

# Der Föderalismus und das deutsche Bildungswesen

Eine ordnungspolitische Studie

---

## Vorwort zur Neuveröffentlichung

Dieser Aufsatz wurde im Jahre 1960 geschrieben\* und ist leider noch ganz aktuell. Er wird hiermit unverändert wieder zur Verfügung gestellt, weil die Föderalismuskommission heute wegen alter ordnungspolitischer Irrtümer zur Bildungspolitik scheiterte. Die öffentliche Debatte über die Kompetenzen im Bildungswesen hat sich im Kern kaum verändert. Zwar wurde das *Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung* im Jahre 1969 in *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft* umbenannt, aber eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes war damit nicht verbunden; er erhielt nur wenige neue Mitwirkungsrechte im Rahmen des *kooperativen Föderalismus*, der weitgehend erfolglos blieb. Deshalb mehren sich neuerdings Forderungen nach *Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und der Kultusministerkonferenz*. Viele streben aber weiterhin nach bestimmten bundesweiten Vereinheitlichungen und scheuen den Schritt zum *Wettbewerbsföderalismus*. Daher werden die Länder ohne eine Änderung ihrer Bildungspolitik, die auf neue Weise Freizügigkeit überzeugend gewährleistet, dem Drängen des Bundes nicht erfolgreich entgegentreten können. Ansatzpunkte für eine solche Ordnungspolitik, die heute sicher mehr Verständnis als zur Zeit der Erstveröffentlichung finden, begründet die nachfolgende Studie.\*\*

---

## INHALTSÜBERSICHT

### I. ZUR HEUTIGEN SITUATION

Bundeszentralismus im Schulwesen  
Der schulpolitische Zentralismus der Länder  
Das von den Ländern verschuldete Ende des Föderalismus

### II. DER WEG ZU EINEM LEBENDIGEN FÖDERALISMUS

Freizügigkeit bei einem mannigfaltigen Schulwesen  
Der Sinn der Freizügigkeit  
Europa und die Ordnungsformen des Bildungswesens  
Bundeszentralismus - Föderalismus - Partikularismus  
Hinwendung zur Wettbewerbspolitik

### III. ZUSAMMENFASSUNG

---

\* Erschienen in der Schriftenreihe *Beiträge zu einer freiheitlichen Ordnung des Bildungswesens* der Gesellschaft zur Förderung eines freien öffentlichen Schulwesens e.V., Heidenheim/Brenz, und in *Fragen der Freiheit*, Heft 23 (Jgg. 1961), Seite 17-31, herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V., Badstraße 35, 73087 Bad Boll, [www.sffo.de](http://www.sffo.de). – Gegen eine unveränderte Vervielfältigung wird der Verfasser keine Einwendungen erheben.

\*\* Sie wird fortgesetzt in weiteren Arbeiten in *Fragen der Freiheit (FdF)*, siehe deren Gesamtverzeichnisse, insbesondere im Aufsatz „Ordnungspolitische Wende in der Schulpolitik“, *FdF* 255 (Jgg. 2000), 3-10.

## Zur heutigen Situation

### Bundeszentralismus im Schulwesen

Seit Jahren kann man in der Bundesrepublik Deutschland ein zähes Ringen um die Frage beobachten, ob ein Bundeskultusministerium errichtet werden soll oder nicht. Die Befürworter eines Bundeskultusministeriums sehen es als die Voraussetzung und Garantie der von ihnen geforderten Einheitlichkeit des deutschen Schulwesens an. Die Hauptgegner eines Bundeskultusministeriums, die Landeskultusminister, wenden sich merkwürdigerweise nicht gegen die Forderung nach Einheitlichkeit des deutschen Schulwesens, wie man es angesichts ihrer ständigen Betonung der Kulturhoheit der Länder doch wohl erwarten müßte, sondern sie anerkennen sie sogar. Als einziges Argument gegen ein Bundeskultusministerium bleibt ihnen daher der Hinweis, daß es überflüssig sei, weil die von ihnen errichtete »Ständige Konferenz der Kultusminister« bereits alle Aufgaben erfülle, die man ihm übertragen könnte.

