

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hans-Georg Roth  
Länderpartikularismus  
oder kooperativer  
Bildungsföderalismus?

Rainer Eisfeld  
Hochschulreform  
als „Unruheherd“

Ulrich Müller  
Selbstbestimmung  
statt Mitbestimmung  
an der Universität

B 1-2/76

3. Januar 1976

**Hans-Georg Roth**, geb. 1949, Studium der Politik, Geschichte und des Staatsrechts an der Universität München, Doktorand bei Kultusminister Prof. Dr. Hans Maier. Bildungsreferent, Lehrbeauftragter der Volkshochschule München, freier Mitarbeiter verschiedener Zeitungen im Ressort Bildungspolitik, Sachverständiger bei den Hearings zum Hochschulrahmengesetz im Bundestagsausschuß und Wissenschaftsministerium. Mehrere Forschungsaufenthalte im Ausland.

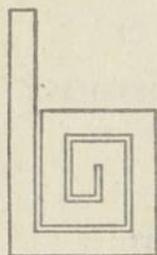
Veröffentlichungen u. a.: Bildung und Ausbildung — oder die Quadratur des Kreises, Schriftenreihe Mensch und Staat, Köln 1975; Bildung und Ausbildung — Zum Bildungsgesamtplan, Schriftenreihe der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildung, München 1975; 25 Jahre Bildungsreform in der Bundesrepublik — Bilanz und Perspektiven, Bad Heilbrunn 1975; Demokratisierung der Schule — Forderung oder Herausforderung der parlamentarischen Demokratie?, Schriftenreihe der Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, Mainz 1975; Tendenzwende der Bildungspolitik, in: Vierteljahresschrift für Wissenschaftliche Pädagogik 3/1975.

**Rainer Eisfeld**, Dr. rer. pol., geb. 1941; 1968 bis 1973 Assistent und Dozent an der Universität Frankfurt, seit 1974 o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Osnabrück.

Veröffentlichungen u. a.: Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus, Stuttgart 1972; Souveränität und Supranationalität (Beitrag zum DIFF-Fernstudienlehrgang Sozialkunde), Tübingen 1975.

**Ulrich Müller**, geb. 1944 in Schwäbisch-Hall; Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen; 2. Staatsexamen 1975; Tätigkeit in der hochschulpolitischen Auseinandersetzung 1968—1971; danach nebenamtlich Referent bei der Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg; seit dem 2. Staatsexamen wissenschaftlicher Mitarbeiter im Wirtschaftsrat der CDU e. V., Bonn.

Veröffentlichungen: Denken — reden — überzeugen. Leitfaden zur Diskussions- und Argumentationstechnik, Rottweil 1974; verschiedene kleinere Aufsätze in Publikationsorganen aus dem CDU-Bereich.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Länderpartikularismus oder kooperativer Bildungsföderalismus?

## Kulturhoheit im Wandel

Obwohl gerade in einer Zeit, die aus konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Gründen zu rationellerem und effizienterem Mittelleinsatz zwingt, auf bildungspolitischem Sektor eine verstärkte gesamtstaatliche Kooperation von Bund und Ländern nötiger denn je wäre — insbesondere hinsichtlich der von den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen betroffenen Bildungsfinanzierung —, läßt sich an mehreren Symptomen genau der entgegengesetzte Entwicklungstrend beobachten. So verschärfen sich trotz wachsender Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und steigender Mobilitätsquote die regionalen Unterschiede im Bildungsangebot zusehends, am deutlichsten am Stadt-Land-Gefälle sichtbar. Noch offenkundiger wird die bildungspolitische Auseinanderentwicklung von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander an dem gegenwärtig heftig umstrittenen Problem der Hochschulzulassung, deren Regelung geradezu als Gradmesser für das Funktionieren des kooperativen Bildungsföderalismus gelten kann. Verweist nicht das zumindest vorläufige Scheitern einer bundeseinheitlichen Zugangsregelung im Hochschulrahmengesetz und das Abbröckeln des Bund-Länder-Kompromisses im Staatsvertrag, der im Bonus-Malus-System für verfassungswidrig erklärt wurde, auf eine Renaissance des bildungspolitischen Länderpartikularismus? Folgt auf die mühsam erreichte, bei aller Vorläufigkeit wenigstens jedoch noch einheitliche technokratische Mängelverwaltung des Staatsvertrages das totale Länderchaos? Die in der Geschichte der Bundesrepublik einmalige Tatsache, daß sich die CDU-Länder — zumindest im Punkte der Fristverlängerung — der von einem SPD-Land initiierten Revisionsklage gegen das bayerische Verfassungsurteil anschließen und damit die Wahrung ihrer bildungspolitischen Landesinteressen über die Parteiräson stellen, läßt den Länderpartikularismus erstmals über die Parteipolitik siegen. Die Vorschläge einer Länderkontingentierung der Studienplätze machen den Trend zur Regionalisierung der Bildungspolitik offenkundig.

In dieser prekären Situation, in der schwerwiegende bildungspolitische Entscheidungen über den Numerus clausus, die berufliche Bil-

dung, die Vorschulerziehung, die Weiterbildung und andere Bereiche gefordert sind, in der die Disharmonien zwischen Beschäftigungssystem und Bildungswesen wachsen — erinnert sei nur an die „Lehrerschwemme“ und den Lehrstellenmangel —, gerät zusätzlich neben dem Zug zum regionalen Länderpartikularismus das komplizierte Institutionengeflecht der zahlreichen bildungspolitischen Beratungsgremien durch die am Bildungs- und Wissenschaftsrat entzündete Debatte immer mehr ins Wanken. Liegt in dieser äußeren Krise die Chance zur umfassenden Reform der gesamten Bildungsberatung, Bildungsforschung und Bildungsplanung? Oder birgt dies nicht vielmehr die Gefahr in sich, daß statt über dringende Sachprobleme und Ziele nur noch über Mittel, Wege und Methoden — sprich über Gremien, Institutionen und Kompetenzen — diskutiert wird? Diese drohende Verlagerung brennender Bildungsprobleme auf die unergiebigste Ebene institutioneller Formalfragen verfällt in den alten Fehler der Überbetonung von Verfahrens- anstelle von Sachregelungen. Dies wäre der selbsterklärte Abschied der Bildungspolitiker in Bund und Ländern angesichts einer Situation, in der Bildungs- und Kulturpolitik Zug um Zug von Verfassungsrichtern und Finanzministern diktiert wird.

Wenn Bildungspolitik weiterhin gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden sein soll und wenn nicht der äußeren Bildungsexplosion eine noch wesentlich verhängnisvollere Bildungsimpllosion folgen soll — die frühere, durch intensive Bildungswerbung einmal erreichte Bildungseuphorie weicht immer mehr einer Resignation, einem Bildungsdefätismus und pragmatischen Bildungsskeptizismus, der bisweilen schon Züge offener Bildungsfeindlichkeit annimmt —, wenn ferner die durch eine funktionale Bildungstheorie mit ihrem inhaltsleeren Bildungsbegriff verbildete Gesellschaft verhindert werden soll, dann scheint eine Neubesinnung auf die Grundlagen des *kooperativen Bildungsföderalismus* unerläßlich. Die Chance der Krise liegt im perspektivischen Nachdenken sowohl über realistische Lösungsmöglichkeiten für aktuelle Bildungsprobleme als

auch insbesondere über die Grundlagen, Ziele und Aufgaben der Kultur- und Bildungspolitik. Die Voraussetzungen dafür sind günstiger als in der hektischen Phase der Bildungsexpansion. Wenn sich nicht der Fehler einer ständigen Rotation der Bildungskonzepte, einer Reform in Detailpunkten ohne bildungspolitisches Koordinatensystem wiederholen soll, erscheint die grundlegende Diskussion der politischen, verfassungsrechtlichen und institutionellen Grundfragen des kooperativen Bildungsföderalismus mit Blick auf sich anbahnende Entwicklungstrends und konzeptionelle Realisierungsvorschläge unabdingbar.

Bevor näher auf Struktur und Entwicklung des kooperativen Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik eingegangen wird, soll zunächst eine Standortbestimmung und Horizontabgrenzung des Begriffes Kulturpolitik vorgenommen, also eine Antwort auf die Frage nach Wesen, Aufgabe und Funktion der Kulturpolitik im Gefüge der Gesamtpolitik erteilt werden.

Kulturpolitik im weitesten Sinn umfaßt den Gesamtkomplex der Bildungsplanung, des institutionalisierten Schul- und Hochschulwesens, der wissenschaftlichen Forschung, des nichtformalisierten Bildungswesens (Vorschule, Erwachsenen- und Weiterbildung), der Massenmedien, der Kunst, der allgemeinen Kulturpflege bis hin zum Denkmal-, Ensemble-, Landschafts- und teilweise Umweltschutz sowie auch der auswärtigen Kulturpolitik. Sie nimmt somit in ihrer Sinngebungsfunktion für die Gesellschaft eine Prioritätenstellung in der Gesamtpolitik ein, auch wenn dies nicht in den jeweiligen Regierungsprogrammen explizit zum Ausdruck kommt. Dennoch erweckt der erst um die Jahrhundertwende — nach den Wogen des Kulturkampfes — im politischen Sprachgebrauch erscheinende Begriff Kulturpolitik bisweilen noch heute in liberalen Kreisen gewisse Assoziationen zur illegitimen staatlichen Intervention in die autonome Kultursphäre. Andererseits wird Kulturpolitik inzwischen von den Heilspropheten der Neuen Linken, die energisch an den geistigen Monumenten traditioneller Kultur rütteln, längst als wirksamstes Mittel zur Systemüberwindung durch Kulturrevolution umfunktionierte und politisch zweckentfremdet. Nicht zuletzt dadurch hat die Kulturpolitik, die lange Zeit als esoterisches Randgebiet der Politik in ihrer Bedeutung unterschätzt wurde, in letzter Zeit eine — allerdings bedenkliche — Aufwertung erfahren. Seitdem sie von Ideologen als langfristiger Hebel zur Systemveränderung entdeckt worden ist, steht Kulturpolitik heute vor der eigentlichen Grundsatzent-

scheidung zwischen Kulturrevolution oder freiheitlicher Kulturpolitik.

Dessen ungeachtet hat die von starker Mobilität und Dynamik geprägte moderne Industriegesellschaft einen — wenn auch in Wellenbewegungen sich vollziehenden — sich immer mehr verdichtenden Grad der Vereinheitlichung und nivellierenden Verflachung auf kulturpolitischem, insbesondere bildungspolitischem Sektor zur Folge. Während noch die Reichsverfassung von 1871 die Kulturpolitik zur absoluten Domäne der Länder erklärt hatte, gibt das Grundgesetz von 1949 dem Bund in Fortführung dieser Tradition im Vergleich zur Weimarer Verfassung von 1919 nur geringe kulturpolitische Zuständigkeiten. Analog dem klassischen Bundesstaatsprinzip, wonach der Kulturbereich Kernstück des Föderalismus und konkrete Emanation der vertikalen Gewaltenteilung ist, wurde nicht zuletzt unter dem Einfluß der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg die materiale Staatsfunktion der Kulturpolitik primär den Ländern zugeordnet, was zumeist mit dem Begriff der Kulturhoheit der Bundesländer bezeichnet wird.

Die ursprünglich befürchtete, mit dem Schlagwort vom Schulchaos heftig kritisierte partikularistische Kulturhoheit der Bundesländer hat sich durch vielfältige, weitverzweigte Formen der Selbstkoordination der Länder untereinander und zahlreiche Abkommen zwischen Bund und Ländern zum kooperativen Bildungsföderalismus gewandelt, der allerdings schon wieder in einen Aufweichungsprozeß eingetreten ist. Signalisiert dies die Rückwandlung der in mühevollen politischen Verhandlungen erreichten kooperativen Form der Kulturhoheit zu einem Länderpartikularismus, der die ursprünglichen Bedenken gegen das föderalistische Prinzip der Kulturhoheit neu aufleben und diese nur noch als unnötigen Ballast und von den Vätern des Grundgesetzes auferlegte Hypothek erscheinen läßt? Oder bietet sich hiermit die Gelegenheit zu einer den künftigen Erfordernissen entsprechenden Interpretation, einer Aktualisierung und zeitgemäßen Praktizierung der Kulturhoheit in neuen Strukturformen? Zur Beantwortung dieser aktuellen Fragen soll zunächst der Standort der Kulturpolitik im weiten Feld der Gesamtpolitik bestimmt werden, bevor dann auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die aktuellen politischen Entwicklungstrends der Kulturhoheit eingegangen wird. Dazu ist zunächst eine Begriffsdefinition und Abgrenzung der Termini Kultur, Kulturpolitik und Kulturhoheit unerlässlich.

## I. Kultur, Kulturpolitik, Kulturhoheit

Versteht man unter Kultur nicht nur — im interpretatorisch engeren Sinn — die vom Menschen veränderte und gestaltete Umwelt, sondern im weiteren Sinn die „Gesamtheit der typischen Lebensformen einer Bevölkerung einschließlich der sie tragenden Geistesverfassung, besonders der Werteinstellungen“<sup>1)</sup>, so wird der ambivalente Doppelcharakter des Begriffs Kultur in seiner statischen und dynamischen Komponente deutlich. Denn einerseits meint Kultur die „Summe aller menschlichen Werke, andererseits aber gerade dieses menschliche Wirken selbst als ein von Wertmaßstäben und Zielvorstellungen geleitetes, formendes, verfeinerndes und veredelndes Handeln“<sup>2)</sup>. Die Betrachtung des weiter gefaßten Kulturverständnisses im Sinne von politischer Sozialisation oder der „political culture“<sup>3)</sup> soll hier außer Betracht bleiben.

Nach der sozialistischen Definition der Kultur, die deren Kausalzusammenhang mit der ökonomischen Gesellschaftsformation betont, gestaltet erst die sozialistische Kulturrevolution die vom Klassencharakter geprägte Nationalkultur in die sozialistische Volkskultur um. So rühmt sich die DDR seit der Bitterfelder Konferenz (1959) ihrer sozialistischen Nationalkultur, die sich auf der Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse und der Führung der sozialistischen Partei als „Teil der Kultur des sozialistischen Weltsystems“ versteht, als „Quell aller geistigen und sittlichen Kräfte der sozialistischen Menschengemeinschaft“, die in einem „realen Humanismus und einer echten Volkskultur“ alles „Gute, Wahre und Schöne des nationalen Kulturerbes“ aufhebt und als „Hüterin des kulturellen Erbes und der progressiven demokratischen Kultur der Gegenwart des ganzen deutschen Volkes“<sup>4)</sup> die fortschrittlichen Kräfte in den kapitalistischen Staaten beeinflussen will. Die sozialistische Kulturrevolution wird so mit einem doktrinären kulturpolitischen Alleinvertretungs- und einem messianisch-aggressiven Expansionsanspruch verbunden.

Ohne hier näher auf diese einseitige Interpretation eingehen zu wollen, die später in der

Kulturrevolution der Neuen Linken mit unbedeutenden Abwandlungen ihren Niederschlag gefunden hat, umfaßt der Begriff Kultur allgemein die Hauptbereiche Bildung, Wissenschaft und Kunst sowie den Bereich des Geistigen, der Religion, der Weltanschauung, kurzum den Gesamtkomplex der Sinnvermittlung. Zur Bildung zählen dabei vor allem das institutionalisierte Schulwesen, die Einrichtungen der Erwachsenen- und Jugendbildung; zur Wissenschaft das Hochschulwesen und die wissenschaftliche Forschung, zur Hauptform der Sinnvermittlung vor allem die Massenmedien; Kunst impliziert in einem erweiterten modernen Verständnis nicht nur die Schönen Künste, sondern etwa auch den Naturschutz, die Landschafts- und Denkmalspflege sowie einen Teil der Massenmedien.

Dies steckt in grober Form den quantitativen Rahmen der Kulturpolitik ab. Während bis ins späte Mittelalter die Kirche Hauptträgerin der Kulturpflege war, erlangt erst zu Beginn der Neuzeit mit der Überwindung der Aufklärung und dem Übergang zur Industriegesellschaft der Staat allmählich Kompetenzen im Kulturbereich. Die Ursprünge staatlicher Kulturpolitik liegen im 19. Jahrhundert. Zwar wurde die eigentliche Bezeichnung in Deutschland relativ spät, nämlich erst um die Wende zum 20. Jahrhundert, verwendet. Die erste enzyklopädische Definition des Begriffes Kulturpolitik findet sich im Herder-Staatslexikon aus dem Jahre 1929, wo Kulturpolitik als „kulturbewußte Betätigung in bezug auf den Kulturstaat, und zwar sowohl als Funktion des Kulturstaates selbst wie auch als Betätigung innerhalb des Kulturstaates“, verstanden wird. Die originäre Wurzel staatlicher Kulturpolitik ist allerdings schon im Begriff der Kulturpolizei zu suchen, die „eine intensive Tätigkeit des Staates auf kulturellem Gebiet unter Ablösung anderer Kulturträger“<sup>5)</sup> brachte. Die Kulturphilosophie und Kulturkritik großer Gelehrter des 19. Jahrhunderts wie Burckhardt und Nietzsche, die den Kulturverfall beklagten, sind weitere Quellen staatlicher Kulturpolitik. Den nach heutigem Verständnis politischen Charakter gewann sie erst im Bismarckschen Kulturkampf, dem eigentlichen Vorläufer des modernen Begriffs Kulturpolitik. In der zentralen Auseinandersetzung um die staatliche Schulaufsicht wurde hier exemplarisch die Kultur vom verwalteten zum politischen Element. Historisch betrach-

<sup>1)</sup> Brockhaus Enzyklopädie, Wiesbaden 1970, Bd. 10, S. 733; vgl. auch: Herder Staatslexikon, Freiburg 1960, Ed. V, S. 164.

<sup>2)</sup> Deutsche Kulturpolitik, Dokumente, hrsg. v. M. Abelein, Düsseldorf 1970, S. 12.

<sup>3)</sup> G. Almond, S. Verba, The Civic Culture, Boston 1965.

<sup>4)</sup> Vgl. Harald Bühl, Kulturpolitisches Wörterbuch, Berlin-Ost 1970, S. 286 ff.; G. Klaus, M. Buhr (Hrsg.), Philosophisches Wörterbuch, Leipzig 1966, S. 302 f.

<sup>5)</sup> M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1968, S. 197.

tet erhielt die Kulturpolitik in Deutschland relativ früh ein eigenes Ressort. Zwar zählte die Kulturverwaltung noch nicht zu den fünf klassischen Ministerien (Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges, Militär) der Stein-Hardenbergschen Preußischen Reformen von 1808; doch schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts leiteten die Kultusministerien den Aufspaltungsprozeß bestimmter Sonderressorts neben den klassischen Staatsministerien ein <sup>6)</sup>.

