

Przeglądy i komentarze

AUTONOMIA KULTURALNA KRAJÓW A SZKOLNICTWO W RFN

Wstęp

Lata siedemdziesiąte zaznaczyły się w historii federalizmu w dziedzinie kultury (*Kulturföderalismus*)¹ w RFN bezprecedensową intensywnością i zakresem dyskusji, koncentrującej się na działalności systemu szkolnego. Wysoka temperatura sporów kompetencyjnych pomiędzy federacją a krajami związkowymi po przejęciu steru rządów przez koalicję socjalliberalną miała swe bezpośrednie źródła w różnym podejściu socjalliberalów — w porównaniu z wieloletnią polityką dzierżącą ster władzy w Bonn chadecji — do głównych problemów społeczno-ekonomicznych kraju, w tym również do zagadnień funkcjonowania szkolnictwa w nowoczesnym państwie przemysłowym. Konserwatyzm zachodniemieckiego systemu szkolnego, który według oceny angielskich ekspertów OECD w bogatym w reformy oświatowe pierwszym dwudziestolecu powojennym cechował całkowity brak reform², stał się przyczyną podjęcia przez pierwszy gabinet SPD/FDP programu gruntownej kompleksowej reformy szkolnictwa. Reforma ta miała na celu stworzenie nowoczesnego systemu oświatowego, integrującego w jedną funkcjonalną całość wszystkie szczeble kształcenia, od wychowania szkolnego aż po oświatę dorosłych i wychowanie pozaszkolne młodzieży. Koncepcję reformy, będącą programem maksimum, nie wyrażonym jeszcze przez liczne międzypartyjne kompromisy, rząd federalny przedstawił w sprawozdaniu „*Bildungsbericht '70*”³, dokumencie o dużej wadze zarówno dla oceny kierunków zmian w polityce szkolnej minionego dziesięciolecia, jak i dla genezy dyskusji na temat funkcjonowania tzw. federalizmu w szkolnictwie. Rząd Brandta/Scheela opowiedział się m. in. za wprowadzeniem — w ramach szkolnictwa obowiązkowego — SPD-owskiego modelu zintegrowanej szkoły ogólnokształcącej (*integrierte Gesamtschule*), będącego w późniejszym okresie zarazem jedną z głównych przyczyn usztywniania frontów ideologicznych w polityce szkolnej krajów związkowych i ważnym wyznacznikiem akcentów w dyskusji nad kształtem „federalizmu kulturalnego” w szkolnictwie

Prześledzenie dyskusji lat siedemdziesiątych wydaje się być jednocześnie przedsięwzięciem niezbędnym z punktu widzenia analizy SPD-owskiej polityki kulturalnej. W socjaldemokratycznym modelu wewnętrznej polityki kulturalnej polityka oświatowa zajmuje poczesne miejsce⁴. Uzmysłowanie sobie tego faktu stanowi po części również odpowiedź na pytanie o przyczyny wysunięcia na pierwszy

¹ Termin federalizm kulturalny stosuje się w zachodniemieckiej literaturze naukowej i publicystycznej zamiennie z pojęciami autonomia kulturalna (*Kulturautonomie*) i samorządność kulturalna (*Kulturhoheit*) krajów związkowych.

² Por. S. B. Robinson, C. Kuhlman, *Two Decades of Non-Reform in West German Education. „Comparative Education Review”*, Bd. 11, H. 3, 1967 cyt. za: K. Hüfner (Hrsg), *Bildungswesen: mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Ländereexamen*. Frankfurt am Main, Berlin, München, 1973, s. 37.

³ Pełna nazwa dokumentu brzmi: *Bildungsbericht '70. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft*. Bonn 1970.

⁴ H. Glaser posuwa się nawet do stwierdzenia, że polityka kulturalna SPD wyczerpuje

plan problemów autonomii kulturalnej w szkolnictwie w całokształcie zagadnień „federalizmu kulturalnego” w minionym dziesięcioleciu.

Mimo działalności Stałej Konferencji Ministrów Kultury i Oświaty (*Ständige Kultusministerkonferenz für die Bundesrepublik Deutschland — KMK*), instytucji koordynującej rozwój strukturalny szkolnictwa, programów i treści nauczania na płaszczyźnie krajów związkowych, rozwój ten przebiegał w minionym okresie w tak różnych kierunkach, że zarówno ukształtowanie strukturalne, jak też profil nauczania w równorzędnych typach szkół w poszczególnych krajach stały się niejednokrotnie trudno porównywalne. Różnice dotyczyły tak istotnych kwestii jak długość obowiązków szkolnego, programów nauczania, zasad promowania kombinacji i nazw przedmiotów, zasad przechodzenia do wyższych szczebli nauczania oraz świadectw ukończenia⁵.