»Die Kultusminister waren sich einig, daß bei der Entwicklung der Schulformen und Bildungsinhalte eine weitgehende Einheitlichkeit erstrebt werden müsse. Wie der Kultusminister von Schleswig-Holstein, Osterloh, mitteilte, ist die Arbeit der Kultusministerkonferenz so vervollkommnet worden, daß praktisch keine Voraussetzung mehr für die Bildung eines Bundeskultusministeriums gegeben sei.«<sup>1</sup>

Wenn ein Gebiet der Sozialordnung – hier das Erziehungs- und Bildungswesen – grundsätzlich bundeseinheitlich gelenkt und verwaltet wird, dann ist das Bundeszentralismus; ganz gleich, ob die zentrale Verwaltungsbehörde ein Bundeskultusministerium, der Bundesrat oder die »Ständige (!) Konferenz der Kultusminister« ist. Dadurch, daß der Bundeszentralismus nicht durch ein Bundeskultusministerium, sondern durch die »Ständige Konferenz der Kultusminister« behördlich reprä-

---

<sup>1</sup> dpa-Bericht in der »Deutschen Zeitung« von 28. September 1959. Kürzlich wurde berichtet, daß die »Ständige Konferenz der Kultusminister« beschlossen habe, ihr Arbeitsfeld auszudehnen und ihre Organisation durch Ausbau ihres Stellenplanes weiter zu festigen (FAZ vom 30. September 1960). Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß die Kultusminister dadurch immer noch laut werdenden Forderungen nach einem Bundeskultusministerium auch den verbliebenen Wind aus den Segeln nehmen möchten.

sentiert wird, ist er allerdings recht geschickt durch eine föderalistisch anmutende Fassade verdeckt.

Es widerspricht jedoch der Idee des Bundesstaates, wenn bundeseinheitliche Regelungen nicht von Organen des Bundes (Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat), sondern von Länderministern getroffen werden. Für bundeseinheitliche Regelungen ist grundsätzlich der Bund zuständig! Und wenn für ein Gebiet der Sozialordnung eine Zuständigkeit des Bundes verfassungsmäßig nicht begründet ist, dann bedeutet das, daß für dieses Gebiet der Sozialordnung grundsätzlich nicht an bundeseinheitliche Regelungen gedacht ist. Wir stehen hier vor einer Diskrepanz von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Wir wollen erst weiter unten der Frage nachgehen, ob diese Entwicklung unvermeidlich war und ob sie sich überhaupt noch umkehren ließe. Verweilen wir zunächst noch einen Augenblick bei der verfassungsrechtlich interessanten Konstruktion der »Ständigen Konferenz der Kultusminister«.

Diese Konstruktion widerspricht nicht nur der Idee des Bundesstaates, wie wir schon sahen, sondern auch dem rechtsstaatlichen Grundsatz, daß die zentralen Verwaltungsbehörden einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollen. Die »Ständige Konferenz der Kultusminister« unterliegt als solche keiner parlamentarischen Kontrolle; daß ihre einzelnen Mitglieder ihren Heimatparlamenten verantwortlich sind, ist kein ausreichender Ersatz dafür.

Gegenüber der Forderung nach einem Bundeskultusministerium befinden sich die Landeskultusminister, nachdem sie die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen anerkannt haben, in einer denkbar ungünstigen Position. Wer Bundeszentralismus will, muß infolge der geltenden Grundprinzipien unserer Verfassung – die keineswegs etwas Zufälliges, sondern wohlbegründet sind – auch für ein Bundeskultusministerium eintreten; wer A sagt, muß auch B sagen.

Warum haben die Landeskultusminister A gesagt? Warum sind sie für bundeseinheitliche Regelungen? Warum pocht nicht jeder von ihnen auf seine Unabhängigkeit von den anderen Ländern und auf die kulturelle Eigenständigkeit seines Landes?

Ohne Zweifel folgen die Landeskultusminister damit nur dem Druck der öffentlichen Meinung, welche seit langem energisch die Forderung nach Einheitlichkeit des Schulwesens im ganzen Bundesgebiet erhebt.

Die Gründe dafür liegen offen zutage: In unserer mobilen Gesellschaft gibt es nicht selten zwingende Gründe, den Wohnsitz zu ändern. Das bedeutet für die Kinder einen Schulwechsel. Ist in der Nähe des neuen Wohnsitzes keine Schule vorhanden, die der am alten Wohnsitz weitgehend ähnlich ist, so bereitet der Schulwechsel durchschnittlich begabten Kindern beträchtliche Schwierigkeiten, vor allem dann, wenn die neue Schule in bürokratischem Schematismus eine sofortige Anpassung verlangt. Immer wieder wird berichtet, daß viele Kinder auf diese Weise ein ganzes Schuljahr und mehr verlieren. Machen wir doch einmal den Versuch, die Ursachen dieser Umschulungsschwierigkeiten aufzudecken.

Wenn die Umschulungsschwierigkeiten darin bestehen, daß am neuen Wohnsitz keine Schule vorhanden ist, die der am alten Wohnsitz ähnlich ist, und daß die neue Schule unter Umständen in bürokratischem Schematismus eine sofortige Anpassung verlangt, dann drängt sich die Frage auf, woran es denn liegt, daß eine ähnliche Schule fehlt und die vorhandenen Schulen zu einem bürokratischen Schematismus neigen. Handelt es sich dabei um Zufallserscheinungen oder um unausweichliche Folgen der ordnungspolitischen Zielsetzungen der heutigen Schulpolitik?