Träger der Kulturpolitik kann je nach politischem Verständnis primär der Staat oder die Gesellschaft sein. Ohne an der positivistischen Maxime der strikten Unterscheidung von Staat und Gesellschaft festhalten zu wollen, läßt sich in einer totalitären Staatsordnung eine Überbetonung oder gar Verabsolutierung des staatlichen Elements unter Ausschaltung gesellschaftlicher Initiativen beobachten, während in einem liberalistischen Staatswesen der Akzent mehr auf der Gesellschaft als Träger der Kulturpolitik liegt. Nach der Zäsur des Dritten Reiches wurde in der Bundesrepublik als pluralistischer Demokratie der vom Deutschen Reich über die Weimarer Republik kontinuierlich verlaufende Trend zunehmender Bedeutung gesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem Staat auf kulturellem Gebiet fortgeführt. Gegenwärtig erleben wir ein Anwachsen, jedoch keine Dominanz des gesellschaftlichen Einflusses auf die Kulturpolitik, was sich insbesondere an den zahlreichen nichtstaatlichen Bildungsberatungsgremien zeigt.

Kulturpolitik läßt sich globalpolitisch der Gesellschaftspolitik zuordnen; sie steht in engem Zusammenhang mit der Sozialpolitik, was beispielsweise am Ausbildungsförderungsgesetz deutlich wird. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Sozial- und Kulturpolitik sowohl in der Intention als auch im Adressatenkreis grundverschiedene Ansatzpunkte haben. Denn im Unterschied zur an Gesellschaftsschichten — also kollektiv — orientierten Sozialpolitik ist Kulturpolitik primär am Individuum, an der Bildung und Förderung des einzelnen orientiert, wenn auch die Linke gerade diesen personalen Aspekt durch Verabsolutierung des Gesellschaftlichen leugnet und heftig attackiert. Insofern kann Kulturpolitik nicht lediglich als Funktion der Gesellschaftspolitik verstanden werden. Gerade angesichts der Finanzkrise wird jedoch künftig der Zusammenhang zwischen Bildungspolitik und Wirtschafts- und Infra-

strukturpolitik stärker betont werden und insbesondere die Bildungsplanung enger mit der Finanzplanung gekoppelt werden müssen.

Prinzipiell lassen sich verschiedene Funktionen des Staates im Kompetenzbereich der Kulturpolitik unterscheiden <sup>7)</sup>:

1. *Staatlicher Schutz* der Kultur: Da Kultur nicht im luftleeren Raum schwebt, droht ihr prinzipiell von den Monopolisierungstendenzen der Gesellschaft (z. B. Monopolisierung der Sinnvermittlung durch Neomarxisten) dieselbe Gefahr wie vom Staatsdirigismus, nämlich die Zerstörung ihrer Autonomie. Daher ist ein staatlicher Schutz der Kultur in abgegrenztem Rahmen unerläßlich.

2. *Staatliche Förderung* der Kultur: Der Staat kann sich aufgrund der immensen Bedeutung der Kulturpolitik, die in einer gewinnorientierten, materialistischen Gesellschaft nicht genügend honoriert wird, nicht auf den Schutz der Kultur beschränken, sondern muß diese aktiv fördern, etwa durch finanzielle Unterstützung von Orchestern, Theatern usw.

3. *Staatliche Gestaltung* der Kultur: Die direkte Kulturvermittlung, insbesondere durch das vorwiegend in die Länderkompetenz fallende Bildungswesen, ist der eigentliche Schwerpunkt staatlicher Kulturpolitik.

In diesem materialen Kern der Kulturhoheit der Länder, nämlich der organisatorischen und inhaltlichen Bestimmung des Schulwesens, offenbart sich die aktive „Kulturgestaltungsmacht“ <sup>8)</sup> des Staates am nachdrücklichsten.

Es zeigt sich also, daß im heutigen Kulturstaat die Anerkennung eines autonomen kulturellen Bereiches nicht gleichbedeutend ist mit völligem Verzicht auf staatliche Einwirkung auf die Kultur, sei es als Schutz, Förderung, Gestaltung oder direkte Vermittlung. Der demokratische Kulturstaat moderner Prägung, der gerade erst durch aktive Kulturpolitik die materiale Voraussetzung der verfassungsrechtlich garantierten freien Entfaltung der Kultur schafft, nimmt also eine Mittelposition zwischen der in totalitären Staaten praktizierten Kulturpolitik der „staatlichen Regie“ <sup>9)</sup> und der liberalistischen Kulturpolitik der staatlichen Garantie, also zwischen absoluter Gesellschaftsdominanz und staatlich-dirigistischem Zwang ein.

<sup>6)</sup> Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969.

<sup>7)</sup> M. Abelein, a. a. O., S. 229 f.

<sup>8)</sup> Ebda., S. 234.

<sup>9)</sup> Deutsche Kulturpolitik, a. a. O., S. 12.

## II. Kulturhoheit der Länder und Kompetenzen des Bundes

Nach der Phase der totalitären Gleichschaltung aller kulturellen Bereiche durch das parteilich-zentralistische Funktionärswesen des Nationalsozialismus, dessen Ideologie analog dem klassischen und Neomarxismus Kultur zum Instrument der Politik zweckentfremdete und Kultur mit Kult verwechselte, wurde staatliche Kulturpolitik nach 1945 zunächst äußerst zurückhaltend praktiziert. Als Konsequenz negativer historischer Erfahrung sollte der Kulturföderalismus eine „Monopolisierung von Zuständigkeiten im kulturellen Bereich“<sup>10)</sup> verhindern. Die Kulturhoheit der Bundesländer in einem föderalistischen Schulwesen, die den Ländern die Kompetenz über den Kulturbereich überträgt, wird bisweilen als Kulturautonomie im weiten Sinne, als Selbstbestimmungsrecht der Länder in kulturellen Fragen charakterisiert. Kulturhoheit in diesem Verständnis wurde den Ländern durch das Kontrollratsgesetz Nr. 1 übertragen, das die zentralistische Kulturverwaltung des Dritten Reiches beseitigte. Die Direktive Nr. 54 des Alliierten Kontrollrates vom 25. 6. 1947 forderte u. a. gleiche Bildungschancen für alle, allgemeine Schulpflicht vom 6. bis zum 15. Lebensjahr, generelle Schulgeld-, Lehr- und Lernmittelfreiheit. Durch je nach Kulturverständnis unterschiedlich akzentuierte Kulturzentren der Besatzungsmächte (Amerikahaus, British Center, Centre Culturel, Haus der Kultur der UdSSR) wurde die Eigeninitiative der Länder angeregt. In der Unterschiedlichkeit der Besatzungszonen liegt ein neuer Ausgangspunkt der Vielfältigkeit und starken Unterschiedlichkeit der heutigen Bundesländer auf kulturellem Gebiet.

Dieses, auf alte deutsche Tradition zurückgehende und von den Alliierten wiederbelebte föderalistische Prinzip der Kulturhoheit wurde in der Bundesrepublik mit Inkrafttreten des Grundgesetzes verfassungsrechtlich sanktioniert. Das in Art. 20 und 28 GG verankerte Sozialstaatlichkeitsprinzip, das die staatliche kulturelle Förderung als evolutionär-gestaltendes Moment und somit gleiche Bildungsmöglichkeit für alle impliziert, zeigt in Verbindung mit dem Gleichheitspostulat des Art. 3 GG die Konturen einer Bildungsverfassung im Sinne einer öffentlichen Verantwortung für das Erziehungssystem. Eine konkrete Standortbestimmung des kulturellen Bereiches, wie sie etwa im dritten Hauptteil der Bayerischen Verfassung oder in Art. 12 und 16 der Verfassung von Baden-Württemberg definiert ist,

<sup>10)</sup> H. Glaser, Vom Unbehagen in der Kulturpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52/72, S. 5.

wird allerdings im Grundgesetz nicht vorgekommen.

Während das Grundgesetz ursprünglich lediglich im Rahmen der Grundrechte (Art. 7 GG) die staatliche Schulaufsicht, die Grundsätze des Religionsunterrichts und der Privatschulfreiheit regelte, wurde durch die Verfassungsänderung vom 12. 5. 1969 dem Bund die Rahmengesetzgebung über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75, 1 a GG) und die Mitwirkung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben beim Ausbau und Neubau von Hochschulen übertragen (Art. 91 a GG). Ferner können nach Art. 91 b Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung sowie bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken.

Vor der Grundgesetzänderung standen dem Bund schon Kompetenzen mit direkter oder indirekter Bedeutung für das Bildungswesen und die Kulturpolitik im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zu: der Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 74, 5 GG), das Recht der Wirtschaft (Art. 74, 11 GG), woraus sich das Berufsbildungsgesetz ableitet, die friedliche Nutzung der Kernenergie (Art. 74, 11 a GG), das Arbeitsrecht (Art. 74, 12 GG) und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, 13 GG). Als Rahmengesetzgebung regelte der Bund schon vor 1969 die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden Personen, z. B. der Lehrer. Der Bund finanzierte gemeinsam mit den Ländern schon vor 1969 die Studienförderung nach dem damaligen Honnefer Modell und den Ausbau bestehender und einiger neugegründeter Hochschulen.

Mit der Grundgesetzänderung vom 12. 5. 1969 ist ein erheblicher Einbruch in die Kulturhoheit der Länder erfolgt, jedoch nicht gegen den Widerstand der Länder, die dazu im Bundesrat ausdrücklich ihre Zustimmung gegeben haben. Der Bund erhielt die Zuständigkeit für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74, 13 GG) als konkurrierende Gesetzgebung sowie die Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75, 1 a GG). Ferner wurde ein völlig neuer Abschnitt VIII a als Gemeinschaftsaufgaben neu in das Grundgesetz eingefügt. Im Zuge dieser Gemeinschaftsaufgaben wirkt der Bund beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken

bei der Erfüllung der Länderaufgaben mit. Nach Art. 92 b GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Sowohl das Bundesausbildungsförderungsgesetz, der Bildungsgesamtplan als auch das Hochschulrahmengesetz sind die konkreten bildungspolitischen Resultate dieser Grundgesetznovellierung.

Die Verfassungsänderung von 1969, die letztlich eine einseitige Konzession der Länder an den Bund war, wirft die Frage auf, warum gerade auf dem genuin landespolitischen Sektor der Kulturpolitik zuvor selbstbewußt gewährte Kompetenzen der Länder aufgegeben wurden. Je heftiger die Kulturpolitik der Länder angegriffen wurde — ausgelöst durch die Studentenunruhen im Jahre 1968 —, desto mehr verstärkte sich die Bereitschaft der Länder, den Bund durch Kompetenzabgaben in die politische Verantwortung für die wachsenden kulturpolitischen Probleme einzubeziehen, um dann auch auf dessen Zuständigkeit verweisen zu können. Der spätere Widerstand der Länder zu Beginn der siebziger Jahre gegen den Versuch des Bundes, seine neugewonnenen bildungspolitischen Kompetenzen im Hochschulrahmengesetz oder in der beruflichen Bildung nach seinen Vorstellungen auch tatsächlich zu realisieren, deutet weniger auf eine Wiederbelebung des Kulturföderalismus als vielmehr auf zunehmende parteipolitische Polarisierung hin. Auf einem anderen Gebiet der Kulturpolitik haben sich inzwischen die Fronten völlig verschoben: So können heute bei der Kritik an der Pressekonzentration, die als Teil der Medienpolitik in den Kompetenzbereich der Kulturpolitik fällt, die Länder mit zynischem Selbstbewußtsein auf die bisher vom Bund vernachlässigte Rahmenkompetenz (Art. 75, 2 GG) in diesem Punkt verweisen.

Dem zersplitterten Bildungskonzept — falls man überhaupt von einem systematischen Konzept sprechen kann — im Teil VII des Grundgesetzes entspricht organisatorisch die unsystematische Kompetenzstreuung der Kulturpolitik über eine Vielzahl von Ministerien und Ämtern — ein typisches Kennzeichen für die äußerst heterogene Bundeskulturverwaltung. Weder das erst 1962 errichtete Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung noch die 1972 aufgeteilten Bundesministerien für Forschung und Technologie sowie für Bildung und Wissenschaft konnten sich bis heute zu einer im Rahmen der Bundeskompetenz agierenden bildungspolitischen Zentralbehörde entwickeln; noch immer haben beispiels-

weise das Auswärtige Amt oder das Innenministerium eigene Kulturabteilungen.

Kulturelle Angelegenheiten sind, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft — wie sie eben enumerativ aufgeführt wurden —, prinzipiell Ländersache (Art. 30 GG). Wenn die Bundesländer auch durch das in Art. 11 GG festgelegte Grundrecht auf Freizügigkeit und Mobilität sowie das Prinzip der freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12, 1 GG) in Verbindung mit dem demokratischen Konformitätsprinzip und der Bundesgarantie des Art. 28 GG verfassungsimmanent eingeschränkt sind, so hat die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik hinsichtlich der Kulturkompetenz doch deutlich eine Option zugunsten der Länder ausgesprochen (Art. 30; 70; 83 GG). Zwar überwölben die bildungspolitisch relevanten Grundrechte die Kompetenzen der Länder, aber das Grundgesetz hat das „quantitative Schwergewicht der Erledigung der kulturellen Staatsaufgaben den Ländern überlassen“<sup>11)</sup>. Diese Tatsache wirkt sich am nachdrücklichsten bei der Bildungsfinanzierung aus: die Länder tragen 68 %, die Kommunen 22,6 %, der Bund lediglich 9,4 % der gesamten Bildungsausgaben. Während in den Länderhaushalten zwischen 26 und 30 % der Gesamtausgaben dem Bildungsressort zukommen, liegt im Bundeshaushalt der Anteil für Bildung und Wissenschaft nur bei 2,8 %, zusammen mit den Mitteln für Forschung und Technologie bei 5,5 %. Diese gravierende Diskrepanz macht einen bildungspolitischen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern dringend notwendig.

Die Verfassungsrechtsprechung hat bei Konfliktfällen zwischen Bund und Ländern in kulturpolitischen Fragen stets eine *länderfreundliche Haltung* eingenommen. So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht im sogenannten „Fernsehurteil“ von 1961 dem Bund die Errichtung der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ verboten, da die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehsendungen den Ländern zustehe. Nach dem Grundsatz, daß der Bund nur Gesetzgebungsbefugnisse hat, soweit sie ihm das Grundgesetz ausdrücklich verleiht (Art. 70, 1 GG), spricht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 228) gerade in kulturellen Angelegenheiten bei Zweifeln über die Zuständigkeit keine „Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz“. Dennoch versucht der Bund, eine ständige kulturpolitische Kompetenzausweitung zu erreichen.

<sup>11)</sup> Oppermann, a. a. O., S. 580.

Nach dem Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 6, 309) ist das Schulwesen das eigentliche „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“. Sowohl der relativ hohe Anteil des Bildungsbudgets innerhalb der Länderhaushalte als auch das starke politische Gewicht der Kultusministerien in den Landesregierungen sind nur wenige von vielen Symptomen dafür, daß die Schul- und Bildungspolitik materialer Schwerpunkt der Kulturhoheit der Länder ist. Doch nicht allein den Kultusministerien, sondern auch den Innenministerien der Länder kommen Befugnisse zu, die inhaltlich der Kulturverwaltung zugerechnet werden müssen (Presse, Film, Funk, Naturschutz, Verwaltungsschulen u. a.); erhebliche kulturpolitische Kompetenzen haben auch die Staatskanzleien der Länder, denen meistens die Landeszentralen für politische Bildung unterstehen. Die Länder unterhalten auch verschiedene Institutionen der Bildungsplanung, so etwa das Pädagogische Zentrum in Berlin seit 1965, das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Hessen seit 1964 und das Institut für Bildungsforschung und Bildungsplanung in Bayern seit 1969.

Wenn auch verschiedentlich kulturpolitische Verfassungskonflikte zwischen Bund und Ländern entstanden sind, wenn auch Rundfunk, Fernsehen und Theater durch pluralistische Vielfalt in aner kennenswerter Weise den jeweiligen historischen, geographischen und

weltanschaulichen Vorstellungen gerecht zu werden versuchen, wenn auch erhebliche Unterschiede in den Schulverfassungen und in der Bildungspolitik der Länder bestehen, die durch Ideologisierung noch verstärkt werden, so konnte sich dennoch in der Bundesrepublik bei allen Bestrebungen zum Länderpartikularismus in letzter Zeit eine prinzipielle Gleichgerichtetheit im Sinne eines inhaltlichen Minimalkonsenses übereinstimmender Grundsätze eines allgemeinen deutschen Schulrechts entwickeln. Etwa seit Mitte der fünfziger Jahre hat sich in der politischen Praxis „ein hohes Maß an Übereinstimmung über die föderalen Aspekte des Kulturbereiches“<sup>12)</sup> herausgebildet.

Dies ist das positive Ergebnis einer weitverzweigten kulturpolitischen Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander. Die in der Anfangsphase der Bundesrepublik befürchtete, jedoch positiverweise nicht — oder besser noch nicht — eingetretene partikularistische Kulturhoheit der Bundesländer — von Schelsky mit dem zutreffenderen Begriff „Kulturverwaltungshoheit“ gekennzeichnet — hat sich zu einem komplexen System des kooperativen Kulturföderalismus gewandelt, in dem Bund und Länder bzw. die Länder untereinander auf dem Weg der Selbstkoordination über Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und Rahmenvereinbarungen ihre Kultur- und Bildungspolitik aufeinander abstimmen.

### III. Institutionen des kooperativen Kulturföderalismus

Um die differenzierte, vielschichtige Verästelung der Kulturpolitik in ihren institutionalisierten Formen und informellen Kanälen zu verdeutlichen, soll nun in chronologischer Folge ein Überblick über die wichtigsten, außerhalb der verfassungsmäßigen Institutionalisierung liegenden Gremien und Institutionen als Wegweiser durch das mittlerweile mit Unterkommissionen über 150 Gremien umfassende, immer unüberschaubarer werdende Institutionengeflecht des kooperativen Kulturföderalismus gegeben werden.

#### **Ständige Konferenz der Kultusminister (KMK)**

Noch vor der Verabschiedung des Grundgesetzes wurde mit der KMK, die sich 1948 aus dem Zonenerziehungsrat und der Abteilung Kulturpolitik des Länderrates entwickelte, ein sehr effektives Koordinationsgremium geschaffen. Damit war noch vor jeglicher bundesweiten Verfassungsnormierung das Funda-

menten des kooperativen Kulturföderalismus gelegt. Aufgabe der KMK ist es, Angelegenheiten der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung zu behandeln und gemeinsame Anliegen zu vertreten. Die KMK setzt damit Bestrebungen fort, die schon 1920 in der Weimarer Republik mit der Reichsschulkonferenz begonnen hatten. Über nahezu alle Bereiche des Erziehungs- und Bildungswesens faßte die KMK bisher mehr als 500 Beschlüsse, die nun seit über 25 Jahren die bildungspolitischen Weichen der Bundesrepublik stellen. Die KMK besteht aus dem Plenum mit allen Kultusministern, welches mit Einstimmigkeit Beschlüsse faßt, die aber lediglich Empfehlungscharakter für die Länder haben; das Plenum wählt ein Präsidium; für die einzelnen Sachgebiete werden besondere Ausschüsse eingesetzt. Die Beschlüsse

<sup>12)</sup> Ebda., S. 577.

der KMK können auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips, das bei allen Beschlüssen erforderlich ist, als über allen Parteidifferenzen stehender kleinster gemeinsamer bildungspolitischer Nenner der Länder gelten.