Niewielki stopień skoordynowania rozwoju szkolnictwa w poszczególnych krajach zachodniemieckich oraz narastanie coraz liczniejszych zjawisk, świadczących o „tonięciu” idei reformy w gąszczu biurokratycznych poczynań gremiów i instytucji koordynujących i w rozgrywkach międzypartyjnych, spowodowały podjęcie przez rząd federalny kwestii kompetencji federacji w dziedzinie polityki szkolnej. W oświadczeniu rządowym z 16 grudnia 1976 roku kanclerz H. Schmidt wskazał na konieczność wzmocnienia odpowiedzialności federacji za strukturalny rozwój szkolnictwa. Zapowiedział przedłożenie na forum *Bundestagu* sprawozdania na temat problemów strukturalnych federacyjnego systemu szkolnego, które miałyby dać odpowiedź na pytanie, czy a jeżeli tak, to w jaki sposób konieczność zapewnienia jednakowych warunków życiowych na całym obszarze federalnym wymaga jednolitego uregulowania zagadnień z zakresu polityki szkolnej przy pomocy ustawodawstwa federalnego⁶.

Warto tutaj wspomnieć, że już w pierwszych latach pięćdziesiątych wyłoniła się — równoległe do polityki koordynacyjnej KMK — konieczność szerszego wciągnięcia federacji w sferę szeroko pojętej polityki oświatowej oraz badań naukowych. Praktyczna współpraca pomiędzy federacją a krajami nie przebiegała wszakże od pierwszych chwil bez zakłóceń⁷. Przyjęte ramy opracowania nie pozwalają jednak na historyczne pogłębienie zagadnienia, tym bardziej, że niezwykle różnorodność i nawarstwianie się problemów w dyskusjach kompetencyjnych minionego dziesięciolecia wymagają wnikliwej szczegółowej analizy.

Koncepcje rządowego sprawozdania o problemach strukturalnych w szkolnictwie

Rozwój sytuacji w szkolnictwie zachodniemieckim w latach siedemdziesiątych, cechujący się w początkowym okresie pewnym rozmachem w tworzeniu teoretycznych i prawnych podstaw reformy, jak też praktycznymi osiągnięciami⁸,

się w daleko idącej mierze w polityce oświatowej. Por. H. Glaser, *Die geheimen Verboten späterer Windstille?* „Vorwärts”, nr 45, 4 XI 1982.

⁵ Szerzej por. *Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft. Bonn 1978, s. 37.* Szczegółowo na temat wielości i chaotycznego zróżnicowania programów nauczania pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi pisze P. Bier w tygodniku der „Stern” nr 12 z 18 III 1982.

⁶ Cyt. za *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., s. 5.

⁷ K. Frey, *Zum Bund und Länder-Verhältnis in der Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Jahren 1949-1975.* „Recht der Jugend und des Bildungswesens” H. 8/9 1976, ss. 227 i n.

⁸ Próbe sporządzenia bilansu reformy systemu szkolnego za lata 1970-1977 podjęła

przyniósł w konsekwencji zaostrenie nawarstwiających się od dziesięcioleci problemów i ujawnianie się nowych, uwarunkowanych posunięciami reformatorskimi w krajach rządzonych przez SPD/FDP oraz wyraźne zahamowanie tempa przemian przez kraje chadeckie. W przedłożonym w lutym 1978 roku na forum *Bundestagu* sprawozdaniu na temat problemów strukturalnych szkolnictwa (*Strukturbericht — Sprawozdanie strukturalne*)⁹ rząd wyodrębnił cztery kompleksy zagadnień struktury szkolnej do jednolitego uregulowania przy pomocy ustawodawstwa federalnego. Pierwszym z nich była bezsprzecznie konieczność ujednoczenia w skali ogólnofederalnej okresu trwania obowiązku szkolnego. Problem ten nabrał ponownej aktualności¹⁰ wraz z postulowanym w „*Bildungsbericht 70*” — i zarazem jednym z merytorycznych założeń reformy szkolnej — zamiarem wprowadzenia 10-letniego obowiązkowego okresu nauczania. Następnym postulatem było zapobieżenie narastaniu różnic w sposobie regulowania zasad przechodzenia uczniów do kolejnego szczebla nauczania. W katalogu zagadnień, których znaczenia dla zapewnienia mobilności obywateli nie sposób przecenić, znalazła się również konieczność wzajemnego uznawania przez kraje związkowe świadectw ukończenia szkół i egzaminów nauczycielskich. Wreszcie ostatnią poruszoną w „*Sprawozdaniu strukturalnym*” kwestią było zniesienie dotychczasowego dualistycznego podziału w dziedzinie zasadniczego kształcenia zawodowego na zagadnienia leżące w gestii federacji, do których należy praktyczne kształcenie w przedsiębiorstwach, oraz szkolnictwo zawodowe, podlegające krajom związkowym¹¹.