### Der schulpolitische Zentralismus der Länder

Alle Bundesländer verfolgen in der Schulpolitik dasselbe ordnungspolitische Ziel: In organisatorischer und selbst in pädagogischer Hinsicht soll jede Volksschule im Lande und jede weiterführende Schule eines bestimmten Typs allen anderen Schulen desselben Typs gleichen, wie ein Ei dem anderen. Mit anderen Worten: Es soll nicht jede Schule ihre eigene pädagogische Prägung haben; Einheitlichkeit soll herrschen, nicht Mannigfaltigkeit. Deshalb gibt es für alle Schulen des gleichen Typs im Lande nur einen einzigen Lehrplan, der vom jeweiligen Kultusministerium festgelegt, den Schulen vorgeschrieben und in seiner Durchführung überwacht wird. In jedem Bundeslande plant, leitet und beaufsichtigt das Kultusministerium das ganze öffentliche Schulwesen. Ordnungspolitisch betrachtet herrscht also im Schulwesen aller Bundesländer ein ausgeprägter Zentralismus.

Das bedeutet, daß ein Schulwechsel innerhalb desselben Landes in der Regel keine Schwierigkeiten bereitet, weil die neue Schule der alten in jeder Beziehung

gleich. Der Schulwechsel von einem Land in ein anderes wirft jedoch unweigerlich Probleme auf, wenn jedes Land in der Schulpolitik unabhängig von den übrigen vorgeht. Denn dann findet sich am neuen Wohnort keine Schule, die der am bisherigen gleicht. Da alle öffentlichen Schulen gleichen Typs am neuen Schulort einander gleichen, kann es auch keine Schule geben, die der im anderen Bundesland bisher besuchten wenigstens ähnlicher wäre. Hinzu kommt, daß die Schulen als unterste Instanzen einer großen Zentralverwaltung nicht selten der Bequemlichkeit des bürokratischen Verwaltungsschematismus verfallen und von den neuen Schülern ohne Rücksicht auf deren Anpassungsnöte sofort dieselben Leistungen verlangen, wie von den anderen. Ein zwingendes Interesse der Schulen an den Schülern, das solchen menschlichen Schwächen entgegenwirken könnte, ist nicht vorhanden.

Würden die Länder unter Beibehaltung ihrer zentralistischen Ordnungspolitik im Schulwesen mit der von ihnen immer wieder proklamierten »Kulturhoheit« ernst machen und wirklich jedes unabhängig von den anderen (in voller »Souveränität«) Schulpolitik betreiben, dann müßten sich Familien mit Schulkindern den Umzug in ein anderes Bundesland sehr häufig versagen. Ihre Freizügigkeit über die Landesgrenzen hinaus wäre stark eingeschränkt. Souveräner Zentralismus wirkt trennend zwischen den einzelnen Staaten!

## Das von den Ländern verschuldete Ende des Föderalismus

Es ist also nicht zu bestreiten, daß die Ursachen der möglichen Schwierigkeiten beim Schulwechsel, welche ihrerseits Ursache der Forderung nach einem straffen Bundeszentrismus sind, einzig und allein in der Politik liegen, die jeder einzelne Kultusminister in seinem Lande betreibt.<sup>2</sup> Solange die Kultusminister die zentrali-

---

<sup>2</sup> Für das Verständnis der Situation im Bildungswesen mag ein Vergleich mit dem Wirtschaftsleben förderlich sein. Eine Ordnungspolitik, wie sie im Schulwesen verfolgt wird, würde hier zur Zentralverwaltungswirtschaft (Zentralplanwirtschaft) mit allen bekannten gesellschaftlichen und persönlichen Folgen führen. Leider kann hier nicht auf die interessante Frage eingegangen werden, ob – infolge der Interdependenz aller Teilordnungen innerhalb der sozialen Gesamtordnung – erhebliche Störungen und Mängel dadurch entstehen können oder gar müssen, daß im Bereich des Bildungswesens Ordnungsprinzipien angewandt werden, die denen der realisierten Wirtschaftsordnung diametral entgegengesetzt sind. Ebenso wichtig: Besteht zwischen den Ordnungsprinzipien des demokratischen Rechtsstaates und denen eines autoritativen (zentralverwalteten) Bildungswesens die für eine positive Entwicklung notwendige Harmonie?