Die Tätigkeit der KMK hat zu einem relativ hohen Grad an Einheitlichkeit in unserem Bildungswesen beigetragen<sup>13)</sup>. Sie wird daher in der Beurteilung durchweg positiv gewertet: „Die Arbeit der KMK und ihres Schulausschusses gab dem Schulwesen der Bundesrepublik in den ersten 25 Jahren ihres Bestehens das eigentliche Gepräge und ist heute noch die Konstante im Auf und Ab der rasch wechselnden politischen Tendenzen. Die schöpferischen Kräfte steckten in diesen Jahrzehnten in der Bildungspolitik der Länder, aber es ist stets gelungen, in den Entwicklungen, die dort ihren Ausgang nahmen und allmählich heranreiften, vor dem Plenum der KMK zu einer Einigung zu kommen, die sich bewährte und Bestand hatte.“<sup>14)</sup> So ist doch trotz mancher Schwerfälligkeiten in der Konstruktion der KMK, wie z. B. das Einstimmigkeitsprinzip bei Beschlüssen oder deren Unverbindlichkeit für die Politik der Länder, „im gesamten Bildungsbereich der Bundesrepublik dank der Tätigkeit der KMK ein prinzipieller Gleichklang festzustellen, den es in der deutschen Geschichte bisher noch niemals gegeben hat“<sup>15)</sup>. Die im Jahre 1975 von der KMK verabschiedeten Normenbücher zur Vereinheitlichung der Prüfungsanforderungen im Abitur sind ein weiterer Schritt in diese Richtung. Die KMK wird auch weiterhin das wichtigste Koordinationsgremium und die entscheidende Schaltstelle des kooperativen Bildungsföderalismus sein.

### Abkommen und Vereinbarungen

In Verbindung mit der KMK wurden die Studienstiftung des deutschen Volkes, der Deutsche Akademische Austauschdienst und die Deutsche Forschungsgemeinschaft gegründet. Eine der ersten und bedeutendsten Vereinbarungen der Länder war das ‚Königsteiner Abkommen‘ von 1949 über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen, das erst 1969 außer Kraft getreten ist. Bundesregierung und die Länderregierungen schlossen 1951 eine Verwaltungsvereinbarung über Fragen der Forschungsförderung. Das Ministerpräsidentenabkommen vom 17. 2. 1955 ent-

<sup>13)</sup> Vgl. P.-L. Weinacht, Bildungsplanung, München 1971, S. 113; E. Höhne, Der Neuaufbau des Schulwesens nach dem Bildungsgesamtplan, Bamberg 1972, S. 9; H. Laufer, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1973.

<sup>14)</sup> Höhne, a. a. O., S. 8.

<sup>15)</sup> Laufer, a. a. O., S. 117.

hielt zahlreiche, auf die KMK zurückgehende Vorschläge zur Vereinheitlichung des Schulwesens, die dann im Hamburger Abkommen der Länder vom 20. 6. 1959 fortgeführt wurden. Im Jahre 1955 einigten sich die Länder auf eine einheitliche Studienförderung nach dem ‚Honnefer Modell‘, das später vom Bundesausbildungsförderungsgesetz abgelöst wurde.

### Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen

Auf Initiative des Bundesinnenministeriums und der KMK wurde 1953 der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen gegründet, der als Gutachtergremium nach Art. 1 seiner Satzung „die Entwicklung des deutschen Erziehungs- und Bildungswesens beobachten und durch Rat und Empfehlungen fördern“, als beratende Institution den politischen Instanzen zeitlich vorgeschaltet und deren Entscheidungen vorbereiten sollte.

Zwar fanden die umfangreichen Empfehlungen und Gutachten (insgesamt 29), besonders der Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens aus dem Jahre 1959, breite Resonanz in der öffentlichen Diskussion. Nachhaltigen Einfluß auf die Gestaltung des Bildungswesens konnte der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen jedoch vor allem deswegen nicht erlangen, weil ihm keine Regierungsvertreter angehörten. Daraus zog man bei den Nachfolgegremien des 1964 aufgelösten Ausschusses die Konsequenzen.

Wegen seiner bildungspolitischen Bedeutung soll hier eigens noch auf den Rahmenplan des Deutschen Ausschusses von 1959 eingegangen werden, der erstmals auf die umfassende Reformbedürftigkeit des damaligen Bildungssystems verwiesen hat. Er war jedoch in dem Antagonismus zwischen konservativen und progressiven Grundtendenzen, zwischen ‚Anpassung und Widerstand‘ verstrickt, worauf Schelsky schon damals hingewiesen hat<sup>16)</sup>. Dem Rahmenplan fehlte die stringente, geschlossene bildungspolitische Konzeption; „was er erstrebte, war lediglich ein partieller Ausgleich zwischen den ökonomischen Tendenzen unseres Gesellschaftssystems und den pädagogischen Aufgaben des Schulsystems“<sup>17)</sup>. Mit dem Rahmenplan wurden allerdings die Grundlagen eines folgensweren

<sup>16)</sup> H. Schelsky, Anpassung oder Widerstand. Soziologische Bedenken zur Schulreform, Heidelberg 1967.

<sup>17)</sup> J. Derbolav, Frage und Anspruch, Pädagogische Studien und Analysen, Wuppertal 1970, S. 82.

Strukturwandels der Bildungspolitik gelegt; denn der Bezugspunkt der Reform wurde seit dieser Zeit verstärkt die Gesellschaft. War die Orientierung an den Erfordernissen der modernen Welt zweifelsohne das Positive an diesem Reformprozeß, so barg der Rückgriff auf das anonyme Postulat der gesellschaftlichen Relevanz den Keim für die später einsetzende Ideologisierung der Bildung in sich.

### Wissenschaftsrat

Auf Grund eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern wurde 1957 der Wissenschaftsrat gebildet, der nach Art. 2 die Aufgabe hat, „1. auf der Grundlage der von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aufgestellten Pläne einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaften zu erarbeiten und hierbei die Pläne des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen, 2. jährlich ein Dringlichkeitsprogramm aufzustellen, 3. Empfehlungen für die Verwendung derjenigen Mittel zu geben, die in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder für die Förderung der Wissenschaft verfügbar sind“<sup>18)</sup>.

Der Wissenschaftsrat besteht aus der Wissenschaftlichen Kommission mit 22 Mitgliedern und der Verwaltungskommission mit 17 Mitgliedern. Um den Beschlüssen nach außen mehr Verbindlichkeit zu verleihen, nehmen an den Verhandlungen des Wissenschaftsrates im Unterschied zum früheren Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen auch Ministerialvertreter mit Stimmrecht teil. Während sich in der Anfangsphase, als der Wissenschaftsrat seine Hauptaufgabe im quantitativen Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen sah, die Mischung von Experten und Politikern bewährt hat, erwachsen dem Wissenschaftsrat, als die harte Diskussion um die innere Hochschulreform einsetzte, aus dieser Konstruktion heraus immer mehr Schwierigkeiten und Probleme. „Die Verantwortung der Politiker hat den Fortgang der Beratungen in diesem Bereich mehr aufgehalten als gefördert.“<sup>19)</sup>

### Staatsvertrag ZDF

Nach dem erwähnten Fernsehurteil gründeten die Länder in einem Staatsvertrag am 6. 6. 1961 die Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“. 1964 schlossen Bund und Länder ein Verwaltungsabkommen über die Förderung

<sup>18)</sup> Art. 2 des Abkommens, zit. nach: Hans-Georg Roth, *Bildung und Ausbildung*, Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S. 208 ff.

<sup>19)</sup> Höhne, a. a. O., S. 8.

von Wissenschaft und Forschung, das 1968 wieder verlängert wurde.

### Deutscher Bildungsrat

Den Nachteilen des Wissenschaftsrates suchte man mit der Errichtung des Deutschen Bildungsrates im Jahre 1966 zu begegnen. Auch hier wurden zwei Kommissionen gebildet: die Bildungskommission und die Regierungskommission mit jeweils 18 Mitgliedern. Beide Kommissionen stimmen allerdings getrennt ab, wobei die Regierungskommission nur beratende Stimme hat. Die Empfehlungen der Bildungskommission werden zwar mit der Regierungskommission durchdiskutiert und beraten, aber in eigener Verantwortung erstellt. „Auf diese Weise wird der notwendige Kontakt mit der Exekutive gewahrt, ohne daß die Kommission der eigentlich Planenden an etwaige Einsprüche der Regierenden gebunden wäre.“<sup>20)</sup> In dieser Trennung — bei gleichzeitiger Koordination von Planung und Entscheidung — liegt der eigentliche Unterschied in der Konstruktion des Deutschen Ausschusses und des Wissenschaftsrates zu der des Deutschen Bildungsrates. Außerdem waren Zielsetzung und Aufgabenstellung des Bildungsrates wesentlich konkreter formuliert, nämlich:

— Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, die den Erfordernissen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens entsprechen und den zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen berücksichtigen.

— Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen und den Finanzbedarf zu berechnen.

— Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens auszusprechen<sup>21)</sup>.

Da man die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Begründung der Bildungsplanung erkannt hatte, war der Bildungsrat bisher immer um ein gutes Verhältnis zur Wissenschaft bestrebt. Insbesondere arbeitet er mit dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung und dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung zusammen.

Die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates erarbeitete eine Reihe bedeutender und vielbeachteter Empfehlungen und Gutachten, am bedeutendsten den 1970 veröffentlichten Strukturplan für das deutsche Bildungswesen. Bei Ausklammerung des Hoch-

<sup>20)</sup> Ebda.

<sup>21)</sup> Art. 2, vgl. Handbuch der KMK, S. 169.

schulbereiches kann der Strukturplan — so umstritten einzelne seiner Aussagen auch waren — dennoch als das erste Gesamtkonzept der Bildungsreform „auf dem Wege von der Pragmatik zur Systematik“<sup>22)</sup> bezeichnet werden. „In diesem umfassenden Werk suchte die Bildungskommission den Gesamtaufbau des deutschen Bildungswesens in den Griff zu bekommen ... Zum ersten Mal war es gelungen, Schulreform als ein Ganzes zu sehen.“<sup>23)</sup>

### **Bildungsrat und Wissenschaftsrat überflüssig?**

Zweifelsohne haben Wissenschaftsrat und Bildungsrat als Kooperations- und Koordinationsgremien nachhaltigen Einfluß auf die Entwicklung des Bildungswesens gewonnen. Den Empfehlungen und Vorschlägen dieser Institutionen aber „Dogmencharakter“<sup>24)</sup> zusprechen zu wollen, kommt allerdings einer unrealistischen Überbewertung und falschen Einschätzung gleich.

Die wachsende Kritik an der Effizienz von Bildungs- und Wissenschaftsrat macht zumindest organisatorische und technische Verbesserungen der Arbeitsweise, wenn nicht gar eine völlige Neustrukturierung beider Bildungsgremien erforderlich. Hiermit bietet sich die einmalige Chance einer umfassenden Neuordnung der verästelten Bildungsberatung und Bildungsplanung in der Bundesrepublik. Denn im Rückblick wird deutlich, daß die beiden Gremien Bildungsrat und Wissenschaftsrat ihren in den Verwaltungsabkommen festgelegten Aufgaben nur ungenügend nachgekommen sind. So führt beispielsweise die Vermengung von Beratung und Entscheidung beim Wissenschaftsrat zu einer unlegitimierten faktischen Kompetenzverlagerung von der Exekutive auf den Wissenschaftsrat. Die Grenze zwischen Beratungs- und Exekutivfunktion des Wissenschaftsrates ist unscharf geworden. Diese unwägbareren Einflüsse auf die bildungspolitische Entscheidungsebene lassen den Beratungsmechanismus des Wissenschaftsrates politisch unkontrollierbar erscheinen.

Der Bildungsrat wiederum hat mit dem mehr theoretischen Charakter seiner Empfehlungen den Bezug zu den anstehenden aktuellen Bildungsproblemen zusehends verloren. Trotz der Verknüpfung von Bildungs- und Regierungskommission ist in der Praxis die Arbeit des Bildungsrates und der Bildungspolitiker

zu wenig aufeinander abgestimmt. Die einseitige, gesellschaftspolitisch motivierte Realitätsferne des Bildungsrates war die Ursache dafür, daß die bildungspolitische Diskussion weitgehend am Bildungsrat vorbei geführt worden ist, was zu einem Verlust des anfänglichen politischen Gewichts des Bildungsrates führte.

Die Lösung dieses Dilemmas liegt jedoch weder darin, die Bildungsberatung stärker der Politik zu unterwerfen, noch in dem anderen Extrem, die Politiker aus der Regierungskommission und damit aus dem Bildungsrat auszugliedern. Bildungsberatung muß primär wissenschaftliche Entscheidungshilfe für die Bildungspolitik zur Lösung brennender Probleme sein. Insofern bietet die Debatte um die Auflösung des Bildungsrates und Wissenschaftsrates die Chance zu einer Neustrukturierung des verwirrten bildungspolitischen Beratungssystems. Das Problem der Hochschulzulassung wie auch die Empfehlungen des Bildungsrates, die reformierte gymnasiale Oberstufe mit dem Hochschulbereich abzustimmen, oder die Empfehlung zur „Planung berufsqualifizierender Bildungsgänge im tertiären Bereich“ zeigen ferner immer mehr, daß Schul- und Hochschulbereich in der Bildungsberatung heute nicht mehr in verschiedene Gremien zu trennen sind. Gegenwärtig stehen zahlreiche Vorschläge zur Reform der Bildungsberatung zur Debatte, so etwa der Vorschlag von Kultusminister Hahn<sup>25)</sup>, die bisher ständigen Gremien durch jeweils für die anstehenden Sachfragen neu zu berufende Ad-hoc-Kommissionen nach dem Vorbild der englischen royal commissions zu ersetzen, was im Prinzip sowohl dem Leonhardt-Modell<sup>26)</sup> eines siebenköpfigen Expertengremiums, welches Ad-hoc-Aufgaben an Ad-hoc-Kommissionen zu delegieren hat, als auch dem Dahrendorf-Vorschlag nach themenbezogenen, zeitlich befristeten Bundeskommissionen entspricht. Die bevorstehende Reform der Bildungsberatung könnte zur Nagelprobe des kooperativen Bildungsföderalismus werden.

### **Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung**

Die am 25. 6. 1970 durch Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern geschaffene Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ist ein Resultat der Grundgesetzänderungen von 1969, wonach Bund und Länder bei der Bildungsplanung zusammenwirken können (Art. 91 b GG). Erste Aufgabe dieser Kommis-

<sup>22)</sup> Deutscher Bildungsrat, Strukturplan für das deutsche Bildungswesen, Bonn 1970, S. 14.

<sup>23)</sup> Höhne, a. a. O., S. 17.

<sup>24)</sup> Laufer, a. a. O., S. 118.

<sup>25)</sup> Die Zeit vom 13. 6. 1975.

<sup>26)</sup> Analysen, 7/1975.

sion war es, die „Antwort der Politik auf die Herausforderung des Strukturplanes zu geben“<sup>27)</sup>. Die wichtigsten im Abkommen konkretisierten Ziele waren, einen gemeinsamen Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens vorzubereiten (Art. 2 Abs. 1), mittelfristige Stufenpläne für die Verwirklichung der bildungspolitischen Ziele des Rahmenplanes (Art. 2 Abs. 2) sowie Programme für die Durchführung vorrangiger Maßnahmen (Art. 2 Abs. 4) zu entwickeln und den voraussichtlichen Finanzbedarf für die Verwirklichung der Pläne zu ermitteln und Vorschläge für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Bund und Länder auszuarbeiten.

Der Bund-Länder-Kommission gehören sieben Vertreter der Bundesregierung und je ein Vertreter der Landesregierungen an. Die Vertreter der Bundesregierung haben zusammen elf Stimmen, die nur einheitlich abgegeben werden können. Die Kommission ist also — zwar nicht personell, aber nach der Zahl der Stimmen — paritätisch aus Bund und Ländern zusammengesetzt. Beschlüsse erfordern Dreiviertelmehrheit, wobei auch Sondervoten abgegeben werden können. Die Beschlüsse haben nur Empfehlungscharakter. Sie werden erst verbindlich, wenn von den zwölf Regierungschefs (Bundeskanzler und elf Ministerpräsidenten) mindestens neun zustimmen, wobei ein Land jedoch nur dann daran gebunden ist, wenn dessen Ministerpräsident zugestimmt hat. An den Beratungen der Bund-Länder-Kommission nehmen auch Vertreter des Deutschen Bildungsrates, des Wissenschaftsrates und der kommunalen Spitzenverbände teil.

Wichtigstes Thema und Ziel der Bund-Länder-Kommission war von Anfang an die Aufstellung des *Bildungsgesamtplanes*<sup>28)</sup> vor dem Hintergrund eines realistischen Bildungsbudgets. Der Bildungsgesamtplan, der bis 1985 projektiert ist, ist das erste langfristige, alle Bildungsbereiche umfassende, auf dem Minimumkonsens von Bund und Ländern beruhende bildungspolitische Gesamtkonzept in der Bundesrepublik; er ist Resultat des kooperativen Bildungsföderalismus. Diese neue Form der

bildungspolitischen Selbstbindung von Bund und Ländern im Bildungsgesamtplan, der unter der Ebene eines Staatsvertrages liegt, bietet bei realistischer Angleichung an den veränderten Finanzrahmen die Chance einer kontinuierlichen, auf die jeweiligen Interessen und Kompetenzen von Bund und Ländern abgestimmten Bildungsreform. Wenn auch infolge der Finanzschwierigkeiten die Realisierungsfristen zeitlich gestreckt werden müssen, kann auch weiterhin an den grundsätzlichen inhaltlichen Zielen des Bildungsgesamtplanes festgehalten werden.

Die Bund-Länder-Kommission ist der erste, mit dem Bildungsgesamtplan durchaus erfolgreiche Versuch einer integrierten Bildungsplanung, die alle wichtigen Bereiche der Gesellschafts- und Infrastrukturpolitik aufeinander abstimmt — eine Aufgabe, die nur im Verbund zwischen Bund und Ländern geleistet werden kann.

### Staatsvertrag über die Vergabe der Studienplätze

Nach dem am 20. 10. 1972 von den Ländern geschlossenen Staatsvertrag über die Vergabe der Studienplätze erfolgt seit dem Wintersemester 1973/74 die Vergabe der Numerusclausus-Studienplätze nach folgendem Schlüssel: 8 % werden an Ausländer, 15 % nach sozialen Kriterien, 2 % für den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Bundeswehr, der verbleibende Rest wird zu 60 % nach Noten, zu 40 % nach Wartezeit verteilt. Das heftig kritisierte und inzwischen vom Bayerischen Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklärte Bonus-Malus-System, nach dem die unterschiedlichen Abiturnotenschnitte der Länder an den Bundesdurchschnitt angeglichen werden, macht die rein technokratische Mängelverwaltung des Staatsvertrages deutlich. Diese Situation läßt daher eine Verlängerung des Staatsvertrages über das Jahr 1977 hinaus als äußerst unwahrscheinlich erscheinen. Wenn bis zu diesem Zeitpunkt — abgesehen von dem schon vorher nach dem Verfassungsurteil zu revidierenden Bonus-Malus-System — nicht ein besserer Kompromiß zur Lösung dieses brisanten bildungspolitischen Numerusclausus-Dilemmas unter den Bundesländern gefunden wird, muß mit der entscheidenden Bewährungsprobe des kooperativen Bildungsföderalismus gerechnet werden. Der sich abzeichnende Trend zur Länderkontingentierung der Studienplätze verweist auf einen Rückfall in einen regionalen Länderpartikularismus, der den grundlegenden Prinzipien des kooperativen Bildungsföderalismus zuwiderläuft.