Tytuł prawny do ingerencji w sprawy szkolnictwa związek wywodzi m. in. ze swojej konstytucyjnej odpowiedzialności za pewne dziedziny życia wewnętrznego, które zgodne z art. 73 ustawy zasadniczej należą do wyłącznego ustawodawstwa federacji. W poczet całego szeregu spraw podlegających prawnemu uregulowaniu przez federację zalicza się wymieniona w punkcie 3 tego artykułu swoboda osiedlania się, uregulowana szerzej w artykule 13 ustawy zasadniczej. Ustęp 1 tego artykułu mówi, że wszystkim Niemcom przysługuje prawo do swobodnego osiedlania się na całym obszarze federacji. Zgodnie z ustępem 2 „prawo to może być ograniczone tylko przez ustawę lub na podstawie ustawy...¹². Zgodnie z przedstawioną w „*Sprawozdaniu strukturalnym*” oceną nierównomierności w rozwoju szkolnictwa krajów ograniczają wspomniane wyżej podstawowe prawo obywateli RFN¹³.

Poczucie odpowiedzialności związku za rozwój sytuacji w szkolnictwie znalazło ponadto uzasadnienie w rozbudzonych na początku lat siedemdziesiątych nadziejach i oczekiwaniach społecznych. Nie bacząc na niewielkie kompetencje federacji w tej dziedzinie, rozwiązania, wynikające z odrębnych strukturalnych koncepcji polityki szkolnej krajów, jak też błędy i zaniedbania rządów krajowych, społeczeństwo składa na karb federalnego gabinetu rządowego, co bez wątpienia rzutuje każdorazowo na szanse wyborcze koalicji rządzącej. Z przedstawionych uwarunkowań natury społecznej rząd federalny wywodził — niezależnie od niewielkich kom-

K. Górak, *Realizacja reformy systemu szkolnego w RFN*. [W:] *RFN 1969 - 1977. Szkice do bilansu polityki gabinetów socjalliberalnych*. Pod redakcją J. Stawczuka, Opole 1979, ss. 65 - 97; por. także: H. Hamm - Brücher, *Unfähig zur Reform? Kritik und Initiativen zur Bildungspolitik*. München 1972, ss. 27 i n.

⁹ Pełna nazwa dokumentu por. przypis 5.

¹⁰ Ujednoczenie obowiązku szkolnego do 9 lat zostało praktycznie zakończone w 1969 r. poprzez wprowadzenie go w ostatnim kraju, Bawarii.

¹¹ *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., ss. 41 - 48.

¹² *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec. Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland*. Opole 1972, s. 14.

¹³ *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., ss. 55 i n.

petencji — legitymację do wniesienia własnego przyczynku w rozwiązywanie problemów o charakterze ponadregionalnym¹⁴.

„Sprawozdanie strukturalne” jest pierwszą tego rodzaju krytyczną analizą rozwoju sytuacji w szkolnictwie krajów dokonaną z punktu widzenia konieczności zachowania niezbędnego stopnia jednolitości w funkcjonowaniu struktur szkolnych na całym obszarze federacji.

Biorąc pod uwagę obstrukcyjną postawę krajów rządzonych przez chadecję wobec reformy szkolnej, jest rzeczą godną uwagi, że postulowana przez rząd federalny podstawowa materia do jednolitego uregulowania pokrywa się niemal w zupełności z żądaniami wysuwanymi jeszcze w latach sześćdziesiątych przez niektórych polityków chadeckich¹⁵.