stische Politik im Innern ihrer Länder fortsetzen, wird die Entwicklung zum Bundeszentrismus unvermeidlich sein. Bis zum letzten Schritt, bis zur Errichtung eines Bundeskultusministeriums mag zwar noch viel Zeit vergehen, aber der Zwang zum schulpolitischen Gleichschritt, das heißt, zur völligen Angleichung der Schulgesetze und Schulverwaltungsprinzipien der Länder wird unvermindert andauern. Die Kulturhoheit der Länder wird dahinschmelzen. Ihr Zentralismus wird nach und nach aufhören, ein souveräner zu sein. Die Landeskultusministerien werden mehr und mehr zu nachgeordneten Verwaltungsinstanzen der zentralen Bundesbehörde werden, auch schon, solange dies noch die »Ständige Konferenz der Kultusminister« ist.

Bundeszentrismus hat – auch als Ergebnis »intensiver Zusammenarbeit« – mit echtem Föderalismus nichts mehr zu tun. Die Länder, denen um ihrer Eigenständigkeit willen an der Erhaltung eines lebendigen Föderalismus mit Recht so viel gelegen ist, untergraben mit ihrer zentralistischen Schulpolitik im Innern die Grundlagen der föderalistischen Verfassung Westdeutschlands. Die Folgen dieser Blindheit für die Ordnungszusammenhänge, wozu das unerwartete Entstehen von politischen Zwangslagen gehört, sind ernst. Aus einer solchen permanenten Zwangslage heraus ist der Bundeszentrismus entstanden. Man darf sicher sein, daß die Kultusminister ihn niemals freudigen Herzens gefördert haben, denn zu sehr widerspricht er ihren eigenen Interessen, die darauf gerichtet sind, die Schulpolitik in ihren Ländern unabhängig und nach den eigenen Ideen zu leiten.

Ist eine souveräne Schulpolitik überhaupt möglich? Ist echter Föderalismus im Schulwesen realisierbar? Ist an eine Umkehr der unglücklichen Nachkriegsentwicklung der Schulpolitik noch zu denken? – Mit kleinen Korrekturen wird nichts zu erreichen sein; ohne den Mut zu einer grundsätzlichen Alternative auch nichts! Denn die Ursachen der gegenwärtigen Schwierigkeiten sitzen tief, weil sie in der ordnungspolitischen Zielsetzung begründet sind. Das sollte die obige Darstellung zeigen. Der Schilderung einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Alternative seien die folgenden Ausführungen gewidmet.

## II

### **Der Weg zu einem lebendigen Föderalismus**

Wir haben gesehen, daß der politische Druck, der die Kultusminister zwingt, ihren souveränen Zentralismus in der Schulpolitik in einen Bundeszentralismus umzuwandeln, dadurch entstand, daß der souveräne Zentralismus der Länder die Freizügigkeit im Bundesgebiet zu gefährden begann. Das Schulwesen müsse, um der Freizügigkeit willen bundeseinheitlich sein, hört man immer wieder. Wir wollen den Wahrheitsgehalt dieser These genauer prüfen. Bisher haben wir lediglich festgestellt, daß der Umzug in ein Land mit einheitlichem Schulwesen Schwierigkeiten für die Kinder mit sich bringen kann, wenn die neue Schule der bisherigen nicht zufällig sehr ähnlich ist, was ja in aller Regel nicht der Fall sein wird. Untersuchen müssen wir aber noch die Situation beim Umzug in ein Land, dessen Schulwesen nicht einheitlich, sondern mannigfaltig ist.

#### **Freizügigkeit bei einem mannigfaltigen Schulwesen**

Mannigfaltigkeit herrscht dort, wo kein für alle Schulen verbindlicher Lehrplan vom Kultusministerium festgelegt wird, sondern jede Schule ihren Lehrplan selbst bestimmt, das heißt das Recht hat, eine Schule eigener pädagogischer Prägung zu werden. Ob man dem Kultusministerium das Recht gibt, gewisse Rahmenvorschriften und Mindestlehrpläne zu erlassen und darüber eine pädagogische Aufsicht auszuüben, ist nicht entscheidend für die Tatsache, daß dann Mannigfaltigkeit besteht. Natürlich wird sie durch all diese Maßnahmen, die dem Schutz und der Realisierung des Bildungsanspruchs der Kinder dienen sollen, mehr oder weniger stark beschränkt, und es wäre wünschenswert, daß dieses wichtige Ziel mit anderen, ordnungskonformen Mitteln erreicht würde. Es ist hier nicht möglich und nicht nötig, darauf einzugehen, wie diese Mittel auszusehen hätten. Da es allenfalls auch ohne sie ginge, darf hier festgestellt werden, daß es sie gibt, daß es also nicht notwendig ist, den Teufel der Vernachlässigung der Kinder durch den Beelzebub der Beschränkung der Mannigfaltigkeit des Schulwesens auszutreiben.