<sup>27)</sup> Höhne, a. a. O., S. 19.

<sup>28)</sup> Höhne, a. a. O.; Hans-Georg Roth, *Bildung und Ausbildung. Zum Bildungsgesamtplan*, München 1975 (Schriftenreihe der Bayerischen Landeszentrale für Politische Bildung D 7); ders., *Bildung und Ausbildung oder die Quadratur des Kreises* (Schriftenreihe Mensch und Staat, hrsg. von Prof. K. Löw), Köln, Berlin, Bonn, München 1975; ders., *25 Jahre Bildungsreform*, Bad Heilbrunn 1975; ders., *Brennpunkte aktueller Bildungspolitik*, in: *Politische Studien* 214, München 1974.

Allerdings wird das im Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1972 postulierte Egalitätsprinzip der überregionalen Einheit der Lebensverhältnisse, das die unterschiedlichen Länderanstrengungen ignorierte, künftig einem stärkeren

Konkurrenzdenken weichen müssen, das den Ländern mit höherem Studienplatzangebot Prämien verleiht. Ein System der institutionalisierten Konkurrenz unter den Ländern schließt jedoch engere Kooperationsformen nicht aus.

#### IV. Kooperativer Kulturföderalismus im unitarischen Bundesstaat

In diesem, nur in den institutionalisierten Umrissen geschilderten, äußerst komplexen System des kooperativen Kultur- und Bildungsföderalismus muß jeweils zwischen den Formen ausschließlicher Länderkooperation (Kultusministerkonferenz, Königsteiner Abkommen, Ministerpräsidentenabkommen, ZDF u. a.) und der zwischen dem Bund und den Ländern verlaufenden Kooperationsebene (Wissenschaftsrat, Bund-Länder-Kommission, Verwaltungsabkommen, Staatsverträge) als dritte Ebene zwischen Bund und Ländern unterschieden werden.

Wenn auch aktuelle bildungspolitische Entwicklungstrends, die in ihrer vollen Auswirkung noch nicht beurteilt werden können, in die entgegengesetzte Richtung verlaufen, so zeichnen sich gerade auf kulturpolitischem Gebiet sowohl durch die Selbstkoordination der Länder als auch durch die zunehmende Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund die „unitarisierenden Tendenzen“<sup>29)</sup> im Bundesstaat in aller Deutlichkeit ab. Denn trotz verfassungsrechtlich garantierter Kulturhoheit der Länder weitete der Bund mittels der nicht-gesetzesakzessorischen Verwaltung ständig seinen kulturpolitischen Einflußbereich aus; die formale verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz, die den Ländern eindeutig Priorität einräumt, besagt daher wenig über die tatsächliche kulturpolitische Gewichtsverteilung in der politischen Praxis. Der Ruf nach einem schon 1954 von der Deutschen Partei und 1961 von der FDP geforderten Bundeskultusministerium ist zwar auch heute noch nicht ganz verstummt, dürfte jedoch eine allzu naive Einfachlösung für die viel komplexer liegenden Probleme aktueller Kulturpolitik sein. Sowohl die Usurpation kulturpolitischer Kompetenzen durch den Bund als auch die sich zusehends verdichtende Kooperation und Koordination der Länder als Ausdruck einer „dreigliedrigen Bundesstaatlichkeit“<sup>30)</sup> können jedoch nicht als Entwicklung zum Zentralstaat gedeutet wer-

den, denn funktional begründete, sachliche „Unitarisierung bedeutet keine Zentralisierung“<sup>31)</sup>. Bei dem in der Industriegesellschaft unaufhaltsamen Trend zur Egalisierung erscheint es jedenfalls besser, wenn sich die Länder auf einer dritten Ebene zwischen Bund und Ländern durch gegensätzliche Trends überbrückende Vereinbarungen selbst gleichschalten, als wenn sie von einer Zentrale aus gleichgeschaltet würden.

Ohne eine verfassungsrechtlich verankerte Kulturhoheit der Bundesländer wären zudem zahlreiche bildungspolitische Fehlentwicklungen (Gesamtschule, Rahmenrichtlinien, Hochschulgesetze) der Vergangenheit nicht nur Experiment einzelner Länder geblieben, sondern als verbindliche Konzepte auf die gesamte Bundesebene übertragen worden. Damit ist zweifelsohne eine bundesweite Multiplikation bildungspolitischer Fehler einzelner Länder vermieden worden. Die Frage der Kulturhoheit ist allerdings weniger nach politischer Zweckmäßigkeit als vielmehr aus zwingender verfassungsrechtlicher Notwendigkeit heraus zu beantworten. Ein oft als progressiver Schritt nach vorn gedeutetes Zurück hinter das Verfassungspostulat des Kulturföderalismus ist nicht möglich. Ein sachgerechter weiterer Ausbau des kooperativen Föderalismus bietet sowohl eine sicherere Gewähr zur Abwehr der Kulturrevolution als auch zur sachgerechten Lösung aktueller bildungspolitischer Probleme als zentralistische Verordnungsrezepte oder länderpartikularistische Eigenbrötelei.

In dieser sowohl den gegenwärtigen bildungspolitischen als auch den prinzipiellen verfassungsrechtlichen Erfordernissen entsprechenden freiheitlichen Interpretation und Ausgestaltung liegt die reale Chance zur optimalen Weiterentwicklung der von vielen als Hypothek und Ballast empfundenen Kulturhoheit der Bundesländer. Der kooperative Kulturföderalismus als zeitgemäße Variante der Kulturhoheit der Länder läßt den einzelnen Gliedstaaten genügend Raum zur Selbstentfaltung

<sup>29)</sup> K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

<sup>30)</sup> H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925.

<sup>31)</sup> Hesse, a. a. O., S. 21.

ihrer den jeweiligen historischen, geographischen, weltanschaulichen und sozialen Verhältnissen entsprechenden eigenständigen Kulturpolitik und bietet gleichzeitig die Gewähr für ein im Interesse der Rechtsgleichheit und Frei-

zügigkeit aller Staatsbürger liegendes gewisses Maß an Einheitlichkeit im Bildungswesen. Dies ist sowohl eine Absage an den omnipotenten Zentralstaat als auch an die absolute partikularistische Kulturhoheit der Länder.

## V. Aktuelle Entwicklungstrends des kooperativen Kulturföderalismus

Die Kulturpolitik in Bund und Ländern befindet sich gegenwärtig in einem totalen Umbruch; sie steht im Spannungsverhältnis zwischen den divergierenden Tendenzen gesellschaftlicher Indifferenz und ideologischer Politisierung.

Einerseits geht die sich ausbreitende Resignation und Enttäuschung über die mangelhaften Resultate der früheren Bildungseuphorie — wie z. B. Numerus clausus oder Akademikerproletariat —, die mitunter bereits deutliche bildungsfeindliche Konturen aufweist, eine Verbindung mit einer allgemeinen kulturpolitischen Ignoranz und Abstinenz ein. Diese Entwicklung ist gerade in einer wachsenden Freizeitgesellschaft um so problematischer, da innerer Friede und ökonomischer Wohlstand einer Gesellschaft auf dem Spiele stehen, die mit ihrer zunehmenden Freizeit nichts anzufangen weiß. Dieser kulturpolitische Agnostizismus wird andererseits zusehends von der Neuen Linken mit einem ideologischen „Kulturskeptizismus“<sup>32)</sup> konfrontiert, der jegliche Kulturpolitik für sinnlos hält, solange nicht die Gesellschaft revolutioniert sei. An der kulturpolitischen Indifferenz und dem damit einhergehenden, von einem Normendefizit geprägten funktionalen Bildungsbegriff konnte leicht der Hebel zur Einleitung der Kulturrevolution angesetzt werden, indem unter dem scheinheiligen Vorwand der Erfüllung eines angeblich nicht realisierten Verfassungspostulates<sup>33)</sup> die an sich berechtigten, aber in diesem Bereich überzogen artikulierten Forderungen nach mehr Partizipation und Demokratisierung im kulturpolitischen Bereich erhoben wurde.

Kultur wurde damit auf den formalen Aspekt der gesellschaftlichen Kommunikationsfunktion reduziert. Nicht mehr die Kultur soll demnach gefördert werden, sondern „eben die Kommunikation, eine reduzierte, gleichsam proletarisierte Form menschlichen Miteinanders, bei der der kollektive Krawall die indi-

viduelle Arie ersetzt“<sup>34)</sup>. Kultur wird hier nur noch am schillernden Begriff der Gesellschaftsrelevanz gemessen, ohne daß dafür rationale, operationalisierbare Kriterien angegeben werden.

Ausgangspunkt dieser Interpretation sind die systemkritischen Ästhetiktheorien von W. Benjamin, G. Lukács, H. Marcuse und insbesondere Theodor Adorno, der Kunst geradezu als die „gesellschaftliche Antithese zur Gesellschaft“ definierte. Sicherlich hat Kunst immer auch eine gesellschaftskritische Komponente; diese kann jedoch nicht ihre Hauptmaxime sein. Als Gegenreaktion auf die von der Neuen Linken als deutsche Kulturrestaurations heftig attackierte Nachkriegsepoche und die von Marcuse als „affirmative Kultur“<sup>35)</sup> kritisierte, für die bürgerliche Epoche als charakteristisch angegebene Trennung von Kultur und Zivilisation entwickelte sich in der Hippiebewegung eine eigene Subkultur. Diese ursprünglich als provokative Antireaktion und Antikultur gegen die moderne Industriegesellschaft konzipierte Zeitererscheinung zeigte jedoch immer deutlicher Züge einer Restauration des realitätsfremden und gesellschaftsfernen L'art-pour-l'art-Prinzips und führte die selbstproklamierte gesellschaftliche Relevanz der Kultur ad absurdum. Der jeweils immer in verschiedener Ausprägung vorhandene Gesellschaftsbezug der Kultur verfiel damit in das Extrem abstrakter Gesellschafts- und Realitätsferne. Dies entlarvt den eigentlich reaktionären Charakter der sich so progressiv gerierenden Antireaktion.

Mit der Überbetonung der nirgends exakt definierten Gesellschaftsrelevanz begann der Versuch der totalen Politisierung und Ideologisierung des kulturellen Bereichs. Der von der Neuen Linken systematisch betriebene lange Marsch durch die Institutionen der Kultur läßt in seiner kulturrevolutionären Strategie folgende Etappen erkennen: der ersten Phase, die von der Kulturkritik zur System-

<sup>32)</sup> Glaser, a. a. O., S. 12.

<sup>33)</sup> Am deutlichsten in Art. 34 c der Verfassung des Saarlandes: „Die Teilnahme an den Kulturgütern ist allen Schichten des Volkes zu ermöglichen.“

<sup>34)</sup> Zehm, zit. nach: O. Schwencke, Plädoyers für eine neue Kulturpolitik, München 1974, S. 38.

<sup>35)</sup> H. Marcuse, Kultur und Gesellschaft I, Frankfurt 1965, S. 63.

kritik verläuft, folgt über die Kulturrevolution zur Systemveränderung die zweite Phase. Damit ist ganz offensichtlich die Strategie der Neuen Linken, durch „Kulturrevolution zur Gesellschaftsrevolution“<sup>36)</sup> zu gelangen, aufgedeckt. Mit der sogenannten kritischen und emanzipatorischen Pädagogik hat dieses Konzept auf dem Nährboden weiter Verbreitung in Publizistik und Massenmedien bereits die ersten institutionellen Wurzeln im politischen System der Bundesrepublik gefaßt.

Auf die zentrale Frage, wieso die neue Intelligenzklasse, die selbsternannte „Reflexionselite“, mittels einer gesinnungssteuernden Kulturpolitik durch Monopolisierung der Sinngebung in der Gesellschaft eine Art neuer „Priesterherrschaft“ in mittelalterlich-hierokratischer Form durch die Mittel der Belehrung, Betreuung und Beplanung über die produzierende, arbeitende Klasse errichten konnte, gibt Schelsky in seinem vieldiskutierten Buch „Die Arbeit tun die anderen“ eine aufschlußreiche Antwort: „Erst wenn man sieht, daß eben diese Gruppen zugleich unaufgebba-re Sachaufgaben für die moderne Gesellschaft, Leistungen der Ausbildung, der Information und Sinn-Orientierung usw. erfüllen und nun in diesem in ihrer Person jeweils vorhandenen Zwiespalt zwischen Sachverantwortung und Subjektivität diese über die Sachleistung siegen lassen, deren soziale Geltung aber für ihre subjektive geistige Herrschaft ausarten, kann man die Breitenwirkung dieser neuen ideologischen Führungswirkung ermessen.“<sup>37)</sup> Aus dieser zentralen, sinnprägenden Funktion des kulturellen Bereiches für die Gesellschaft erklärt sich die zunehmende Ideologisierung der Kultur. „Statt in der Wirtschaftspolitik findet heute der Sozialismus ersatzweise in der Kulturpolitik statt.“<sup>38)</sup>

Damit ist die ursprüngliche Problematik der anfangs des 20. Jahrhunderts einsetzenden Kulturpolitik heute in das genaue Gegenteil gekehrt: Wollte sich früher der einzelne gegen staatliche kulturpolitische Interventionen schützen, so muß heute der Staat den einzelnen vor der ideologischen Indoktrination radikaler gesellschaftlicher Gruppen schützen. Kulturpolitik hat heute nicht mehr die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Anhängern des Laissez-faire-Prinzips zu führen, die sich gegen zu starke staatliche kulturpoli-

tische Interventionen wehren, sondern vielmehr mit denjenigen, die Kulturpolitik mit dem Ziel der Systemveränderung und Revolutionierung der Gesellschaft durch Bewußtseinsindoktrination, Monopolisierung der Sinngebung und sozialreligiöse Heilsverheißungen zweckentfremden. Kulturpolitik hat jedoch nicht der Gesellschaftsveränderung, sondern dem konkreten Menschen und seiner Erziehung zur Freiheit zu dienen. Nicht Systemsprengung, nicht Politisierung des Bildungswesens, nicht der politisierte, sondern der politisch verantwortliche Mensch ist das zu erstrebende Ziel. Die Alternative zur sozialistischen Kulturrevolution kann nur eine freiheitliche Kulturpolitik in Bund und Ländern sein, die das mühsam erreichte Niveau gesellschaftlicher Leistungen — die Kultur — gerade in einer geschichtsfeindlichen Umgebung in einem ausgewogenen Verhältnis zum kulturellen Erbe wie auch in kritischer Distanz zur unreflektierten Traditionsvermittlung sichert und kontinuierlich ausbaut. Gerade heute muß es in verstärktem Maße Aufgabe von Kulturpolitik und Kulturverwaltung sein, durch ein attraktives kulturelles Angebot dem Menschen dazu zu verhelfen, seine immer mehr wachsende „Freizeit in Freiheit“<sup>39)</sup> zu nutzen.

Diese wichtige Aufgabe, die sozialistische Kulturrevolution durch freiheitliche Kulturpolitik abzuwehren, kann nur durch einen intensiven Ausbau des kooperativen Kulturföderalismus geleistet werden, und zwar auf der Basis eines normativen Grundkonsenses in Bund und Ländern über zentrale Fragen der freiheitlichen Demokratie. Die politische Realität verläuft allerdings in die entgegengesetzte Richtung: der kooperative Bildungsföderalismus ist immer mehr im Schwinden begriffen. Dies zeigt sich sowohl auf der institutionellen Ebene (vgl. Debatte um Bildungsrat und Wissenschaftsrat, um die Bildungsfinanzierung sowie die sich immer mehr auseinander entwickelnde Lehrerbildung) als auch vor allem auf normativem Gebiet, wo die kulturrevolutionäre Aufspaltungsstrategie mit der Bildungsideologisierung in verschiedenen Ländern bereits bedenkliche Teilerfolge insbesondere an den Hochschulen errungen hat. Auch der im Bildungsgesamtplan erstmals erreichte Grundsatzkonsens zwischen Bund und Ländern über die Struktur des künftigen Bildungssystems konnte ein Ausscheren einzelner Länder nicht verhindern, da er die zentralen Punkte der Bildungsinhalte und Bildungsziele weitgehend ausgespart hat, die auch weiterhin — wie die Diskussion um die Rah-

<sup>36)</sup> W. Brezinka, Erziehung und Kulturrevolution. Die Pädagogik der Neuen Linken, München 1974, S. 67.

<sup>37)</sup> H. Schelsky, Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen, Opladen 1975, S. 132.

<sup>38)</sup> Scheuch, zit. nach Schelsky, a. a. O.

<sup>39)</sup> Glaser, a. a. O., S. 19.

menrichtlinien gezeigt hat — Gegenstand anscheinend unüberbrückbarer Kontroversen zwischen den einzelnen Ländern bleiben. In den neuralgischen Punkten des Hochschulzuges und der inneren Studienreform konnte im Hochschulrahmengesetz nicht zuletzt deswegen bislang kein Kompromiß gefunden werden, weil die Länder durch allzu viele Novellierungen ihrer schon in Kraft getretenen eigenen Länderhochschulgesetze eine neue Veränderungs- und Ideologisierungswelle befürchten. Allein schon diese wenigen Symptome zeigen, daß die eigentlichen Fronten heute nicht mehr zwischen Zentralismus und Föderalismus, zwischen Bund und Ländern oder den Ländern untereinander, sondern vielmehr auf parteipolitischer Ebene verlaufen, wo die Polarisierung nicht nur auf pragmatische, sondern vor allem auf grundsätzliche Fragen und zentrale Werte der freiheitlichen Demokratie übergreift.

Nach der Gründer- und Entideologisierungsphase der fünfziger Jahre, auf die die bildungspolitische Expansionsphase folgte, die wiederum Ende der sechziger Jahre in eine Reideologisierungswelle umgeschlagen ist, wird heute der Welle der totalen Politisierung, der Subkultur, der Verunsicherung des Bildungsbegriffs, der Erziehung zur Revolution und der Erziehungsdiktatur lediglich mit leerem Pragmatismus und einer funktionalen Bildungstheorie mit ihrem „Defizit des Erzieherischen“<sup>40)</sup> begegnet. Wenn es zweifelsohne das Verdienst der durch die Wirtschaftskrise ausgelösten Tendenzwende war, daß gerade auch auf kulturpolitischem Gebiet die Grenzen des Machbaren sichtbar abgesteckt und ideologische Entwürfe als Utopie entlarvt wurden, so ist allerdings mit dem dadurch ausgelösten technokratischen Pragmatismus noch keine neue inhaltliche Perspektive gefunden, die der Gefahr der Kulturrevolution entgegenwirken könnte. Nur ein offener Bildungsbegriff in der freiheitlichen Gesellschaft ohne ideologische und doktrinaire Verengung kann in Verbindung mit einem neubelebten

<sup>40)</sup> H. Maier, Zwischenrufe zur Bildungspolitik, Osnabrück 1972; ders., Wiedergewinnung des Erzieherischen, in: Forum E, 3/1973.

kooperativen Kulturföderalismus auf der Basis eines freiheitlichen, normativen Menschenbildes die kulturrevolutionäre Erziehungsdiktatur verhindern.