Wbrew forsownym nazbyt powierzchownym sądom, nie opartym na dokładnej znajomości dokumentu, a sprowadzającym się do stwierdzenia, iż chodzi o próby likwidacji „federalizmu” w dziedzinie szkolnictwa jako głównego celu przedstawionej w nim przez rząd federalny koncepcji, zamierzenia federacji szły w innym kierunku. Zarówno poszczególne wnioski częściowe, jak i ogólny wniosek końcowy oparte są na uznaniu przewagi pozytywnych stron systemu federalnego w szkolnictwie. Zasadnicze zmiany ustawy zasadniczej jako środek zwiększenia uprawnień federacji w szkolnictwie rząd uznał za rozwiązanie ostateczne, skupiając głównie uwagę na niewykorzystanych dotychczas możliwościach koordynacji w ramach tzw. kooperatywnego federalizmu¹⁶.

Dyskusja parlamentarno-polityczna nad „Sprawozdaniem strukturalnym”

Po raz pierwszy w historii Republiki Federalnej Niemiec wybuchła wielka publiczna debata wokół federalistycznych problemów w szkolnictwie. Objęła swym zasięgiem szerokie grono naukowców (wśród nich stosunkowo liczną rzeszę specjalistów prawników i znawców problemów federalizmu), partie i ugrupowania polityczne i społeczne oraz związki zawodowe, odbijając się głośnym echem w prasie ogólnofederalnej i lokalnej.

Jest rzeczą niemożliwą przedstawienie wszystkich głosów reakcji i stanowisk w związku z opublikowaniem dokumentu. Wynika zatem konieczność skoncentrowania się na ocenach najbardziej reprezentatywnych, dla unaocznienia skali dyskusji, jaka rozgorzała, zanim jeszcze projekt sprawozdania poddano pod debatę w Bundestagu.

Reakcje na ogłoszenie „Sprawozdania strukturalnego” świadczą najdobitniej o niekorzystnych zmianach, jakie dokonały się w minionym dziesięcioleciu w nastawieniu partii i ugrupowań politycznych do zagadnienia włączenia się federacji

¹⁴ Por. wypowiedź byłego federalnego ministra szkolnictwa i nauki dra Schmude podczas debaty w Bundestagu w dniu 30 XI 1978 r. Fragmenty wypowiedzi w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus. Diskussionsbeiträge, Meinungen und Kommentare zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft*. Bonn 1980, s. 14.

¹⁵ I tak np. jeden z czołowych polityków CDU, P. Mikat, w wywiadzie dla „Die Welt” z 11 listopada 1969 r., uznając za konieczne przyznanie związkowi ramowych kompetencji w zakresie całej dziedziny szkolnictwa, sprowadzał je do takich zasadniczych treści jak ujednoczenie długości obowiązku szkolnego, problem świadectw ukończenia i kształcenia zawodowego oraz ujednoczenia regulaminów studiów i egzaminów.

¹⁶ Por. *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., ss. 64-65.

w kształtowanie polityki szkolnej. Dokument wywołał burzę krytyki, skoncentrowanej na kilku płaszczyznach. Jedną z nich jest negowanie w początkowej fazie dyskusji prawa związku do wypowiedziania się w sprawach szkolnictwa, podlegającego — zgodnie z ustawą zasadniczą — kompetencji krajów sfederowanych. W szczególności zaś negowano prawo federacji do zajmowania stanowiska wobec przedstawionych w sprawozdaniu problemów. Narosło wokół dokumentu nazewnictwo o jednoznacznie pejoratywnym zabarwieniu w rodzaju „Sprawozdanie o brakach” (*Mängelbericht*) czy „papierowy tygrys” (*Papiertiger*) świadczy o atmosferze nadmiernego podrażnienia, panującego na pierwszym etapie dyskusji¹⁷. Mówiąc najogólniej, opublikowanie sprawozdania wywołało szczególnie ze strony CDU/CSU i rządzonych przez nią krajów potężną kampanię, prowadzoną przy pomocy wymienionych wyżej i podobnych etykietek werbalnych, które usunięły w cień wszelkie argumenty rzeczowe i merytoryczne¹⁸.

Punktem spornym, który wywołał szereg kontrowersji, była już sama procedura ogłoszenia „Sprawozdania strukturalnego”. Zgodnie z życzeniem premierów rządów krajowych oraz stanowiskiem KMK dokument należało przed udostępnieniem go opinii publicznej skonsultować z krajowymi ministrami kultury i oświaty celem uwzględnienia stanowiska krajów. Niezasięgnięcie opinii krajów przed opublikowaniem zostało przyjęte szczególnie przez kraje chadeckie jako „świadoma prowokacja”. Zastrzeżenia zgłosiły również kraje rządzone przez SPD i FDP w Bawarii¹⁹.