Würde man gegenüber dem herrschenden Schulwesen nur die eine Änderung

treffen, daß den Schulen Lehrplanfreiheit gewährt wird, dann wäre die Freizügigkeit noch mehr eingeschränkt als heute; denn augenblicklich können sich die Eltern nicht aussuchen, in welche Schule sie ihre Kinder schicken. Es wäre also denkbar, daß ein Kind bei der Einschulung einer Schule zugeteilt wird, deren Lehrplan seinen Eltern gar nicht zusagt, während es am selben Ort eine Schule gibt, deren Lehrplan sie ausgezeichnet finden und daß nach einem später erfolgenden Umzug das Kind wiederum in eine Schule kommt, die den Eltern nicht gefällt und die außerdem noch ganz anders ist, als die bisher besuchte Schule, obwohl an diesem neuen Wohnort möglicherweise auch eine Schule existiert, die der bisher besuchten ähnlich ist und den Vorstellungen der Eltern sogar besser entspricht als jene. – Kurz und gut, eine solche Regelung wäre höchst unvollkommen und würde die Freizügigkeit von Familien mit Schulkindern viel stärker beschränken als der souveräne Zentralismus der Länder, weil bei diesem wenigstens der Schulwechsel innerhalb desselben Landes keine Probleme aufwirft. Zugleich mit der Einführung der Lehrplanfreiheit für die Schulen muß den Eltern das Recht eingeräumt werden, zwischen den solchermaßen befreiten Schulen zu wählen. Nur in diesem Wahlrecht kann sinnvollerweise das vielberufene Elternrecht bestehen. Nur in dieser Gestalt paßt es in den Rahmen einer freiheitlichen Ordnung, verletzt es nicht die pädagogische Freiheit der Lehrer. Es ist kein kollektives Mitbestimmungsrecht – in der Schule entscheiden ausschließlich die Lehrer –, sondern ein individuelles Entscheidungsrecht der Eltern: sie können nicht überstimmt werden.<sup>3</sup>

Haben die Schulen Lehrplanfreiheit und die Eltern das Recht, die Schule für ihr Kind selbst zu wählen, so wird es beim Umzug der Familie keine unzumutbaren Umschulungsschwierigkeiten geben. Sicher wird es selten sein, daß man am neuen Wohnsitz eine Schule findet, die der bisher besuchten so sehr gleicht, wie heute innerhalb eines Landes eine Schule eines bestimmten Typs jeder anderen Schule dieses Typs gleicht. Das ist aber auch gar nicht notwendig. Notwendig ist nur, daß sich in der Nähe der neuen Wohnung eine Schule findet, welche der bisher besuchten ähnlich ist.

Wenn man sich eine Vorstellung von den Wahlmöglichkeiten der Eltern bei einem mannigfaltigen Schulwesen machen will, darf man das bestehende Schul-

---

<sup>3</sup> Siehe zu den einzelnen Problemen des Elternrechts die zweite Folge der »Beiträge zu einer freiheitlichen Ordnung des Bildungswesens«: »Das Elternrecht und das deutsche Bildungswesen«, ebenfalls nachgedruckt in *Fragen der Freiheit* – Heft 23, Seiten 1 – 16.

wesen nur mit großer Vorsicht zum Ausgangspunkt nehmen. Man muß sich der Tatsache bewußt sein, daß infolge der jeder Zentralverwaltung eigenen Tendenzen die heutigen Schulen vielfach »Großbetriebe« sind, es gibt Parallelklassen, manchmal sogar mehrere. Es ist ohne weiteres denkbar, daß jede dieser Parallelklassen nach anderen pädagogischen Grundsätzen geführt wird, so daß – vielleicht nach wie vor unter einem Dach – praktisch mehrere Schulen verschiedener pädagogischer Prägung nebeneinander bestehen. Die so entstehende größere Schuldichte, die durch eine Verminderung der Klassenstärke mit der Zeit weiter erhöht werden könnte, bewirkt eine Vergrößerung der Wahlmöglichkeiten und damit der Wahrscheinlichkeit, in unmittelbarer Nähe des neuen Wohnsitzes eine ähnliche Schule zu finden.