Der durch die weltweite wirtschaftliche Strukturkrise ausgelöste Bewußtseinswandel birgt die Chance in sich, die Grundfragen der Bildung neu zu überdenken. Denn gerade für die in den letzten Jahren von stürmischer Expansion und Hektik geprägte Bildungspolitik hat die Aussage: „wenn die Kassen leer sind, darf man das Denken nicht einstellen“<sup>41)</sup>, um so mehr Gültigkeit. Nicht Herabsetzung der Bildungspolitik in der Prioritätenskala der Gesamtpolitik, sondern neue, realistische Prioritätensetzung innerhalb des Bildungssystems, die dem Vordringlich-Notwendigen größeres Gewicht als dem Wünschbar-Utopischen beimißt, wäre die richtige bildungspolitische Konsequenz aus der durch die Konjunkturkrise erzwungenen Ernüchterung. Die Chance der Krise liegt für die Bildungspolitik darin, quantitative Einbußen durch qualitative Verbesserungen auszugleichen. Das Prinzip Effizienz statt Expansion wird immer dringlicher werden. Gerade jetzt, wo der Nährboden der Bildungsexpansion der sechziger Jahre ausgetrocknet ist — nämlich kontinuierlicher Zuwachs der Bevölkerung und des Sozialprodukts sowie fiskalisch-politische Priorität der Bildungsausgaben —, ist eine Neubelebung des kooperativen Bildungsföderalismus eine der wichtigsten Vorbedingungen zur vernünftigen Lösung der brennenden Bildungsprobleme. Fragen wie Numerus clausus, Akademikerbedarf, berufliche Bildung oder Bildungsfinanzierung können nur kooperativ zwischen Bund und Ländern gelöst werden.

Der neu aufgeflamnte Streit über die Organisation der Bildungsberatung anläßlich des zwischen Bund und zehn Ländern — mit Ausnahme von Bayern — am 28. November 1975 abgeschlossenen Abkommens über kontinuierliche Bildungsberatung läßt allerdings wenig Hoffnung auf ein Wiederaufleben des kooperativen Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik.

<sup>41)</sup> B. Vogel, Neue Bildungspolitik, Herford, Berlin 1975.

# Hochschulreform als „Unruheherd“

## I. Vorbemerkung

In einem für die Angehörigen der westdeutschen Hochschulen beängstigenden Maße reagiert die breite Öffentlichkeit vornehmlich mit Unverständnis und Unruhe auf die Universitätsentwicklung seit 1968. Diese Universitätsentwicklung wurde ausgelöst durch fünf zwar miteinander zusammenhängende, aber keineswegs deckungsgleiche oder in gleicher Weise zu bewältigende Probleme:

1. Im *Verwaltungsbereich* war die Universitätsspitze — der ehrenamtliche, maximal auf zwei Jahre gewählte Rektor, zusammen mit dem Senat — gegenüber den Fakultäten zu schwach, die Kontinuität zu gering und die Personal- und Sachmittelverwaltung zu ineffektiv.

2. Im *Organisationsbereich* waren die klassischen „großen“ Fakultäten (besonders die Philosophische Fakultät) immer heterogener geworden, die Zahl der in ihnen zusammengefaßten Sachgebiete, Institute und Studenten immer mehr angeschwollen und eine Problemrangfolge oder auch nur -einsicht bei den divergierenden Interessen nicht mehr möglich.

3. Im *Personalbereich* führte das Ordinarienprinzip dazu, daß der „ordentliche öffentliche Professor“ an der Spitze der Hochschullehrerhierarchie im Berufungsverfahren die Personal- und Sachmittel „seines“ Instituts mit der Landesregierung aushandelte, die addierten Berufungszusagen den undiskutierten Kern der Universitätshaushalte ausmachten, der Ordinarius nach den verschiedensten Gesichtspunkten Assistenten um sich gruppierte und diese Institutsmitarbeiter von ihm persönlich abhängig waren.

4. Im *Entscheidungsbereich* wurden weder Studenten noch Assistenten noch Nichtordinarien noch nichtwissenschaftliches Personal wirksam beteiligt. Sie wurden von Beschlüssen betroffen und durch sie gebunden, wirkten aber nicht an ihrem Zustandekommen mit. Die Ordinarien tagten als „die“ Fakultät und „der“ Senat unter sich und ohne Öffentlichkeit.

5. Im *Lehrbereich* schließlich hielt der Ordinarius „Frontalunterricht“ in Gestalt der Massenvorlesung ab, mit der sich der Studierende

bei Ausbildungsanfang konfrontiert sah und in der er versuchte, Zuhören, Verstehen und Mitschreiben in Einklang zu bringen. Die Vorlesung verlief diskussionslos; eine Infragestellung der Gedankenführung des Vortrags (und des Vortragenden) war nicht vorgesehen. Geregelt Ausbildungssysteme, eine durchschaubare Systematik des Lehrangebots, seine wechselseitige Abstimmung auf Fakultätsebene existierten nicht. Die Ausbildung war ineffektiv.

Rein unter Effektivitätsgesichtspunkten war also das Ausbildungsprinzip ebenso obsolet wie das Rektorats-, das Fakultäts- und das Ordinarienprinzip. Das letztere, das so massiv den Personal-, Entscheidungs- und Lehrbereich prägte, war aber auch unzweifelhaft undemokratisch, und hier setzte die weiterreichende Kritik von Studenten und Assistenten an. Sie erstreckte sich nicht nur auf den Entscheidungs-, sondern auch auf den Lehrbereich, und sie galt dort — besonders in den Geisteswissenschaften — nicht nur der problematischen Form, sondern auch dem problematisch werdenden Inhalt: Ausgehend von der Möglichkeit direkter oder indirekter Orientierung der Lehre an herrschenden sozialen Interessen wurde die Einbeziehung marxistischer Ansätze, vertreten durch marxistische Wissenschaftler, gefordert.

Die Hochschulgesetzgebung nach 1968 ging in den sozial- und den christdemokratisch regierten Ländern an die aufgezählten Probleme in sehr unterschiedlicher Weise heran. Folgende zusammenfassende Feststellungen lassen sich treffen:

1. Im *Verwaltungsbereich* wurde die Rektorats- durch die Präsidialverfassung ersetzt (mit einem hauptamtlichen, auf fünf bis sieben Jahre gewählten Präsidenten an der Spitze) und die Befugnisse des Senats sowie seiner Ausschüsse gestärkt.

2. Im *Organisationsbereich* wurden die Fakultäten durch kleinere, von der Fächerzusammensetzung her homogenere Fachbereiche abgelöst.

3. Im *Personalbereich* wurde das Ordinarienprinzip grundsätzlich abgeschafft, für Institute eine Direktorialverfassung eingeführt, die

Personal- und Sachmittelverwaltung den Fachbereichen zugewiesen und die Berufungsverhandlungen reduziert auf die Gehaltsvereinbarung.

4. Im *Entscheidungsbereich* wurde das Prinzip der Gruppenvertretung in den Selbstverwaltungsgremien eingeführt, dabei das Übergewicht der Professorengruppe gewahrt und Zahl wie Stimmberechtigung der übrigen Gruppenvertreter in unterschiedlicher Weise gestaffelt. Die politische Demokratisierung in Form der Wahlrechtserweiterung hatte in der Regel bewirkt, daß *neue* Parteien und *neue* Personen Einfluß in ‚Parlament‘ und ‚Regierung‘ erlangten. Der hochschulpolitische Demokratisierungsansatz in Form der Gruppenbeteiligung und Paritätenfestschreibung für die Gremienzusammensetzung führte dazu, daß seine Verwirklichung entscheidend abhing von der Einsicht und dem Einsatz *derselben* Personen, deren Einfluß gemindert wurde. Dieser Einsatz erfolgte nur höchst begrenzt, zumal das neue Entscheidungsgefüge sich als anpassungsfähig erwies an den Status quo ante der Macht- und Privilegienverteilung.

5. Im *Lehrbereich* sind die Änderungsansätze steckengeblieben. Die anhaltenden Probleme zunächst für die Universitäten, die mit einer Ausbildungsreform ernst zu machen versuchen, heißen:

a) Ungünstige Betreuungsverhältnisse, d. h. die hohe Zahl der Lernenden, die pro Lehrenden anfällt;

b) Überdurchschnittliche Belastung der Lehrenden, weil didaktische Konzepte fehlen und erst erarbeitet werden müssen; weil die an deutschen Hochschulen ungewohnte Zusammenarbeit der mühsamen Einübung bedarf; und weil Übungen, Kurse und Projekte mehr Zeit und Nerven kosten als Vorlesungen und Seminare. Dazu kommt die unzureichende Tutorenzahl, die noch nicht einmal in den Einführungsveranstaltungen die Bildung von genügend kleinen Arbeitsgruppen zuläßt.

Diejenigen Fachbereiche oder Hochschulen, die sich den Problemen der Ausbildungsre-

form zu stellen versuchen, sind jedoch in der Minderheit. In der Regel schlägt die skizzierte Entwicklung im Entscheidungsbereich auf die Lehr- und Prüfungsbedingungen durch.

„Reformierte“ Universitäten, an denen eine Ordinarienpolitik betrieben wird, müssen zwangsläufig hinter die Erwartungen der Öffentlichkeit zurückfallen: ausbrechende Konflikte eskalieren, statt eindämmbar zu werden. Weil die öffentlichen Darstellungen derartiger Konflikte sich auf die *Folgen* konzentrieren statt auf die strukturellen *Ursachen*, werden die anhaltenden Schwierigkeiten ausschließlich einer „linken“, „radikalen“ Minderheit angelastet. Das fördert die Abneigung gegen und Angst vor Reformen überhaupt. Hochschulreform gilt als der permanente „Unruheherd“ — ein Unruheherd, der (so der Tenor der Auseinandersetzung) endlich beseitigt werden müsse, indem man aufmüpfige Studenten unter mehr Leistungsdruck setze, Professoren — da sie angeblich als einzige über Sachkompetenz verfügten — in den akademischen Selbstverwaltungsgremien das Heft wieder in die Hand drücke und umstürzlerische, nämlich „linke“, Ideologien aus den Hochschulen verbanne — kurz, indem man das Rad wieder zurückdrehe in die Jahre vor 1968.

Inzwischen scheint man auf dem besten Wege, dies alles nicht nur zu proklamieren, sondern auch zu erreichen — folglich dafür zu sorgen, daß hochschulreformerische Unruhe sich nicht nur nicht ausbreiten kann, sondern zunehmend zurückgedämmt wird. Um so dringlicher ist eine knappe Einschätzung der beiden zentralen Vorwürfe, die bei den konservativen Angriffen gegen die Hochschulreform immer wieder erhoben werden: Institutionell der Vorwurf der Gleichmacherei zu Lasten der Professoren, inhaltlich der Vorwurf der Indoktrination zugunsten marxistischer Lehren. Daß diese Vorwürfe nicht so knapp formuliert, sondern möglichst „eingängig“ gefaßt und ausgeschmückt werden, versteht sich von selbst.

## II. Partizipation als Strukturprinzip

Institutionelles Prinzip der reformierten Hochschulgesetzgebung war — wie skizziert — eine Machtverschiebung weg von der Gruppe der Professoren. Die Fachbereichskonferenzen wurden nach universitären Gruppen (Studenten, Assistenten, sonstige Mitarbeiter, Hochschullehrer) zusammengesetzt

und nicht mehr ausschließlich von Professoren gebildet. Der Professor als Instituts- oder Seminardirektor qua Amt (der bisherige Ordinarius) wurde gestrichen; allenfalls möglich war noch der Professor als geschäftsführender Direktor einer Betriebseinheit qua Wahl. Dabei ging es zu keinem Zeitpunkt darum,

vorhandene fachliche Qualifikationsunterschiede zu leugnen. Worum es ging, war die Konsequenz aus der Tatsache, daß Forschung und Lehre unter heutigen Bedingungen für die übergroße Mehrheit der Studierenden längst nicht mehr in der persönlichen „Zuordnung“ zu einem Hochschullehrer erfolgen, sondern im Rahmen eines Verwaltungsapparates. Mit der Teilhabe-Lösung daraus entstehender Probleme wird wissenschaftliche Qualifikation in ihrem Rang weder verneint noch auch nur in Frage gestellt.

Dies gilt insbesondere auch für den Bereich, in dem der Ordinarius überkommener Prägung am hartnäckigsten zu beweisen trachtet, daß ihn gerade nicht betrifft, was für seinen lehrenden Kollegen an der Schule längst eine Selbstverständlichkeit ist: nämlich die Organisierung eines auf den *Dialog* hin angelegten Lernprozesses. Hier pflegt der Hochschul„lehrer“ traditionellen Zuschnitts nach wie vor auf das Recht zu pochen, „seine“ Veranstaltung unbefragt durch „Störer“ abzuhalten — als Vorlesung und damit als *Monolog*, mindestens nach dem Prinzip der ungeteilten Entscheidung über Gegenstand und Reichweite der Debatte.

Die akademische Qualifikation als Hochschullehrer bedeutet demgegenüber, daß jeder Lehrende in der Lage und bereit sein muß, studentische Hörer als gleichberechtigte Partner zu akzeptieren. Das schließt ein, daß er

### III. Gleichmachereivorwürfe

Gerade der professoralen Sachautorität wird unter demokratischen Rahmenbedingungen also Gelegenheit zur Entfaltung geboten. Dennoch ließen emotional aufgeladene Angriffe auf die behauptete Abwertung „selbst der dienstältesten Professoren“ nicht auf sich warten. Diese Angriffe entspringen beschnittener Selbstherrlichkeit ebenso wie gekränktem Selbstwertgefühl — und sie sind strukturell zumindest erklärlich: Die Verwirklichung demokratischer Mitwirkungsprinzipien an der sozialen Basis erlaubt in mancher Hinsicht den Vergleich mit der allmählichen Durchsetzung der gleichen Prinzipien auf politischer Ebene in Form des allgemeinen Wahlrechts im Laufe des letzten Jahrhunderts. Es ist mehr als eine terminologische Parallele, daß heute an den Hochschulen die „Geistesaristokratie“ so betroffen (im doppelten Sinne) von derartigen Bestrebungen ist wie in jener Zeit die grundbesitzende Aristokratie. Das existentielle Unbehagen, das solche Bestrebungen

die Berufung auf „seine“ Veranstaltung ersetzt durch das Prinzip des von Hochschullehrer und Studenten gemeinsam bestrittenen Lernprozesses im Dialog. Es schließt weiter ein, daß er den Studenten seine Reflexionen über die Gesellschaft vermittelt, die ihn als technologischen, bildungspolitischen oder wirtschaftspolitischen Experten in zunehmendem Maße beansprucht, statt die eigenen Wertungen entweder verdeckt oder apodiktisch in seine Lehre eingehen zu lassen. Und es schließt endlich ein, daß er die Hochschule als eingebettet begreift in das Spannungsfeld gesellschaftlicher Kräftekonstellationen, folglich bereit ist, die Relevanz aktueller politischer Probleme, die von studentischer Seite aufgeworfen werden, grundsätzlich auch für die Diskussion in Lehrveranstaltungen zu akzeptieren. Und zwar auch dann, wenn dies mühsam und zeitraubend ist und er sich „in Frage gestellt“ fühlt.

Die Wahl eines Diskussionsleiters für die Lehrveranstaltung ist unter diesen Voraussetzungen eine selbstverständliche didaktische Methode zur freien Entfaltung des Dialogs, der erst dadurch nicht ständig an die Person des Hochschullehrers gebunden bleibt. Die Autorität des Hochschullehrers kann nur *Sach*autorität sein, die in seine Diskussionsbeiträge eingeht, nicht aber *Amts*autorität, die bestimmte Diskussionsverläufe vorzuschreiben sucht.

damals wie heute auslösen, hat niemand so scharf gefaßt wie der britische Aristokrat und Unterhausabgeordnete Robert Lowe, als durch die Wahlreform von 1867 das Parlamentswahlrecht von Adel und Großbürgertum auf die städtischen Handwerker und Kleingewerbetreibenden ausgedehnt wurde: „Das heroische Werk so vieler Jahrhunderte, die unübertroffenen Leistungen so vieler weiser Häupter und starker Hände, sie verdienen gewißlich, daß man ihnen ein würdigeres Erbe bereite, als sie auf dem Altar revolutionärer Leidenschaft zu opfern oder dem trunkenen Enthusiasmus falscher Menschenliebe. Die Geschichte mag andere Taten nennen, die von Unheil künden, aber keine darunter, die mutwilliger, keine, die schimpflicher wäre.“

Diese Sätze könnten von denjenigen, denen bis zur neuen Hochschulgesetzgebung die Freiheit der einsamen Entscheidung zustand, auch auf die Humboldtsche Universität und ihre Idee von „Einsamkeit und Freiheit“ ge-

münzt sein. Die überkommene Zusammensetzung der Universitätsgremien sorgte dafür, daß sachliche und persönliche Betroffenheit des Hochschullehrers kaum trennbar verwoben waren. Die Infragestellung der Eigenposition wurde und wird damit für manchen Betroffenen zum geradezu existentiellen Problem — mit Folgen, die Universität und Ge-

sellschaft gegenwärtig als einen Schwall politisch gezielter Polemik gegen „links“ zu verkraften haben, dem sie nur allzu schnell nachgeben. Wer beschuldigt, hat es einfacher; wer die „rabiante Linke“, die „harten Marxisten“ beschuldigt, kann fast sicher sein, die Affekte schon vorzufinden, auf die seine Polemik zielt.

#### IV. Indoktrinationsvorwürfe

In der deutschen Entwicklung sind die Undifferenziertheit und emotional aufgeladene Feindseligkeit, mit denen man „sozialistischen“ Vorstellungen begegnet, bis in die Gegenwart hinein durchgehende Züge geblieben. Von der Brandmarkung der Sozialdemokraten als „vaterlandslose Gesellen“ im kaiserlichen Deutschland führt eine nur scheinbar gebrochene Linie zu der Auffassung, Kommunismus sei der Inbegriff von Verderbtheit schlechthin, wie sie nach 1945 aus dem Dritten Reich nahtlos übernommen werden konnte. Der ständige Rückgriff auf antisozialistische Beschwörungsformeln bot und bietet sich an, weil er jede Infragestellung verfestigter Herrschaftspositionen abwehren hilft und somit eine wesentliche soziale Funktion hat: Er stempelt den politischen Gegner zum Verfassungsfeind, verhilft dem eigenen „Lager“ zur Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und erspart eine inhaltsbezogene Argumentation. Zur Erinnerung: Die beiden Denkschriften „Hochschule in der Demokratie“ des Sozialistischen Deutschen Studentebundes (SDS) sowie „Studenten und die neue Universität“ des Verbandes Deutscher Studentenschaften (VDS) schlugen 1961 bzw. 1962 eine Dezentralisierung und Demokratisierung der Hochschulverwaltung und die institutionelle Verankerung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Wissenschaftsgebieten auf Seiten der Lehrenden sowie studentischer Gruppenarbeit auf Seiten der Lernenden vor. Nach einem Urteil des Westberliner Abgeordnetenhauses von 1969 lösten sie „innerhalb der Westdeutschen Rektorenkonferenz, beim Wissenschaftsrat, bei den Regierungen und Parteien keine nennenswerte Resonanz aus“.