Ponieważ opublikowanie sprawozdania i przedstawienie pod dyskusję kontrowersyjnych problemów opracowanych przez ekspertów rządowych stało się jednak faktem, zmuszał on siłą rzeczy do zajęcia — oprócz swoistej wojny słownej — bardziej rzeczowego stanowiska. W kolejnej fazie reakcji nie zabrakło głosów bardziej rzeczowej krytyki. Przyjęta tym razem taktyka sprowadzała się do umniejszania przedstawionych w sprawozdaniu problemów dotyczących rzekomo niewielkiej liczby ludności (rządu zaledwie kilku setnych procenta), zmuszonej z różnych względów zmieniać miejsce osiedlenia się z jednego kraju na inny. Z uwagi — jak stwierdzano — na minimalną skalę problemu samo opracowanie i przedłożenie pod publiczną debatę sprawozdania jest bezprzedmiotowe²⁰.

Rekapitulując powyższe rozważania należy stwierdzić, że obydwa nurty dyskusji zmierzały — przy użyciu różnych metod — w zasadzie do jednego celu: do daleko idącego umniejszania i usuwania spod pręgierza opinii publicznej narosłych problemów strukturalnych w szkolnictwie i tym samym do uznania za bezprzedmiotową i niepotrzebną ingerencję federacji w sprawę szkolnictwa krajów. Pociągnęłoby to za sobą — siłą faktu — pozbawienie omawianego dokumentu nośności politycznej i skazanie go do archiwalnych annałów.

¹⁷ Por. np. wywiad tygodnika „Der Spiegel” z premierem Palatynatu Reńsko-Łoskiego Voglem z 1 maja 1978 r., cyt. za: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., ss. 113-118; H. Maier, *Schattenboxen um Kompetenzen. Was hinter dem Mängelbericht steckt*. „Die Zeit” 21 IV 1978 r.

¹⁸ W krytyce celowała Bawaria, której minister kultury i oświaty H. Maier prowadził — przy czynnym poparciu F. J. Straussa — od szeregu lat politykę blokowania wszelkich postępowych reform w szkolnictwie. Por. H. Maier, op. cit.

¹⁹ H. A. Schröter, *Schwieriger Start*. „Osnabrücker Zeitung” z 25 II 1978. Tego rodzaju stanowisko reprezentuje KMK w dokumencie: *Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems* (Strukturbericht), fragmenty w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 49.

²⁰ Por. oświadczenie prasowe chadeckiego ministra kultury Badenii-Wirtembergii W. Hahn z dnia 1 III 1978 r. w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 56.

Reakcja poszczególnych krajów na opublikowanie sprawozdania była z natury rzeczy niejednolita. Popierającym na ogół zawarte w nim postulaty krajom rządzonym przez SPD/FDP nie można było przeciwstawić — według uproszczonego schematu — negatywnego stanowiska wszystkich krajów chadeckich. Jednolitość frontu tych ostatnich została przełamana przez Dolną Saksonię, współrządzoną wówczas przez FDP. Liberalowie zastrzeżli sobie w porozumieniu koalicyjnym wspieranie inicjatywy federacji w zakresie przejęcia przez nią kompetencji polityczno-oświatowych krajów w takich dziedzinach jak ustalanie warunków przyjęć na kolejnych szczeblach kształcenia, ujednoczenie zasad przechodzenia do kolejnych typów szkół oraz promowanie i wreszcie skoordynowanie kształcenia szkolnego i praktycznej nauki zawodu w zasadniczym szkolnictwie zawodowym. Przedstawione wyżej stanowisko dolnosaksońscy liberalowie zaprezentowali również konsekwentnie na forum KMK²¹.

Pozostałe kraje chadeckie, stosując zasadę ataku jako najlepszą formę obrony, opracowały w odpowiedzi 30-stronicowy dokument (tzw. *Gegenpapier*), w którym wylczyły zaniedbania władz federalnych, sumujące się w ogólny zarzut niepodważania obowiązkom finansowego zabezpieczenia przedsięwzięć w podlegających ich kompetencjom dziedzinach: szkolnictwie wyższym i tworzeniu alternatywnych do wyższych studiów dróg kształcenia²².