Daß eine ähnliche Schule vorhanden ist, genügt jedoch noch keineswegs. Ebenso wichtig ist, daß von dem Schüler nicht eine schlagartige Anpassung verlangt wird. Dieser Forderung wird dann Genüge getan, wenn die Schule ein unmittelbares Interesse daran hat, daß der Schüler sie auch mit Erfolg absolviert. Da jede Schule ihre Pädagogik selbst bestimmt – das ist ja die Voraussetzung und Ursache der oben dargestellten Mannigfaltigkeit – und andererseits die Eltern ihre Kinder nicht in eine Schule schicken, von deren pädagogischer Qualität sie nicht überzeugt sind, ist jede Schule gezwungen, durch die Fortschritte aller ihrer Schüler zu beweisen, daß die von ihr angewandten pädagogischen Grundsätze richtig, das heißt fruchtbar sind. Je ausgeprägter der pädagogische Charakter einer Schule ist, desto mehr wird sie auf ihr Ansehen und ihren Ruf bedacht sein. Dadurch geraten die Schulen untereinander in einen gewissen Wettbewerb. Die in diesem Wettbewerb erfolgreichste Schule wird die meisten und besten Schüler haben. Zahl und Niveau der Schüler sind die Maßstäbe des Erfolges der Schule. Dadurch ist sichergestellt, daß jede Schule ein unmittelbares Interesse daran hat, daß alle Schüler sie mit Erfolg absolvieren. Sie wird deshalb nicht so rücksichtslos sein, eine schlagartige Anpassung zu verlangen, sondern im Gegenteil bestrebt sein, die Anpassung durch individuelle Hilfen zu erleichtern und selbstverständlich auch zu beschleunigen. Ein Scheitern der Anpassung wird sie stets auch als eigenes Versagen zu betrachten haben.

Das durch den Wettbewerbsdruck lebendig erhaltene Bestreben, die Anpassung zu erleichtern und auf die besonderen Schwierigkeiten der einzelnen Schüler mit individuellen Hilfen zu reagieren, macht es auch möglich, zwischen Schulen zu

wechseln, die in ihrer pädagogischen Prägung stark voneinander abweichen.

Ein Bildungswesen, das seine natürliche Mannigfaltigkeit im Rahmen einer Wettbewerbsordnung frei entfalten kann, ist ebensowenig ein Hindernis für die Freizügigkeit, wie ein zentralverwaltetes, im ganzen Bundesgebiet einheitliches Schulwesen.

## Der Sinn der Freizügigkeit

Mannigfaltigkeit und Freizügigkeit sind zwei Seiten ein und derselben Sache: der Freiheit. Wo in allen Dingen Einheitlichkeit herrscht, ist Freizügigkeit sinnlos. Nur insofern Mannigfaltigkeit besteht, hat die Freizügigkeit einen Sinn. Es ist deshalb nicht übertrieben, wenn man feststellt, daß es Wert und Bedeutung der Freizügigkeit erhöht, wenn sich auch im Schulwesen die natürliche Mannigfaltigkeit ungehindert entfalten kann. Mit anderen Worten: In einem freien Bildungswesen bietet die Freizügigkeit die Möglichkeit, in die Nähe einer besseren Schule zu ziehen – einer Schule, wie man sie sich für seine Kinder wünscht. Nur wer die Illusion hegt, die von einer Zentralverwaltung einheitlich geschaffenen Schulen seien unübertrefflich gut, wird diese Möglichkeit gering schätzen. Aber auch er wird zugeben müssen, daß es eine Verkennung der Funktion der Freizügigkeit ist, wenn in ihrem Namen die Einschränkung der Mannigfaltigkeit auf irgendeinem Gebiet gefordert wird.

## Europa und die Ordnungsformen des Bildungswesens

Wer nun meint, es sei zwar richtig, daß der Wert der Freizügigkeit durch Mannigfaltigkeit im Schulwesen erhöht werden könne, aber es lohne sich nicht, deswegen das Steuer der Kulturpolitik herumzuwerfen, weil ja bei dem mittlerweile realisierten Bundeszentrismus die Freizügigkeit doch wenigstens nicht mehr behindert werde, der sei darauf hingewiesen, daß die bisherige Kulturpolitik mit ihrem mühsam erreichten Bundeszentrismus dem werdenden Europa dieselben Probleme in den Weg legt, die der souveräne Zentralismus in Deutschland zur Folge hatte. Wenn die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) jemals funktionieren soll, müssen alle Voraussetzungen der Freizügigkeit geschaffen werden. Die rein

rechtliche Freizügigkeit wird durch den EWG-Vertrag auch garantiert. Wie will man jedoch den Störungen begegnen, die von dem zentralistischen Aufbau des Schulwesens in den Mitgliedstaaten verursacht werden?