Die Periode der Reaktionsunwilligkeit dauerte von 1961 bis 1969. Damit schließlich doch eine Resonanz einsetzte, bedurfte es des Offenbarungseides der Hochschulen hinsichtlich

der Effektivität ihrer Verwaltung und Ausbildung (der interessierte Initiativen von Seiten der Wirtschaft auslöste) mindestens ebenso wie des massiven Drucks von unten. Diese Umstände förderten bei Teilen der Studenten die Frage nach den Gründen für die erfahrbar Misere und damit nach dem Charakter des herrschenden „Kartells der Eliten“ (Dahrendorf 1965). Die schließlich verwirklichten Ansätze einer Hochschulreform standen damit zumindest der Möglichkeit nach im Zeichen ebenso einer institutionellen wie einer inhaltlichen Infragestellung überkommener Positionen. Wo diese doppelte Möglichkeit ernst genommen wird, da entsteht ein „Unruheherd“.

Die institutionelle Seite der Infragestellung wurde bereits erörtert, soweit sie die Professorengruppe betrifft, mithin inneruniversitären Zuschnitts ist. Sie reicht jedoch über den Hochschulbereich insofern hinaus, als wegen der unterschiedlichen Wahlvoraussetzungen und Wahlergebnisse in den Studentenparlamenten, Fachbereichskonferenzen und zentralen Hochschulgremien sozialistische und kommunistische Gruppen repräsentiert sind, die in den Bundestag und die Länderparlamente seit zwanzig Jahren nicht mehr eingezogen sind. Das hat dazu geführt, daß weder die breite Öffentlichkeit noch der größte Teil der Hochschullehrer die kontinuierliche Erörterung „sozialistischer“ — im weitesten Sinne — Programme und den entsprechenden Begriffsgebrauch gewohnt sind, nunmehr jedoch mit beidem konfrontiert werden, allerdings nach wie vor beschränkt auf die Universität. Wegen dieser Unterschiedlichkeit in der Gremienstruktur wirken bestimmte Forderungen und Debatten an den Hochschulen auf große Teile des inner- wie außeruniversitären Publikums besonders provokativ, obwohl ihre ständige kritische Erörterung für das Selbstverständnis und die Entwicklung einer sozialen Demokratie nur förderlich sein könnte.

## V. Einbeziehung marxistischer Ansätze

Die zweite, inhaltliche Seite der Infragestellung ist damit schon berührt. Sie betrifft (ganz besonders in den Sozial-, Wirtschafts- und Erziehungswissenschaften, in Geschichte, Philosophie und Psychologie) die Forderung nach Einbeziehung marxistischer Ansätze in die Lehrveranstaltungen — und zwar nicht im Sinne ihrer Behandlung als bloß ideengeschichtlich interessant, sondern als ein Instrument zur Gesellschaftsanalyse. Der damit verbundene Vorwurf an die überkommenen Theorien, nicht nur vorherrschend zu sein, sondern auch beherrschend zu wirken im Sinne einer ideologischen Verschleierung von Unterdrückungsverhältnissen im In- und Ausland — dieser Vorwurf mußte verunsichernd wirken: Entweder produktiv im Sinne einer Annahme der wissenschaftlichen Herausforderung oder verhärtend im Sinne des Rückzugs auf eine letztlich gefühlsmäßige Verweigerungshaltung gegen die Infragestellung.

Inzwischen scheint im Licht der historischen Analyse klar, daß Marx, der die *soziale* Macht so scharf charakterisiert, die *politische* Macht und ihre institutionalisierte Einwirkung unterschätzt hat in ihrer Bedeutung für die Entwicklung vom unregelmäßigen zum staatsinterventionistischen Kapitalismus und dessen immer neue Teilstabilisierung. Der Rückzug „linker“ Studenten-(Intellektuellen-) Gruppen auf die ritualisierte Beschwörung des „Bündnisses mit der Arbeiterklasse“ hängt mit der Fortschreibung dieser Unterschätzung zusammen.

Klar scheint ferner — vergegenwärtigt man sich politische Strukturen an Hand der persönlichen Schicksale von Roger Garaudy, Ernst Fischer oder Zdenek Mlynar (um diese herauszugreifen) —, wie sehr Marx auch die Möglichkeit der Indienstnahme seiner Lehre durch einen etablierten „Sozialismus“ und damit die Möglichkeit ihrer dogmatischen Verkrustung unterschätzt hat: Fischer — Journalist, Literat und Politiker —, wurde 1970 nach jahrzehntelanger Parteiarbeit aus der Kommunistischen Partei Österreichs ausgeschlossen, nachdem er sich leidenschaftlich für den 1968 unterdrückten Reformsozialismus in der ČSSR und gegen den sowjetischen Einmarsch eingesetzt hatte. Garaudy, jahrelang „Cheftheoretiker“ der Kommunistischen Partei Frankreichs, widerfuhr der Ausschluß aus der KPF im selben Jahr und aus dem gleichen Grund. Mlynar leitete in der ČSSR selbst eine vom ZK der KPC eingesetzte Studiengruppe zur Entwicklung des tschechoslowakischen Systems, die nach dem August 1968 aufgelöst wurde.

Gerade „linke“ Kritik am institutionalisierten „Sozialismus“ in der UdSSR, der DDR und anderswo fällt schneidend und unmißverständlich aus. Sie macht sich allerdings die Mühe, nach historischen Bedingungen zu forschen, die die sozialistische Norm in der Praxis deformiert haben; und sie vertritt zusätzlich die Meinung, daß, wer von Brasilien, Südafrika, dem Vietnamkrieg oder dem Putsch in Chile nicht reden wolle, auch von der ČSSR schweigen solle.

Wenn dies so formuliert wird, soll nicht darüber hinweggegangen werden, in welchem Ausmaß Apologien des institutionalisierten „Sozialismus“ existieren, Vertuschungen und Retuschen der politischen Wirklichkeit. Nur eben: die theoretische und politische Auseinandersetzung läßt auch „den“ Marxismus nicht aus. Denn klar scheint weiter, daß die ebenso kritisch-humanistischen wie sozialistischen Vorschläge zur Gestaltung der Gesellschaft, die von Roger Garaudy, Ernst Fischer und Zdenek Mlynar stammen, sich auf Marx berufen und auf seiner Interpretation der Wirklichkeit basieren. Fraglos ist jedenfalls, daß der pluralistische Sozialismus, den Lucio Lombardo-Radice (Italien) und Svetozar Stojanovic (Jugoslawien) proklamieren, ohne den systematischen Rückgriff auf Marx nicht erörtert werden könnte.

Klar scheint ferner, daß die Kritik von Marx an den weiterwirkenden Gewalt- und Herrschaftsverhältnissen der entstehenden bürgerlichen Gesellschaft relevant bleibt für jede Analyse der Entfaltung dieser Gesellschaft. Nicht umsonst sprach der Soziologe Max Weber, den man Marx so gern entgegengesetzt, von „Arbeitern, die sich formal freiwillig, tatsächlich durch die Hungerpeitsche gezwungen, anbieten“, als Voraussetzung für das Entstehen des neuzeitlichen Kapitalismus. Klar scheint endlich die theoretische und praktische Bedeutung eines Geschichtsverständnisses, das sich konzentriert auf den historischen Prozeß der Entwicklung von *Chancen* größerer Freiheit — auf die „objektive Möglichkeit“ (in den Worten des ungarischen Philosophen Georg Lukacs), die auf einer bestimmten Stufe materieller Entwicklung jeweils offensteht, dabei aber durch menschliches Erkennen und Handeln subjektiv eingelöst werden muß.

Man kann angesichts der Abwürgung von Freiheit auch in „sozialistischen“ Ländern mit dem französischen Theoretiker Maurice Merleau-Ponty zu der Auffassung gelangen, daß

der Marxismus in der Lage bleiben mag, als Kritik alle anderen Lösungen zu diskreditieren, ohne daß er doch selbst fähig wäre, der Weltgeschichte Form zu geben. Wer aber hinter der längst überfälligen Einbeziehung dieser kritischen marxistischen Ansätze in die Lehre an bundesrepublikanischen Universitäten nur „Linkshörigkeit“ erspührt, der hat als Sozialwissenschaftler schon abgedankt. Frei-

lich: Wer wiederum die Einbeziehung ernst nimmt, der wird in anderer Weise in Frage gestellt — für den wird sie unter der Geltung des „Radikalenerlasses“ zunehmend zum beruflichen Risiko. Denn von der politischen Auseinandersetzung mit „dem“ Marxismus ist zwar viel die Rede; geführt aber wird sie nicht — an ihre Stelle tritt der administrative Zwang.

## VI. Berufsverbote als Bedrohung

„Der Regierung (müssen) solche Organe zur Verfügung stehen, welche bei Bekämpfung (...) Übergriffe und Auflehnungen sich nicht auf äußerliche und formale Ausführung ... der Gesetze beschränken ... Bei der Ernennung und Bestätigung aller Beamten, welche irgendwie zu einer Betätigung in (...) politischer Hinsicht berufen sind, (darf) kein Kandidat zugelassen werde(n), dessen unbedingte Zuverlässigkeit einem Zweifel unterliegt.“ — Diese Sätze wurden von Fürst Bismarck verfaßt. Die Verfügung, die sie enthält, wurde 1875 erlassen. Die ausgesparten, durch Klammern gekennzeichneten Worte lauten: „... bei Bekämpfung *geistlicher* Übergriffe“ und „... zu einer Betätigung in *kirchenpolitischer* Hinsicht berufen sind“: Anlaß der Verfügung war der ‚Kulturkampf‘ der Reichsregierung mit der katholischen Kirche.

„Alle Geheimen Räte, die sich in dem Reichskanzleramt und (...) ministerium nicht öffentlich und rückhaltlos mit der (...) politik der Regierung identifizieren, (müssen) entweder ersetzt oder bewogen werden, den Abschied zu nehmen.“ — Auch diese Sätze wurden von Bismarck formuliert. Die betreffende Verfügung wurde 1879 erlassen. Die ausgesparten, durch Klammern gekennzeichneten Worte lauten: „... in dem Reichskanzleramt und *Handelsministerium*“ und „... mit der *Zollpolitik* der Regierung identifizieren“: Anlaß der Verfügung war der Wechsel der Reichsregierung von der Freihandels- zur Schutzzollpolitik.

„Sollte ... ein Lehrer es an der von ihm zu fordernden Wirksamkeit fehlen lassen, weil er selbst der (...) zuneigt, (so würden Sie) uns unverzüglich Anzeige zu machen haben, damit sofort die gebührende Strafe eintreten kann.“ — Diese Sätze stammen vom Regierungspräsidenten in Düsseldorf. Die entsprechende Verfügung wurde 1878 erlassen. Das ausgesparte, durch Klammern gekennzeichnete Wort lautet: „weil er selber der *Sozialde-*

*mokratie* zuneigt“: Anlaß der Verfügung war der Versuch einer Unterdrückung der Sozialdemokratischen Partei durch die Reichsregierung.

Im Verlauf von fünf Jahren wurde damit die — in den Worten Bismarcks — „Purifikation des Beamtenstandes“ entsprechend der zunehmenden Konfliktintensität des Reiches nach innen ständig ausgeweitet: katholische, liberale und sozialdemokratische Beamte sahen sich nacheinander betroffen, die gesamte bisherige „Republik der Ministerialräte“ (Bismarck) wurde in autoritärem Stil „geordnet“. Nichts verdeutlicht die Dehnbarkeit und endliche Beliebigkeit der Merkmale, an denen derartige Verfahrensweisen — sind sie erst einmal eingerissen — ansetzen, mehr als diese hintereinander gestellte Folge der Erlasse. Der Sinn der Schaffung von Staats„dienern“ an Stelle kritischer Bürger bleibt immer der gleiche.

Die Dehnbarkeit und endliche Beliebigkeit der Verfahrensweisen greift wieder um sich, seit erneut versucht wird, „sozialistische oder kommunistische Bestrebungen, (welche) den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken“, systematisch zu orte(n). Der zitierte Satz entstammt dem 1878 erlassenen Sozialistengesetz. Zwei Unterschiede zur Gegenwart sind festzuhalten: Erstens stand damals noch das Wort „sozialdemokratisch“ bei den verpönten Bestrebungen vor sozialistisch bzw. kommunistisch an erster Stelle; zweitens wird gegenwärtig nicht mit dem Mittel des Parteiverbots gearbeitet, sondern man hält sich an Einzelne, und die Ortung des Verpönten bezieht sich „nur“ auf den Staatsdienst. (Einen dritten Unterschied, daß nämlich diesmal das Verfahren sich auch gegen „rechts“ richte, wird man nicht ernsthaft ins Feld führen können: dazu hätte entweder der Art. 139 des Grundgesetzes ausgereicht — also eine Norm von Verfassungsrang, die sich auf die Freihaltung des

öffentlichen Dienstes vom Nationalsozialismus und Militarismus bezieht —, oder etwaige Ergänzungsgesetze und -bestimmungen wären 1966/67 erlassen worden, als der Stimmenzuwachs der NPD inner- und außerhalb der Bundesrepublik Anlaß zur Betroffenheit gab.)

Die ernsthafte Einbeziehung marxistischer Ansätze hat nicht nur insbesondere an Schulen, sondern auch an Hochschulen zunehmend berufs- und damit existenzgefährdende Folgen. Für den, der Studenten als spätere Lehrer ausbildet, stellt sich darüber hinaus *das Problem der Verantwortung, wie weit er durch die Erziehung zur Kritikfähigkeit eigentlich noch die Lebenschancen dieser Menschen beeinflussen darf unter Umständen, die er zunehmend weniger einzuschätzen vermag.*

Denn:

— Ein ständig sich ausweitender Kreis von *Personen* wird in die Überprüfung einbezogen: in mindestens zwei Bundesländern (Baden-Württemberg und Hessen) beispielsweise inzwischen auch die wissenschaftlichen Hilfskräfte an den Hochschulen.

— Bei einer stetig wachsenden Anzahl von *Organisationen* wird die Verfassungstreue in Frage gestellt: durch die CDU/CSU-Fraktion beispielsweise inzwischen (vgl. Bundestagsdrucks. 7/2795 und 7/3222) auch beim Liberalen Hochschulverband, den Hochschulgruppen der Jungsozialisten und denjenigen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

— Eine immer weiter zerfließende Palette von *Tatbestandsmerkmalen* dient als Grundlage für Einstellungsverzögerungen und Anhörungsverfahren: nach vorliegenden Berichten (Frankfurter Rundschau vom 8. 2. und 15. 7. 1975) beispielsweise inzwischen auch die Teilnahme an Gruppenreisen in die DDR und die Einmietung in eine Wohngemeinschaft mit „Anhängern der Neuen Linken“.

— Dies alles zusammengenommen, erhält ein stets breiteres Spektrum von *Meinungen* und *Verhaltensweisen* das Stigma tatsächlicher

oder potentieller Verfassungsfeindlichkeit aufgedrückt.

Nicht disziplinarisch wird jedoch vorgegangen, und nicht einmal die öffentliche Meinung nimmt Notiz, wenn ein Angehöriger einer Überprüfungsbehörde (Dr. Manfred Thier, Staatsministerium Stuttgart) 55 Bewerber, die in Baden-Württemberg nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt wurden, pauschal als potentielle Mörder abstempelt („Die Zeit“ vom 25. 7. 1975, S. 39): „Es handelt sich dabei um Leute, die ihrerseits keinen Moment davor zurückschrecken würden, Andersdenkende ohne rechtliche Grundlage, ohne förmliches Verfahren und ohne gerichtlichen Schutz zumindest in Konzentrationslager zu stecken, sofern sie diese überhaupt am Leben ließen.“ Wenn dies ungeahndet durchgehen kann, wenn dies gar nicht mehr auffällt, dann wird offenkundig, was hier schon zerstört ist. Telford Taylor, Brigadegeneral und Ankläger im Nürnberger Kriegsverbrecherprozeß, sprach 1954 im Zusammenhang mit der antikommunistischen Demagogie des Senators McCarthy, die in alle Bereiche der amerikanischen Verwaltung und Gesellschaft ausstrahlte, von einem „kalten Bürgerkrieg“ und schrieb: „Es gibt ein Wort, das besser als jedes andere den Zustand beschreibt, zu dem diese vielfältigen und sich häufenden Bußen und Strafen führen. Das Wort heißt ‚Ächtung‘. Die Überprüfungen schaffen und vergrößern unablässig eine Kategorie von Bürgern, die niemals wegen irgendeines Vergehens verurteilt wurde und dennoch gebrandmarkt ist.“

Die Aussprechung von Berufsverboten in Lehre und Forschung seit den Beschlüssen der Länder-Ministerpräsidenten- und -Innenministerkonferenz schafft noch mehr: Sie schafft und vergrößert einen Zustand der ängstlichen Anpassung. Verdächtigung und Gesinnungsausforschung bringen ein Klima hervor, das die Diskussionsmöglichkeit über einen freierlichen und demokratischen Sozialismus und am Ende über gesellschaftliche Veränderungen überhaupt einengt, weil niemand mehr weiß, was ihm als „sozialistisch“ oder „marxistisch“ angekreidet werden könnte.

## VII. Rückkehr zum Status quo ante

Die Angriffe auf die wenigen Fachbereiche — von ganzen Universitäten kann gar nicht die Rede sein —, an denen marxistische Ansätze ernst genommen werden, versuchen nicht nur den Eindruck zu erwecken, hier sei der Umsturz durch „beamtete Berufsrevolutionäre“

auf dem Marsch. Sie versuchen vor allem so zu tun, als sei der Stand dieser Fachbereiche typisch für die westdeutsche Universität: Wenn man nicht die gesamte Hochschule in die „Radikalisierung“ abgleiten lassen wolle, sei es fünf Minuten vor zwölf, um dem Unheil

zu wehren. Diese Argumentation ist kalkuliert. Tatsächlich werden solche Fälle nicht attackiert, weil sie so typisch, sondern weil sie so untypisch für die Zustände an den Universitäten der Bundesrepublik insgesamt sind. Sie stören bei dem Versuch der offenen oder versteckten Wiedereinführung des institutionellen wie inhaltlichen Status quo ante, der vor den Universitätsreformen bestehenden Situation der Jahre 1965/66. Dieser Versuch wird derzeit bundesweit betrieben.

Die Aussprechung von Berufsverboten wirkt sich auf die Inhalte der Ausbildung aus. Bereits die Möglichkeit einer Ausbildung wird immer mehr Studierwilligen durch die verschärfte Handhabung der Studienzugangsbeschränkung zu einer steigenden Anzahl von Fächern genommen. Zunehmend höhere Abiturdurchschnittsnoten müssen für die Studienzulassung erreicht werden. Dies geht nicht nur auf die Kosten kritischer Erörterung von Stoffangebot und -auswahl; es trifft nicht nur in erster Linie jene Arbeiterkinder, deren Leistungen im bestehenden Bildungssystem ohnehin unterbewertet werden; es mutet auch den Lehrern in wachsendem Maße zu, durch ihre Leistungsbewertung über die Lebenschancen jedes einzelnen Schülers zu entscheiden. Das detaillierte Auswahlverfahren des Staatsvertrages zur Vergabe von Studienplätzen spiegelt eine gerechte Verteilung dieser Plätze vor und lenkt von der Notwendigkeit einer Ursachenbeseitigung der Zugangsbeschränkungen ab.