Reakcję i zarazem odpowiedź Stalej Konferencji Ministrów Kultury i Oświaty na poruszone w sprawozdaniu problemy zawierała uchwała z 20-21 kwietnia 1978 r. Ogólnie rzecz biorąc, stanowisko KMK przedstawione w tym obszernym 60-stronicowym dokumencie należy uznać za pozytywne. W uchwale stwierdzono jednogłośnie, że „w Republice Federalnej Niemiec należy dążyć do większego stopnia jednolitości (w szkolnictwie — K.G.), w szczególności w poruszanych przez rząd federalny zakresach problemów”²³. Tym samym ministrowie i senatorowie kultury, oświaty i nauki wszystkich krajów zaakceptowali w KMK — mimo wcześniejszych głosów krytyki — konieczność większego ujednoczenia szkolnictwa w wymienio-nych przez rząd federalny dziedzinach. Jak podkreślono, zapewnienie jednolitości rozwoju systemu szkolnego we wszystkich krajach sfederowanych w zakresie niektórych „wartości ekstremalnych” (*Eckwerte*) może się dokonać bez ograniczenia prawa do wielości i różnorodności rozwiązań organizacyjnych, strukturalnych i programowych, wynikającego z konstytucyjnej zasady samorządności kulturalnej krajów. W związku z tym — stwierdzono — należy „w szczególnej mierze” zbadać, czy wysunięte przez federację rozwiązanie nie narusza podstawowych treści zagwarantowanej w art. 79 ustęp 3 ustawy zasadniczej państwowości krajów (*Länderstaatlichkeit*)²⁴. Wspomniany ustęp uznaje m. in. za niedopuszczalną taką zmianę ustawy zasadniczej, która naruszałaby zasadę podziału RFN na kraje i współdziałania krajów w ustawodawstwie²⁵.

KMK stwierdziła jednakże, że wbrew ocenom rządu odnośnie do zakresu postulowanych przez niego regulacji ustawodawczych na płaszczyźnie federalnej, ograniczających się rzekomo „do określonego minimum decyzji strukturalnych” (*Strukturbericht*, s. 58), dotyczą one praktycznie rzecz biorąc wszystkich proble-

²¹ Por. *Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP in Niedersachsen vom 5. Dezember 1978*. Fragmenty w: *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., ss. 113-114; D. Kassing, *Fast unüberwindbare Barrieren. Bund will mehr Einheitlichkeit in der Bildung. „Welt der Arbeit“* z 2 III 1978; Kultusminister geben Mängel im föderativen System zu. „Frankfurter Rundschau“ z 22 IV 1978.

²² D. Kassing, op. cit.

²³ *Stellungnahme der Kultusministerkonferenz...*, op. cit., s. 49.

²⁴ *Ibidem*, s. 50.

²⁵ *Ustawa Zasadnicza...*, op. cit., s. 52.

mów węzłowych (*Gelenkstellen*) systemu szkolnego. Ponadto w przypadku kształcenia zawodowego chodzi również o treści nauczania²⁶. Tym samym kraje związkowe wyraziły na forum KMK obawę przed zbyt daleko idącym wyrażeniem ich samorządności kulturalnej w dziedzinie szkolnictwa, co mogłoby niewątpliwie stanowić naruszenie treści wymienionego wyżej artykułu. Dlatego też KMK zobowiązała się do skoncentrowania wysiłków na wymienionych przez rząd federalny dziedzinach, w celu rozwiązania narosłych problemów przez same kraje związkowe²⁷.

Pośród partii politycznych największym zaangażowaniem w dyskusji odznaczyła się niewątpliwie FDP. Należała ona od początku istnienia RFN do tych sił politycznych, które w sposób najbardziej konsekwentny domagały się zwiększenia obecności federacji w dziedzinie szkolnictwa i badań naukowych. Niebezpieczeństwa, płynące ze zbyt szeroko pojętych uprawnień krajów na płaszczyźnie kultury, FDP sygnalizował już w okresie tworzenia się podstaw prawnych przyszedłego państwa zachodniemieckiego. Członek FDP, późniejszy prezydent RFN Theodor Heuss, ostrzegł jeszcze na forum Rady Parlamentarnej, zromadzenia powołanego celem uchwalenia konstytucji ogólnofederalnej, przed „federalizmem biurokracji” (*Föderalismus der Bürokratie*)²⁸. Wypowiedź ta wymaga komentarza z uwagi na fakt, że członkowie powojenni politycy i teoretycy FDP, jak Th. Dehler, W. Scheel, czy H.-D. Genscher opowiadali się jednocześnie za zachowaniem i wzmocnieniem ustroju federalnego jako państwowoprawnej zasady organizacji państwa, która umożliwi uniknięcie nadmiernej koncentracji władzy, a przeciwnie: stoi na gruncie jej podziału i zwiększenia zakresu wolności jednostki²⁹.