Der Zentralismus im Schulwesen wirkt trennend zwischen den europäischen Staaten, wie er sich trennend zwischen den deutschen Bundesländern ausgewirkt hätte, wenn nicht ein bundeseinheitlicher Zentralismus entwickelt worden wäre. Müßte sich nicht in Europa, selbst wenn es föderalistisch geplant würde, mit Notwendigkeit eine analoge Entwicklung zum Zentralismus vollziehen – unter Mißachtung der Mannigfaltigkeit der europäischen Kultur? Einen europäischen Zentralismus auf dem Gebiet der Schule wird kaum jemand befürworten, und, wer es tut, muß sich sagen, daß sein Wunsch unerfüllt bleiben wird. Der Widerstand gegen einen europäischen Zentralismus auf diesem Gebiet wird stärker sein als der Wunsch nach europäischer Einigung. Für den, der die europäische Einigung will – und sei es auch nur auf wirtschaftlichem Gebiet – ist die Entscheidung zugunsten der Freizügigkeit durch größtmögliche Mannigfaltigkeit unausweichlich.

### Bundeszentralismus – Föderalismus – Partikularismus

Wer für den Föderalismus eintritt, muß ihn deutlich vom Bundeszentralismus einerseits und vom Partikularismus andererseits abgrenzen, wenn er vermeiden will, von den Zentralisten als Partikularist und von den Partikularisten als Zentralist verschrien zu werden. Wichtig ist die Erkenntnis, daß es sich dabei um drei Ordnungsformen handelt, die sich qualitativ und nicht etwa quantitativ nach dem Maße jeweils realisierter Einheitlichkeit unterscheiden.

Bundeszentralismus bedeutet, das haben wir mehrfach hervorgehoben, Einheitlichkeit des Schulwesens im ganzen Bundesgebiet. Als Partikularismus werden üblicherweise Tendenzen bezeichnet, welche die bundesstaatliche Einheit gefährden, weil sie trennend zwischen den Gliedstaaten wirken. Wir haben gesehen, daß die Freizügigkeit im Bundesgebiet verlorengelht, wenn die Länder ihre Schulpolitik im Rahmen zentralistischer Ordnungsformen unabhängig voneinander betreiben. Was wir bisher behelfsmäßig souveränen Zentralismus genannt haben, verdient also die Bezeichnung Partikularismus. Unter Föderalismus versteht man gemeinhin bundesstaatliche Einheit, in deren Rahmen Mannigfaltigkeit und unge-

störte Freizügigkeit herrschen. Es wurde gezeigt, daß beides durch die Errichtung einer Wettbewerbsordnung im Bildungswesen realisiert werden kann. Ohne die bundesstaatliche Einheit zu gefährden, kann jedes Land unabhängig von den übrigen seine Wettbewerbspolitik im Bildungswesen betreiben, weil selbst beachtliche Unterschiede die Freizügigkeit nicht beeinträchtigen und deshalb auch nicht trennend zwischen den Gliedstaaten wirken können.

Ergänzend sei bemerkt, daß die freiheitsfeindliche Politik der Zentralverwaltungsordnung, sowohl dem Bundeszentrismus als auch dem Partikularismus eigen ist. Daran liegt es, daß der Bundeszentrismus seinerseits europäischer Partikularismus ist. Der Föderalismus kann in Europa ebenso wie in der Bundesrepublik nur auf dem Fundament einer Wettbewerbsordnung im Bildungswesen (und in der Wirtschaft) gedeihen.

### Hinwendung zur Wettbewerbspolitik

Wir haben schon weiter oben festgestellt, daß unsere Verfassung offenbar nicht an bundeseinheitliche Regelungen auf dem Gebiet des Schulwesens gedacht hat. Ein Bundeszentrismus im Schulwesen ist also kaum mit dem Grundgesetz vereinbar. Partikularismus läßt sich politisch nicht durchsetzen. Die Länder müssen deshalb ihre absolutistisch-zentralistische Schulpolitik, die in die Sackgassen des Partikularismus und Bundeszentrismus führt, zugunsten einer freiheitlich-föderalistischen aufgeben.

Eine schlagartige Umstellung von dem augenblicklichen zentralverwalteten auf ein freies Schulwesen käme einer Revolution gleich. Sie ist deshalb nicht zu empfehlen – ganz abgesehen davon, daß sie unter den gegebenen politischen Verhältnissen völlig undenkbar ist. Zu empfehlen und möglich ist jedoch eine schrittweise Umstellung über mehrere Legislaturperioden hinweg. In dem Maße, in dem die Freiheit des Bildungswesens realisiert ist, kann dann jeweils auf bundeseinheitliche Regelung verzichtet werden. Einen solchen evolutionären Prozeß zu steuern, ist eine schwere politische Aufgabe; nur mit klaren ordnungspolitischen Vorstellungen kann sie gemeistert werden. Vor allem muß rechtzeitig eine umfassende Gesetzgebung zum Schutze der angestrebten Wettbewerbsordnung im Bildungswesen erlassen werden; sie muß der Entstehung privater Machtpositionen