Mit dem „Paritätsbeschluß“ des Bundesverfassungsgerichts schließlich, der erneut eine Professorenmehrheit in den Hochschulgremien vorschrieb, wurde das Prinzip der demokratischen Gruppenuniversität entscheidend beschnitten, die vorübergehend an die Stelle der Ordinarienuniversität getreten war. Weitergehende Demokratisierungsversuche wie die drittelparitätische Mitbestimmung von Studenten, Hochschullehrern und Bediensteten an der Universität Bremen gelten damit als verfassungswidrig. Mag auch irgendeine Form der Gruppenuniversität im Grundsatz noch akzeptiert werden — das Urteil setzt ein Signal für die Rückzugsgefechte in der Hochschulgesetzgebung.

„Keine Toleranz gegenüber Radikalen!“ lautet immer wieder der Ruf derer, die diese Rückzugsgefechte erzwingen. Nun: Radikale, „radicals“ hießen während des 19. Jahrhunderts in England Männer wie John Bright, die die Ausdehnung politischer Rechte zugleich theoretisch begründeten und praktisch-politisch zum Tragen zu bringen suchten. Von Bright, der die treibende Kraft liberaler Kabinette gerade auch bei der Reform des Erziehungswesens war, heißt es in seiner Biographie, er, der „Änderungen weitreichendster Art gefördert hat“, habe sich den Ansichten anderer nie gebeugt; seine Landsleute hätten sich vielmehr zu seiner Denkweise bekehrt. Den „radikalen“ Reformern unserer Tage wird ein solches Schicksal wohl kaum beschieden sein.

# Selbstbestimmung statt Mitbestimmung an der Universität

## Von der Defizitverwaltung zum marktorientierten Bildungsangebot

Nicht nur Menschen machen Karriere, sondern auch Probleme. Und nicht nur Personen verlieren an Interesse, sondern auch Themen. Die Demokratisierung der Hochschule — ehemals ein Fels, an dem sich Progressive und Konservative (ent-)scheiden mußten — gehört zu den Prüfsteinen, welche der Strom der Entwicklung hinweggespült hat. Das Thema ließe sich in aller Stille zu Grabe tragen. Doch wer unter so großartigen Begleitumständen zur Welt kam, verdient auch gebührenden Abschied. Denn am Verfall der Demokratisierungsdiskussion in der Hochschule läßt sich die Krankheitsgeschichte auch für andere Korporationen vorhersagen. Und ebenso nützlich ist der Nekrolog, um die heutigen Probleme der Universitäten auch mit heutigen Erkenntnissen — geläutert im Feuer falscher Therapien — anzugehen. Tendenzwende auch hier — im Sinne von erfahrungsgeleitetem Themenwechsel.

Es ist kein Zufall, daß die Einschätzung der Bildungspolitik als erstrangig, die Fixierung am quantitativen Akademiker-output als Gradmesser der Zielverwirklichung und die Demokratisierung der dazu für nötig angesehenen Einrichtungen einhergehen. Allen drei Sichtweisen ist nämlich die Sozialisierung eines — vordergründig bekämpften — bürgerlichen Bildungsideals gemeinsam, unter stolzer Mißachtung jeder Zweck-Mittel- und Nutzen/Kosten-Überlegung. Verloren ging der Sinn für Wirklichkeit und Freiheit.

Die Wirklichkeit ist: Bildung, die als Vermittlung von Lebenschancen verstanden wird, ist nicht zweckfrei, schöngeistig, beliebig, forschungsintensiv, sondern sie ist Ausbildung, berufsmarktorientiert, praxisnah, zielstrebig, lernintensiv. Die Universitäten sind nicht mehr das Forum, auf dem sich in „Einsamkeit und Freiheit“ eine akademische Streitfrage ohne Druck äußerer Umstände diskutieren ließe, sondern sie sind eine andere Art Berufsschule, mit Massenproblemen, utilitaristischer Einstellung zum Studium, Formalisierung der Erfolgskriterien in Lehre und Lernen und Anpassungsdruck zum Mittelmaß. Dies alles muß nicht schlecht sein, doch es erfor-

dert ein neues Verständnis und neue Regularien für den tertiären Bildungssektor. Denn traditionell lebt die Universität noch immer von der Autonomie, die sie ihrem Forschungsauftrag entnimmt, von der akademischen Freiheit, die sie auf das Studium als ernsthafter Liebhaberei stützt, und — entweder mit Popperschem Ansatz — von der Grenzenlosigkeit ihrer Wahrheitsliebe und Wahrheitssuche, oder — mit neomarxistischem Ansatz — von der Grenzenlosigkeit ihrer Belehungs- und Beglückungspflicht für die Gesellschaft.

Diese Verwandlung von der Universität zur Hochschule ging einher mit einer ungewöhnlich erfolgreichen Umverteilung der staatlichen Haushaltsmittel zugunsten der Bildung. Bildungsausgaben lagen zudem bis vor kurzem im Tabubereich politischer Entscheidungen, etwa auf der Ebene von Unantastbarkeiten wie der sozialen Grundsicherung oder der äußeren und inneren Sicherheit. Diese Mischung aus Expansion und Unstrittigkeit der Ausgaben bei gleichzeitiger Entlastung vom Rentabilitätsnachweis konnte allenfalls so lange gut gehen, wie die Staatshaushalte gleich dem Tischleindeckdich Wohltaten verteilen konnten. Das hat sich — nun auch in der Einschätzung der Öffentlichkeit — gründlich geändert. Der Steuerzahler will heute die Universitäten weder vom Rotstift verschonen, noch von einer Überprüfung des Nutzens solcher Ausgaben, so schwer sie auch sein mag. Andererseits widerstreitet diese Rentabilitätsprüfung im Prinzip gar nicht der Erwartung des durchschnittlichen Studenten, der sein Studium ebensolchen Rentabilitätskriterien unterwirft, nur mit dem Unterschied, daß er privaten Nutzen ziehen möchte.

Die Universität ist also eingebunden: von ihrer Funktion als Lernstätte, von dem „Anspruch“ des Studenten auf Erfolg seines Mühens, vom Steuerzahler als Eigentümer der ganzen Veranstaltung und schließlich — worüber noch ein Wort zu verlieren ist — von dem Versuch der politologisch-ideologischen Indienststellung. Die Freiheitsverluste der Universität, die sie im Hinblick auf eine

zweckrationale und ressourcenbeschränkende Politik hinnehmen muß, sind erheblich, obwohl sie noch nicht internalisiert sind, was zu den Verwerfungen zwischen Zweck und Struktur im hochschulpolitischen Bereich geführt hat. Doch sie berühren den Nerv wissenschaftlicher Arbeit nicht, weil auch eine kostenbewußte Hochschulpolitik nicht eigentlich die Inhalte von Forschung und Lehre vorschreibt, sie freie Räume beläßt, produktive Umwege anerkennt und die Beratung der Politik über den Zweck höherer Bildung der diese Bildung produzierenden Institution Universität zubilligt. Ganz anders verhält es sich mit dem Freiheitsverlust, den Wissenschaftler mit bestimmten erkenntnistheoretischen Ergebnissen und einer darauf fußenden hochschulinternen Praxis der Universität verpassen. Der Vormarsch des Marxismus als „wissenschaftlichem“ Ansatz und der Marsch durch die Institutionen als „emanzipatorischer“ Bewegung führt in der Tendenz zu exakt der Disziplinierung der Universitäten, welche allen marxistischen Hochschulen in sozialistischen Ländern eigen ist. Gegenteilige begründete und glaubwürdige Distanzierungen zu dieser These werden gern entgegengenommen.

Das ist eine holzschnittartige Aussage, die dem, der um die tausend Schulen des Marxismus Bescheid weiß, viel zu grob ist. Aber sie kennzeichnet in ihrer Härte die Unversöhnlichkeit von marxistischem und kritisch-rationalem Wissenschaftsbegriff an denselben Punkten, die auch den Frontverlauf zwischen freiheitlicher Demokratie und verfassungsfeindlichen Kräften bestimmen. Unser Grundgesetz ist sich dieser Parallelität wohl bewußt, schreibt es doch in der merkwürdigerweise häufig übersehenen und fast vergessenen Bestimmung des Art. 5 Abs. 3 Satz 2: „Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“ Freie Wissenschaft und ein freier Staat lassen nämlich übereinstimmend eine Diskussion aller Positionen zu, mit Ausnahme jener formalen Kriterien und der sie tragenden Begründung, die eben diese Diskussion vor autoritativer Beendigung bewahren wollen. Hier wie dort geht es um *trial and error*, Minimierung von Fehlentscheidungen, Kontrolle, Pluralität, Wettbewerb, undogmatische Sprache, Furcht vor der ‚Verzweckung‘ des Menschen, Begründungszwang, Transparenz, *countervailing powers*, funktionale Autorität und eine so rahmenhafte Vorgabe von Erkenntniszielen, daß auch die wichtigsten Fragen nicht ex cathedra entgültig und verbindlich entschieden werden.

Diese Strukturparallelen von Wissenschaft und Demokratie im Lichte der Freiheit lassen sich aus der politischen Realität belegen: aus der Verödung wissenschaftlicher Diskussion in marxistisch majorisierten Fachbereichen, aus der Kaderpolitik der nämlichen Kreise, aus der Verortung der Hochschule in sozialistischen Ländern, aus den „Berichten von der akademischen Front“ (so der Untertitel der Schrift „Blick ins Innere“ von Kurt Reumann, Edition Interform), etwa den anhaltenden Erfahrungsberichten, die man in FAZ und Spiegel seit Jahren lesen kann, aus dem Urteil vom 20. Mai 1974 des Kammergerichts Berlin über die Personalpolitik an der FU und aus den Mitteilungsblättern sog. „konservativer“ Hochschulzirkel wie etwa der Notgemeinschaft für eine Freie Universität oder dem Bund Freiheit der Wissenschaft. Die dort zusammengetragenen Fakten belegen auch für denjenigen, welchem die Boten solcher Nachricht suspekt sind, im Übermaß den Versuch politischer Disziplinierung durch die radikale Linke, noch dazu mit Methoden, die — im britischen *understatement* formuliert — über die Gepflogenheiten wissenschaftlichen Umgangs hinausgehen. Es erscheint insgesamt müßig, die letzthin oft beschriebenen Zusammenhänge von wissenschaftlicher und politischer Freiheit erneut aufzurollen und mit der Skizzierung der inneren Lage unserer Universitäten zu belegen. Beides darf man für den, der Augen hat zu sehen, zum Allgemeingut rechnen. Nur die Konsequenzen sind hier eigens festzuhalten:

1. So, wie sich verfassungsfeindliche Kräfte nicht auf die Freiheitlichkeit einer Demokratie berufen können, um sie zu beseitigen, so können sich auch marxistische Wissenschaftler nicht auf den Wissenschaftspluralismus in der Absicht berufen, ihn zwar einmalig aktiv, dann aber nie mehr auch passiv — d. h. für andere und für die vorurteilslose Verarbeitung von Kritik an der eigenen Position — in Anspruch zu nehmen. Zur Begründung ist andernorts unter dem Stichwort der ‚abwehrbereiten Demokratie‘ das Nötige gesagt worden.

2. Jene Mechanismen hochschulpolitischer Willensbildung, die nach der Zwecksetzung ihrer Ingenieure die Machtverhältnisse zugunsten totalitärer Kräfte verändern sollten, sind eben wegen dieser Funktionen außer Kraft zu setzen.

Wir stehen damit vor einer rückhaltlosen Überprüfung der Demokratisierung unserer Universitäten. Taugt sie, um den neuen Anforderungen an die „Berufsschule“ Universi-

tät" bei knappen Ressourcen gerecht zu werden? Ist sie das Verfahren, welches der Universität ihre innere geistige Unabhängigkeit vor jeder anderen Frage, als der nach Wahrheit, gewährleistet?

Man sollte nicht verkennen, daß mit diesem zweifachen Anforderungsprofil eine schwierige Gratwanderung beschritten wird: Konsequenz wäre sowohl, den funktionalen Ausbildungs- und Steuerverbrauchscharakter der Universität in Verbindung zu bringen mit einer „gesellschaftlichen Verantwortlichkeit“ wissenschaftlicher Ergebnisse; konsequent wäre aber auch, beides zugleich zu bestreiten. Kompliziert sind die beiden — geläufigen — Mischpositionen: die eine, welche akademische Freiheit der Universitätsorganisation, des Lehrens und Lernens mit inhaltlicher Orientierung an den „Interessen der arbeitenden Bevölkerung“ verbindet, wie die andere — hier bezogene — Position, welche Systemrationalität verlangt, ohne je die inhaltlichen Fragen des Wissenschaftsbetriebs festlegen zu wollen. Diese Gratwanderung führt auf den Weg einer marktwirtschaftlichen Lösung beider Probleme. Er soll hier erneut skizziert werden, nachdem Watrin in der Festschrift für Franz Böhm (Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen 1975, S. 637 ff.) schon einmal in dieser Richtung argumentiert hat. Dabei lassen sich bei weitem nicht alle Fragen erörtern, die Funktionswandel und Ideologisierung der Universitäten aufwerfen. Aber die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Regulierung geht doch auch ein gutes Stück über die bloße Angebots-Nachfrage-Koordination an höherer Ausbildung hinaus.

Zur Bestimmung der eigenen Position ist noch eine genauere Beschreibung von Erwartung und Versagen der Demokratisierung von Universitäten nötig. Wenn je die Demokratisierung gesellschaftlicher Teilbereiche hätte funktionieren müssen, dann an den Hochschulen: ein nicht mehr zu überbietender allgemeiner Bildungsstand, potentielle Aufgeschlossenheit und Idealismus der akademischen Bürger, zeitliche Reserven und offener Markt der direkten Kommunikation, beschränkte Probleme und im Verhältnis zu anderen Großorganisationen überschaubare Dimensionen. Man hätte durchaus erwarten können, daß eintritt, was man sich von der Demokratisierung erhoffte: Mitarbeit aller Betroffenen, Kenntnis der Probleme, steigendes Maß an Selbstbestimmung, optimale Regelung von Interessenkonflikten, Steigerung wissenschaftlicher Qualität und Vielfalt, herrschaftsfreie Dialoge, Sensibilisierung der Universitätsangehörigen für den Stellenwert

der Universität. Dies alles hört sich gut an und verhiß im Verhältnis zu den muffigen Talaren einer Ordinarien-Universität eine lichtvolle Wandlung zum schlechthin Edlen, Schönen und Wahren. Nur: Die Verhältnisse, die sind nicht so. Die Demokratisierung hat auf den oben beschriebenen Funktionswandel der Universitäten keine Antwort gefunden, sie hat die Ideologisierung gefördert, sie führt zu einem ungeheueren Verschleiß an Papier, Geld, Zeit, Nerven und gutem Willen (letzterer ist vielleicht das Kostbarste aller dieser knappen Güter — und für Arbeitsplätze dieser Art auch das entscheidende Merkmal humaner Arbeitswelt), sie führt zu Entscheidungsstrukturen, die allem Hohn sprechen, was man von der Gewährleistung der Hochschulautonomie erwartet — nämlich eine akademische Selbstverwaltung der Wissenschaft und nicht eine Verwaltung durch Klüngelei, Pressure und Geschäftsordnungstricks. Die Demokratisierung hat insbesondere keines der ihr selbst gesteckten Ziele erreicht (man beachte nur einmal die studentische Wahlbeteiligung und die Kenntnisse bloß der universitären Institutionen bei Studenten) und mit dieser Verfehlung automatisch ihre Dysfunktionalität unter Beweis gestellt und ihr eigenes Ende programmiert.

Man könnte es damit bewenden lassen und den negativen Praxistest als ausreichende Grundlage zur Reorganisation heranziehen. Doch sollte eine Abrechnung mit dem falschen Rezept sich nicht die Chance zur diagnostischen Korrektur entgehen lassen. Warum also kam es soweit, mußte es so kommen? Dazu zunächst ein allgemeiner Hinweis auf die inneren Widersprüche jedes Demokratisierungsversuchs, wie sie zum Beispiel Michael Zöller in dieser Zeitschrift jüngst dargestellt hat (B 39/75: „Die Schlacht im falschen Saal“). Hingewiesen sei auch auf die Schrift von Warnfried Dettling: „Demokratisierung — Wege und Irrwege“, Köln 1974. Im speziellen Fall Hochschule aber kommt hinzu:

1. Die institutionelle und wahlarithmetische Einteilung der Universitätsangehörigen in die „Stände“ der Studenten, „Mittelbauern“, Professoren und des nicht-akademischen Personals deckt sich keineswegs mit dem Selbstverständnis und dem Abstimmungsverhalten dieser Gruppen. Aus eigener Anschauung läßt sich berichten, daß Koalitionen nach politischer Grundhaltung die Regel, Solidarität mit den „Standesgenossen“ die Ausnahme sind. Das ist ein institutionalisierter Betrug am Wähler und führt zu den merkwürdigsten Verrenkungen, Entschuldigungen und Isolationskampagnen, wenn es zum Beispiel ein

RCDS-Student mit den Professoren oder ein „progressiver“ Ordinarius mit den Studenten hält.

2. Wegen der unzulänglich klaren Interessendifferenzierung zwischen den „Ständen“ und der nur angeblichen Interessenharmonie innerhalb derselben muß zu Hilfskriterien der Entscheidung gegriffen werden, welche man im ideologischen Überbau zu finden hofft. Das führt zu einer ruinösen antipragmatischen Konkurrenz, in welcher nicht einmal — ja schon gar nicht — Geschäftsordnungsfragen frei von Debatten sind, die alles und jedes als Grundsatzkonflikt zwischen Aufklärung und Mittelalter begreifen. Unsere modernen Jakobiner wissen eben um ihre eigene Unerstzlichkeit.

3. Man hat aus der Wissenschaftsfreiheit die institutionelle Garantie der Universitätsautonomie abgeleitet. Das ist richtig, denn man erkannte den Zusammenhang von freier Wissenschaft und wissenschaftsgerechter Verwaltung. Wissenschaft läßt sich eben auch administrativ verhindern. Wenn dies aber so ist, dann ist es eben doch auch richtig, daß über Fragen der Hochschulverwaltung im Prinzip ebensowenig abgestimmt werden kann wie über die Richtigkeit wissenschaftlicher Probleme. Da aber eine Abstimmung im Sinne von Koordination unvermeidlich ist, wäre erstrangig dafür Sorge zu tragen, daß Entscheidungsstrukturen der Universitätsverwaltung so weit wie irgend möglich die wissenschaftliche Kompetenz der Abstimmenden erkennen lassen. Andernfalls verkehrt sich nämlich das als Garantie der Wissenschaftsfreiheit gedachte institutionelle Verständnis dieses Grundrechts gegen seine qualifiziertesten Inhaber, d. h., dann ist der Apparat zwar frei, aber nicht mehr der Mensch.