Jest to sprzeczność stanowisk jedynie pozorna. FDP stoi mocno na gruncie zasady „federalizmu” w szkolnictwie, opowiadając się jednakże za likwidacją jego przesostów i wynaturzeń w drodze znacznego zwiększenia kompetencji ustawodawczych związku. Nawet najbardziej zagorzała przeciwniczka „federalizmu kulturalnego” w szkolnictwie w obecnej postaci, Hildegard Hamm-Brücher, nie neguje jego pozytywnych aspektów, do których zalicza możliwość i swobodę prowadzenia eksperymentów i wprowadzania nowych rozwiązań³⁰.

Podobnie jak w minionym okresie, również w obliczu zbliżających się wyborów do *Bundestagu* w 1978 roku, FDP weszła w kampanię wyborczą pod hasłem liberalnej polityki szkolno-oświatowej, poddając ostrej krytyce dotychczasowe rozbieżności systemu szkolnego. W przemówieniu na nadzwyczajnym zjeździe FDP w maju 1976 r. szef partii, H.-D. Genscher, akcentując ważne miejsce liberalnego punktu widzenia problemów szkolnych we wspólnej z SPD platformie wyborczej, oświadczył wręcz, że „federalizm w szkolnictwie w Republice Federalnej Niemiec zawiódł” i konieczne jest uzyskanie przez federację kompetencji oświatowych. Uznał za niedopuszczalne kontynuowanie dotychczasowej praktyki podejmowania decyzji polityczno-oświatowych przez różnego rodzaju instytucje koordynujące „w trudnej do zdefiniowania strefie niczyjej”³¹. Genscher opowiedział się jednoznacznie za poddaniem procesu podejmowania decyzji w szkolnictwie pod kontrolę parlamentarną *Bundestagu*, a zatem *eo ipso* za zasadniczym rozszerzeniem kompetencji federacji w sprawach szkolnictwa³².

²⁶ *Stellungnahme der Kultusministerkonferenz...*, op. cit., s. 50.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Cyt. za: H. H. Karry, *Föderalismus als Verfassungsprinzip — Aufgaben und Probleme*. Fragmenty w: *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., s. 125.

²⁹ H. Hamm-Brücher, *Unfähig zur Reform?*..., op. cit., s. 28.

³¹ H. D. Genscher, *Rede vor dem Ausserordentlichen Parteitag der FDP, Mai 1976*. Fragmenty w: *Bericht der Bundesregierung...*, op. cit., s. 125.

³² *Ibidem*; H. Hamm-Brücher, *Unfähig zur Reform?*..., op. cit., s. 49.

Wytworzenie się z biegiem lat i rozszerzenie do rozmiarów przekraczających dopuszczalne konstytucyjne normy „strefy niczyjej”, nie kontrolowanej przez parlamenty krajowe, w której zapada większość decyzji w zakresie polityki szkolnej, jest zdaniem liberałów zasadniczą przyczyną osłabienia systemu federalnego³³.

Postulaty dla przewyciężenia swoistego pała, wysuwane przez Wolnych Demokratów w osobie H. Hamm-Brücher, najbardziej predysponowanej do tego rodzaju inicjatyw z uwagi na jej długoletni staż zawodowy i zebrany багаż doświadczeń w dziedzinie polityki szkolnej, szły w dwóch kierunkach. Jednym z nich było powołanie ogólnopństwowej instancji w postaci konferencji premierów rządów krajowych z udziałem kanclerza, drugim — podjęcie kroków w celu dokonania spóźnionej zmiany ustawy zasadniczej, która ustaliłaby jasne i jednoznaczne ogólnopństwowe kompetencje dla tworzenia zasad polityki szkolnej³⁴.

Również po ogłoszeniu „Sprawozdania strukturalnego”, dokumentu będącego niewątpliwie efektem kompromisu stanowisk obu partnerów koalicyjnych, FDP reprezentowała konsekwentnie pogląd o konieczności uzyskania przez federację większych aniżeli dotychczas kompetencji w poszczególnych dziedzinach szkolnictwa. Świadczą o tym wypowiedzi polityków tej partii w toczonej się dyskusji³⁵. Liberałowie poszli w znacznej mierze na kompromis w trakcie wypracowywania w ramach KMK wspólnego stanowiska, podporządkowując własne odrębne poglądy interesom ogółu krajów. Niemniej jednak zaznaczyli w sposób formalnie nie godzący w zasadę jednomyślności podejmowania decyzji w łonie KMK swój odrębny punkt widzenia w tej kwestii³⁶.

