden, dass die Frage, wem die Qualitätssicherung im Hochschulbereich zusteht, irgendwann zu ernsthaften Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Hoheitsträgern geführt hätte. Daraus ist zu schließen: Wenn – wie in den USA oder anderen angelsächsischen Ländern – Bedingungen für einen fairen Wettbewerb unter den Hochschulen selbst geschaffen werden, braucht man sich um die Qualität der Ausbildung im tertiären Sektor keine Sorgen mehr zu machen, weil die Hochschulen von selbst danach trachten müssen. Sog. Elitehochschulen oder Exzellenzzentren sind in vielen westlichen Ländern nicht nur das Ergebnis einer langfristig erfolgreichen Hochschulpolitik und einer bedarfsgerechten Hochschulfinanzierung, an der alle Ebenen beteiligt sind. Ihre Entstehung

ist vor allem den Bemühungen der Hochschulen selbst um hervorragendes Personal und begabte Studierende zu verdanken – ein Prozess, der sich erfahrungsgemäß über mehrere Generationen hinweg erstreckt.

9. Der internationale Vergleich von Erziehungs- und Bildungssystemen verschiedener Länder hat klar ergeben, dass der Bereich seiner inneren Sachlogik nach auf allen staatlichen Ebenen Zuständigkeiten erfordert (was nicht zwingend Verflechtung bedeuten muss). Insbesondere konnte festgestellt werden, dass in keinem der Staaten die zentrale Ebene auf all diesen Gebieten oder sogar nur in einzelnen Teilbereichen (z.B. Vorschule, Universitäten) vollständig von einer Mitwirkung oder Mitfinanzierung ausgeschlossen ist. Die Forderung der Länder nach Übertragung des gesamten "Politikfelds" oder "Universitäten" in ihre ausschließliche Zuständigkeit ist daher völlig unreal.

10. Abschließend ist zu bemerken, dass Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform die Bereiche Bildung und Erziehung - wie in fast allen anderen Bundesstaaten auch - endlich als "gemeinsame Angelegenheit" betrachten und annehmen müssen, für die beide Ebenen Verantwortung tragen. Solange hier nur in "claims" oder in Kategorien wie "Intervention", "Übergriff" oder "Hausgut" gedacht wird, entfernt man sich nicht nur immer mehr von der internationalen Praxis, sondern hindert auch Deutschland daran, sich endlich ein modernes Bildungs- und Erziehungssystem zuzulegen, das den gegenwärtigen und künftigen Anforderungen gerecht zu werden vermag.