4. Die demokratisierte Universität hat zwar prächtige Gremien der Diskussion geschaffen, aber beklagenswerte der Entscheidung. Entscheiden heißt reduzieren; die institutionellen Vorkehrungen dafür sind jedoch schwächer als die der Komplizierung. Die Folge ist ein zu ständigen systemkonformitätsbedachten Vorwürfen geeignetes Auseinanderfallen der formellen und der informellen Entscheidungswege. Von Gremien-Mauschelei ist die Rede, der Macht der Verwaltung, der Kumi-herrschaft (Kumi = Kultusministerium), von Scheindemokratie, Klüngelei usw. Alle normalen Wege parainstitutioneller Willensbildung, wie sie jedes Subsystem mit mehr als drei Mitgliedern kennt, reichen der demokratisierten Universität mit moralischem Rigorismus zum Vorwurf, ja mehr noch: sie dis-

kreditieren die repräsentative Demokratie. (Daß in Allgemeinen Studentenausschüssen nach den Prinzipien von Zentralkomitees operiert wird, nimmt den Vorwürfen natürlich nichts von ihrer Glaubwürdigkeit.)

Die Frage, was die inneruniversitäre Willensbildung leisten muß und sinnvollerweise leisten kann, stellt sich vor dem Hintergrund bisheriger Fehlkonstruktionen unvermittelt neu. Das utopische Ideal lautet: Jeder soll wählen können, was er zu welchen Bedingungen lernt, lehrt und forscht. Der Student stützt sich dabei auf die Berufsfreiheit, das Lehrpersonal auf die Wissenschaftsfreiheit. Ebenso orientierend wie die Utopie ist auch die Beschränkung durch die Realität: knappe Mittel, kollidierende Rechte, Notwendigkeit des Ausgleichs. Diese Konfliktlage von *pur-sue of happiness* und Knappheit der Ressourcen hat in demokratischen Gemeinwesen zu zwei grundsätzlichen Möglichkeiten des Ausgleichs geführt: Entweder man hat ein Angebotsmonopol und versucht, die Nachfrageinteressen beim Anbieter durch Delegation zu inkorporieren, so zum Beispiel im demokratischen Staat als Ganzem, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, heutzutage eben auch bei den Universitäten, ferner den kommunalen Versorgungseinrichtungen usw. Oder aber die Anbieter stehen im Wettbewerb und die Nachfrager bestimmen die Angebotsstruktur über die individuelle Bevorzugung der jeweiligen Leistungen mit. Das ist bekanntlich die privatwirtschaftliche Lösung des Koordinationsproblems. Diese Lösung verdient unter zwei Bedingungen den Vorzug: daß die Anbieter im Wettbewerb miteinander stehen können und wollen und daß die Mitbestimmung der Konsumenten tatsächlich den Steuerungseffekt auf das Angebot ausübt.

Geht man davon aus, daß die Vielfalt des Angebots und die Konsumfreiheit dem utopischen Ideal der Selbstverwirklichung näher steht als die Mitbestimmung auf monopolisierten Märkten, so läßt sich sagen, daß Mitbestimmung nur ein Surrogat der Konsumentensouveränität darstellt. Zu diesem Surrogat sollte man dann auch erst greifen, wenn das Original der Selbstbestimmung verlorengegangen ist. Die bloße Ersatznatur der Mitbestimmung wird deutlich, wenn man den Knappheitsindikator Geld (oder ein vergleichbares Wertpapier) als „geronnene Freiheit“, als Wahlzettel erkennt. Diesen Stimmzettel muß der Bürger mit niemandem teilen, summieren oder sonstwie beeinträchtigen lassen. Mit ihm löst er unmittelbar ein, was er will; ein Minderheitsproblem gibt es nicht. Der

ist der entscheidende Fortschritt an Freiheit. Von daher erhält auch die arg ins Schußfeld geratene Alternative Schelskys „mehr Demokratie oder mehr Freiheit“ unvermutete Bestätigung.

Dieser Freiheitsgewinn überträgt sich auf die Inhaber des Angebots — von den beträchtlichen, aber gewollten Zwängen abgesehen, die das Wettbewerbsprinzip auslöst. So, wie eine zentrale Bürokratie sich der inhaltlichen Frage zuwenden muß, was die ökonomischen Bedürfnisse der Menschen in einer Staatswirtschaft sind, so entscheidet sie auch zwangsläufig über Inhaltsfragen der Wissenschaft in einem verstaatlichten Bildungssystem. (Urteile der Verwaltungsgerichte haben letzthin wenigstens auf die Notwendigkeit *parlamentarischer* Entscheidung hingewiesen, um den Gedanken der Mitbestimmung des Bürgers soweit, wie in diesem Modell möglich, zu retten.) Wem aber die staatliche Definition materiellen oder immateriellen Bedarfs weder freiheitlich (also wünschenswert) noch praktisch möglich erscheint, der wird der Marktorientierung des Bildungsangebots das Wort reden.

Diese Marktorientierung heißt nicht unbedingt Reprivatisierung, sondern die Übernahme marktwirtschaftlicher Prinzipien in den Bereich staatlicher Betriebe (vgl. dazu auch: Engels, in: Reden, Thesen und Ergebnisse auf dem 5. Kreuznacher Gespräch, S. 15 ff.). Marktorientierung heißt optimale Faktorenallokation, also Rentabilität und kostenbewußter Mitteleinsatz, heißt unkomplizierte Bewältigung des Massenproblems, also Selbstregulation der Nachfrage, heißt Leistungssteigerung durch Vorsprungsentlohnung, also Erhöhung des wissenschaftlichen Outputs an Lernerfolg und Forschungsqualität, heißt Überflüssigkeit eines politisch oder ideologisch motivierten Konsumterrors an Bildungsgütern und damit auch Freiheit für Forschung, Lehre und Lernen, heißt schließlich die Verabschiedung des Demokratisierungszaubers, den niemand mehr braucht, weil das Surrogat der Mitbestimmung unnötig geworden ist. Damit wären also die eingangs beschriebenen Kardinalprobleme der Universitäten gelöst: der Funktionswandel zur Massenausbildungseinrichtung, die Rentabilitätsfrage und die Entideologisierung. Die Erfolgsbilanz der Marktorientierung im Bereich materieller Versorgung läßt es geraten erscheinen, auf die zwei entscheidenden Fragen einer ökonomischen Betrachtung der Universitäten die Aufmerksamkeit zu verwenden. Diese zwei Fragen sind, wie schon oben erwähnt, 1. das Problem, wieweit ein Angebots-

und 2., was institutionell zu tun ist, um den Nachfragepräferenzen ihre Steuerungsfunktion zu sichern; oder kürzer die Fragen: *Wo* geht es und *wie* geht es? Das soll hier abschließend skizziert werden, wobei die Neuartigkeit des Ansatzes Unvollkommenheiten des Entwurfs einstweilen entschuldigen möge.

Zunächst dürfte für den Forschungsbereich das gegenwärtige Verhältnis von selbstgewählter Grundlagen-Forschung, die der Staat finanziert, einerseits und fremdfinanzierter Auftragsforschung andererseits unter dem Gesichtspunkt der Marktorientierung im Prinzip richtig sein. Hier ist nur an einen bewußteren Einsatz von Markt- und Nicht-Marktleitung zu denken, sowie die gerechte Verteilung von Aufwand und Ertrag der Forschungsarbeit unter den Wissenschaftlern und im Verhältnis zur Lehrtätigkeit zu gewährleisten.

Im Lehrbereich wird man vorweg diejenigen Fächer oder einzelnen Lehrgegenstände dem Rentabilitätsdenken entziehen müssen, die zur Vervollkommnung universaler Wissenschaften gehören, aber auf geringe aktuelle Nachfrage stoßen. Auch Theater finanziert man aus vergleichbaren Gründen. Diesen Freiraum muß man auch der interdisziplinären und experimentellen Lehrtätigkeit zubilligen. Dies entspricht der jüngst konzipierten Wagnisfinanzierungsbank für die mittelständische Wirtschaft. Die Zuteilung solcher Mittel wird eine Angelegenheit akademischer Selbstverwaltung sein müssen. Im Bereich jener Fächer, die mit einer Staatsprüfung abgeschlossen werden, wird der Staat gehalten sein, jenes Minimum an Lehrbetrieb nachfrageunabhängig zu garantieren, das die Ablegung von Prüfungen ermöglicht. Eine subsidiäre Finanzierungsgarantie spielt dort keine Rolle, wo die Nachfrage für ausreichende Ausstattung ohnehin sorgt. Die Parallele dazu im wirtschaftlichen Bereich wäre die Entschädigung für besondere Verhaltenspflichten im öffentlichen Interesse.

Bei den übrigen Fächern kommen staatliche Hilfen nur als Strukturbeihilfen in Betracht, etwa zur Finanzierung von langfristigen Anlagen, um einen regionalen Ausgleich zu schaffen, sowie für fachunabhängige zentrale Universitätseinrichtungen. Solche Hilfen kennt die Wirtschaft aus der staatlichen Strukturpolitik seit langem.

Insgesamt handelt es sich um ein abgestuftes Geflecht von staatlichen Dotationen, die im Verhältnis zum Gütermarkt nichts prinzipiell Neues darstellen. Besonderheiten werden frei-

lich sein: die Zwischenschaltung akademischer Verteilungsgremien, die Kombination von Markt- und Nicht-Markt-Elementen in der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen (obwohl auch das jede städtische Straßenbahn kennt, die zu nicht-kostendeckenden Tarifen fährt) und das Dienstrecht. Hält man an der Verbeamtung des Hochschulpersonals fest, was schließlich auch kein Tabu sein muß und vielleicht im Zuge der Reform des öffentlichen Dienstes flexiblere Lösungen ermöglicht, so wird der Staat nur eine Gehaltsgarantie in einer an sich ungenügenden Höhe geben dürfen, um den Rest entweder fallweise zu subventionieren oder leistungsabhängig vom Hochschullehrer selbst aufbessern zu lassen. Daß dabei nicht einfach zum früheren Hörgeldsystem zurückgekehrt werden muß, wird sogleich noch dargestellt. An der Beschäftigungsgarantie sollte sich zur Sicherung der Unabhängigkeit am jetzigen Status der Hochschullehrer nichts ändern, soweit sie gegebenenfalls auch Einkommenseinbußen hinzunehmen bereit sind. Zweifellos wird aber das Statusrecht der Hochschullehrer noch Probleme aufwerfen.

Es bleibt die Frage, wie — von den eben genannten Fällen staatlicher Subventionspolitik abgesehen — die Marktökonomik in die Universität eingebracht werden kann. Die Lösung liegt im „Bildungsschecksystem“. Dieses System spielt sich in einer Dreiecks-Beziehung zwischen Studienberechtigtem, Fachbereich und Kultushaushalt ab. Solch eine Dreiecks-Beziehung kennt man auch im Gesundheitswesen zwischen Patient, Arzt und Versicherung; was hier der Bildungsscheck ist, ist dort der Krankenschein. Die Studienberechtigten erhalten ihre Hochschulreife in einem zum Beispiel maximal 1 000 Punkte umfassenden, unübertragbaren Zertifikat bescheinigt, in welchem die Abiturnoten, gegebenenfalls auch andere Kriterien (Alter des Zeugnisses, Hochschuleingangsprüfungen usw.) ihren rechnerischen Niederschlag finden. Die einzelnen Fachbereiche bestimmen nun, wie viele Punkte sie dem Studierwilligen zum Beispiel pro Semester abverlangen wollen, wobei sie in der Gestaltung der „Eintrittspreishöhe“ völlig frei sind. Dadurch bestimmen sie zugleich ihre eigene „Einnahmestruktur“ und treten in einen Wettbewerb untereinander. Die angesammelten Punkte wer-

den vom Fachbereich dem Staat vorgelegt und gegen Geldleistungen eingetauscht. Dabei darf der Staat die Gesamtsumme der an die Abiturienten auszugebenden Punkte nicht willkürlich verändern, wohl aber hat er die Möglichkeit, den Geldwert eines Punktes jedes Jahr neu festzulegen. So wird der Staatshaushalt nicht über den für Hochschulausgaben vorgesehenen Rahmen hinaus belastet. Die Einnahmen des Fachbereichs werden unter dem Lehrpersonal verteilt, und zwar in sachlicher und personeller Hinsicht (Investitionen, Gehälter).

Dieses System erfordert keine Privatisierung der Hochschulen. Nicht nötig ist auch, den Punktescheck der Studenten übertragbar zu machen, was nur zu schwarzen Märkten führen würde, auf denen Studienberechtigungen gekauft werden könnten. Die Engpaßsteuerung geschieht vielmehr durch unterschiedlich hohe „Eintrittspreise“, die der leistungsfähige Student durch Hingabe seiner Punkte bezahlen kann. Fachbereiche sind bestrebt, entweder die Kapazitäten zu erhöhen, indem sie niedrige Schwellen legen und ihre Punkte mit der großen Zahl von Studenten sammeln, oder indem sie bewußt auf Qualität achten und nur leistungsfähige (d. h. an Punkten reiche) Studenten aufnehmen. Beide Alternativen sind wünschenswert. Die Verteilungskämpfe in den Fachbereichen sehen nicht anders aus als in jedem Unternehmen unter den leitenden Angestellten. Die Berufungspolitik wird rentabilitätsbewußt sein, wobei rentierlich ist, was bei den Studenten gefragt ist, ebendies erhöht ja auch deren Einfluß in völlig adäquater Weise erheblich. Die Fachbereiche werden insgesamt jenes Maß an Selbstverantwortung in Freiheit und Risiko erhalten, das einer selbstorganisierten und nachfragegerechten Wissenschaftsverwaltung zukommt.

Sicher wird es daneben neue Probleme geben und sicher bedarf dieses Konzept gründlicherer Bearbeitung. Aber es besteht keine Veranlassung, das Risiko des Neuen sogleich zu scheuen, wenn die Gegenwart so unzulänglich ist, wie es oben beschrieben wurde. An Vorschlägen wie diesem kann sich erweisen, daß die „Strukturkonservativen“, wie Eppler seine Gegner neuerdings zu etikettieren pflegt, gerade jene sind, die der „progressiven Starre“ einer wettbewerbsfeindlichen Politik verhaftet bleiben.

## **Hans-Georg Roth: Länderpartikularismus oder kooperativer Bildungsföderalismus? Kulturhoheit im Wandel**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/76, S. 3—17

Obwohl gerade in einer Zeit, die aus konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Gründen zu rationellerem und effizienterem Mitteleinsatz zwingt, auf bildungspolitischem Sektor eine verstärkte gesamtstaatliche Kooperation von Bund und Ländern — insbesondere in der Frage der Bildungsfinanzierung — nötiger denn je wäre, läßt sich an mehreren Symptomen genau der entgegengesetzte Entwicklungstrend beobachten. Der Streit um die Hochschulzulassung angesichts des sich immer mehr verschärfenden Numerus clausus, um das Hochschulrahmengesetz und die berufliche Bildung, das Abbröckeln des Staatsvertrages, die Debatte um die Auflösung des Bildungsrates und des Wissenschaftsrates, die Auseinanderentwicklung in der Lehrerbildung und in den curricularen Lehrinhalten (Rahmenrichtlinien) sind nur die äußeren Symptome der gegenwärtigen Krise des mühsam aufgebauten kooperativen Bildungsföderalismus mit seinem weitverzweigten Institutionengeflecht. Die Chance der Krise liegt in einem konzeptionellen Nachdenken sowohl über realistische Lösungsmöglichkeiten für aktuelle Bildungsprobleme als auch über die Grundlagen, Ziele und Aufgaben der Kultur- und Bildungspolitik.

### **Rainer Eisfeld: Hochschulreform als „Unruheherd“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/76, S. 18—25

Zwei Entwicklungen lösten die Hochschulgesetzgebung der Bundesländer seit 1968/69 aus. Einerseits wurden die westdeutschen Universitäten in ihrer Verwaltungs- und Ausbildungsstruktur (Rektoratsverfassung, Fakultäts- und Ordinarienprinzip, fehlende Systematik des Lehrangebots) durch Wirtschaft und Parteien zunehmend als ineffektiv eingestuft. Andererseits wurden die Verhältnisse im universitären Personal-, Entscheidungs- und Lehrbereich (Ordinarienprinzip, fehlende Mitbeteiligung der übrigen Gruppen, diskussionslose Massenvorlesung, Orientierung von Lehrmeinungen an herrschenden sozialen Interessen und Vorstellungen) in wachsendem Maße von Studenten und Assistenten als undemokratisch kritisiert. Der Möglichkeit nach standen die schließlich verwirklichten Ansätze einer Hochschulreform damit im Zeichen einer ebenso institutionellen wie inhaltlichen Infragestellung überkommener Positionen.

Tatsächlich aber hat sich die Tendenz durchgesetzt, institutionell und inhaltlich den Status quo ante der Macht- und Privilegienverteilung offen oder versteckt wieder einzuführen. Wo dennoch versucht wird, Hochschulreform weiter zu betreiben, gilt sie als der permanente „Unruheherd“. Gegen die wenigen Fachbereiche (von ganzen Universitäten kann gar nicht die Rede sein), die nach wie vor damit Ernst machen, werden zwei Hauptvorwürfe erhoben: institutionell der Vorwurf der Gleichmacherei zu Lasten der Professoren, inhaltlich der Vorwurf der Indoktrination zugunsten marxistischer Lehren. Gleichzeitig bietet sich inhaltlich der Rückgriff auf antisozialistische Beschwörungsformeln an, weil er auf der fehlenden Vertrautheit der Öffentlichkeit mit der kritischen Erörterung sozialistischer Programme fußt, dem eigenen „Lager“ zur Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verhilft und den politischen Kontrahenten zum Verfassungsfeind stempelt. Der „Radikalenerlaß“ fördert diese Tendenz. Unter seiner Geltung wird die Einbeziehung marxistischer Ansätze zum beruflichen Risiko. Verdächtigungen und Gesinnungsaussforschung, Angst und Anpassungsbereitschaft breiten sich aus und fördern die Abneigung gegen und Furcht vor Reformen überhaupt.

### **Ulrich Müller: Selbstbestimmung statt Mitbestimmung an der Universität. Von der Defizitverwaltung zum marktorientierten Bildungsangebot**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/76, S. 26—31

Aktuell im Universitätsbereich sind drei Tendenzen: Die Entwicklung zur höheren Berufsschule, die Einsparungen im Staatshaushalt und der Versuch der ideologischen Usurpation der Wissenschaft. Die Demokratisierung der Universität, für die eigentlich gute Voraussetzungen bestünden, konnte nicht halten, was man sich von ihr versprach. Im Gegenteil verhindert sie, Lösungen für die drei genannten Probleme bereitzustellen. Inwieweit und warum das so ist, wird exemplarisch dargestellt.

Die Alternative besteht in der Einführung von Markt und Wettbewerb auf seiten der Fachbereiche, die Anbieter einer Dienstleistung sind. Die Studenten als Nachfrager bekommen Konsumentensouveränität. Diese Selbstbestimmung macht Mitbestimmung überflüssig. Nach Abgrenzung der Bereiche, in denen Marktorientierung nicht möglich ist, wird als Steuerungselement und Zahlungsmittel der „Bildungsscheck“ vorgestellt: Der Student erhält seine Studienberechtigung in Form von Punkten. Die Fachbereiche setzen den Eintrittspreis fest, den der Student mit den Punkten bezahlt. Der Staat löst die angesammelten Punkte gegen Geld ein.