zuvorkommen, weil es stets leichter ist, ihre Entstehung zu verhindern, als sie wieder zu zerstören, nachdem sie erst einmal rechtmäßig zustandegekommen sind. Besonders muß eine solche Gesetzgebung Manipulierungen des Elternwillens und Beschränkungen der pädagogischen Freiheit der Lehrer durch Verbände und Konfessionen ganz energisch entgegentreten. Einflußnahme auf die Bildung mittels irgendwelcher Macht ist eine Verletzung der Würde des zu bildenden Menschen. Es ist oberste Pflicht des Staates, die Würde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu schützen. Bei einem freien Bildungswesen kommt er dieser Pflicht durch die Erhaltung und Sicherung eines sauberen und fairen Wettbewerbs nach. – Verstaatlichungen aus Angst vor privater Macht sollten heute für die Kulturpolitik ein ebenso unmodernes Rezept sein, wie schon gestern für die Wirtschaftspolitik!

### III

## Zusammenfassung

Im deutschen Bildungswesen hat sich hinter der föderalistischen Fassade der »Ständigen Konferenz der Kultusminister«, deren Konstruktion mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum vereinbar erscheint, ein ausgeprägter Bundeszentrismus entwickelt, der vom Grundgesetz offenbar nicht vorgesehen war. Da er ihrer Interessenlage widerspricht, haben die Landeskultusminister den Bundeszentrismus nicht freiwillig angestrebt; sie folgten damit nur dem Druck der öffentlichen Meinung, welche durch den Partikularismus die Freizügigkeit gefährdet sah. Durch die Anerkennung der vermeintlichen Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen haben sich die Kultusminister gegenüber der Forderung, nach einem Bundeskultusministerium in eine auf die Dauer unhaltbare Position gebracht.

Ein lebendiger Föderalismus hat größtmögliche Freiheit und Mannigfaltigkeit in allen seinen Gliedern zur unabdingbaren Voraussetzung. Die föderalistische Verfassung der Bundesrepublik Deutschland wird auf schulpolitischem Gebiet erst dann aufhören, eine bloße Fassade zu sein, wenn sich die Kultusminister von der Illusion freigemacht haben, die Freizügigkeit im Bunde erfordere die absolute Ein-

heitlichkeit des Schulwesens, und wenn sie endlich – jeder in seinem Lande – die zentralistische Schulpolitik aufgeben und sich stattdessen intensiv um die Förderung der natürlichen geistigen Mannigfaltigkeiten bemühen. An ihnen liegt es, durch sachdienliche Maßnahmen in Gesetzgebung und Verwaltung den Schulen die notwendige pädagogische Freiheit einzuräumen und ihnen die Möglichkeit zu sichern, sich mit der Zeit eigene pädagogische Grundsätze zu erarbeiten. Indem sie so den Verfassungsgrundsatz der Freiheit der Lehre realisieren, wie es erstmalig in dem Referenten-Entwurf eines neuen hessischen Schulverwaltungsgesetzes im Ansatz vorgesehen ist, würde zugleich das heute vielfach in kollektivistischer Richtung mißdeutete Elternrecht einen vernünftigen Inhalt bekommen. Es bestünde dann in dem Recht der Eltern, diejenige Schule auszuwählen, die sie als die richtige für ihr Kind ansehen. Angesichts der Mannigfaltigkeit der Schulen wäre dieses Recht auch keine leere Proklamation, wie es das unter den heutigen Verhältnissen weitgehend der Fall ist. Diese individualistische Ausgestaltung des Elternrechts würde weder die Freiheit der Lehre beeinträchtigen, noch – durch fortgesetzte Majorisierung – Minderheiten unter den Eltern benachteiligen.

Die Freiheit der individuellen Initiative und der Wettbewerb sind die Ursachen der vielbewunderten Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland gewesen. Ähnliches wird sich auf kulturellem Gebiet ergeben, wenn Erziehung und Bildung in die freie Verantwortung von Eltern und Lehrern gestellt werden – vorausgesetzt, daß die Schulpolitik der Länder für fairen Leistungswettbewerb sorgt und sich darum kümmert, daß alle Eltern ihrer Pflicht nachkommen, den Anspruch ihrer Kinder auf Allgemeinbildung zu erfüllen. Mit der schrittweisen Überführung des Schulwesens in eine solche freiheitliche Ordnung, wie sie allein der »freiheitlichen Grundordnung« der Bundesrepublik entspricht, hätten die Kultusministerien der Länder, jedes in seinem Gebiet, ein weites Betätigungsfeld. Ein blühendes Schulwesen wird der Lohn solcher Bemühungen sein.