Obecna dyskusja na temat nowego kształtu „federalizmu kulturalnego” w szkolnictwie RFN ma nadzwyczaj złożoną genezę. Aczkolwiek mająca swe bezpośrednie źródło w wysuniętych przez federację w „Sprawozdaniu strukturalnym” postulatach znacznego zwiększenia jego uprawnień w szkolnictwie, należy ją traktować również w szerszym kontekście tendencji rozwojowych ustroju prawno-politycznego w RFN. W szczególności znaczny wpływ mu tutaj występujący od pewnego czasu trend rozwoju całej administracji ogólnej, zgodnie z którym regulacja i finansowanie zadań publicznych jest przesuwana na coraz wyższe szczeble. Prostą konsekwencją tego stanu rzeczy jest wzrost kompetencji ustawodawczych i finansowych federacji przy pozostawieniu krajom i administracji komunalnej obowiązku realizacji zadań publicznych³⁷.

Zastrzeżenie regulacji parlamentarnej i ustawodawczej

Konieczność dokonania niezbędnych korekt w funkcjonowaniu kooperatywnego federalizmu w szkolnictwie RFN wypływa również z szerszych przesłanek, mających swe źródło w zaznaczających się coraz wyraźniej nieprawidłowościach funk-

³³ Por. wystąpienie H. Schuchardt podczas debaty parlamentarnej w Bundestagu w dniu 30 XI 1978 r. Fragmenty w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 137.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ H. Hamm-Brücher, *Eine gesamtstaatliche Distanz muss die Initiative in der Bildungspolitik ergreifen*. „Freie Demokratische Korrespondenz”, z 10 III 1977.

³⁶ Por. m. in. wystąpienie byłej deputowanej z ramienia FDP, H. Schuchardt, podczas debaty w Bundestagu 30 listopada 1978 r. Fragmenty w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 20 oraz wystąpienia liberałów w parlamentach krajowych. *Ibidem*, ss. 37-38 i 40.

³⁷ *Kultusminister geben Mängel...*, op. cit.

³⁸ F. Wagnier, *Tendencje przeobrażeń administracji komunalnej w Republice Federalnej Niemiec. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24-28 września 1974 r.* W: *Ten-*

cjonowania mechanizmów ustroju demokracji parlamentarnej. Stwierdzenie to dotyczy szczególnie całości procesów legislacyjnych i egzekutywnych w dziedzinie systemu szkolnego. Z uwagi na to, że dokonujące się w szkolnictwie procesy, ściślej zaś ich charakter i utrwalająca się z biegiem lat coraz bardziej praktyka podejmowania decyzji na różnych szczeblach oraz metody ich realizacji w coraz bardziej widoczny sposób zaczęły odbiegać od doktryny państwowoprawnej, kwestia realizacji polityki szkolnej stała się od pewnego już czasu ważkim kontrowersyjnym zagadnieniem z zakresu prawa krajowego RFN i przedmiotem coraz bardziej namiętnych sporów prawnych. W ten sposób problem funkcjonowania „federalizmu” w szkolnictwie zyskał — oprócz warstwy polityczno-oświatowej i społeczno-ideologicznej — w gruncie rzeczy dodatkową płaszczyznę prawno-konstytucyjną, skupiającą cały zespół konsekwencji dla praktyki państwowo-prawnej i rozwoju doktrynalnych zasad federalizmu zachodniemieckiego.

W wyniku powyższego stanu rzeczy istotnym aspektem obecnej dyskusji, i zarazem ważnym wyróżnikiem w stosunku do nasilających się okresowo w poprzednich dziesiątkach lat, jest jej silna warstwa prawna. Podłoże prawne debaty i zarazem jej źródło tworzą po części stosunkowo liczne w minionym dziesięcioleciu orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) w zasadniczych dla szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego kwestiach³³. Nasuwa się w tym miejscu konieczność przynajmniej skrótowego zasygnalizowania przyczyn odwoływania się FTK właśnie w okresie, kiedy po 1969 roku, w rezultacie uzyskania przez federację na mocy XXI i XXII noweli z 12 maja 1969 roku uprawnień do współdziałania w dziedzinie planowania rozwoju szkolnictwa i w kilku innych związanych z nauką i badaniami naukowymi zagadnieniach³⁴ wytworzyła się jakościowo nowa sytuacja polityczno-prawna. Stwarzała ona perspektywy rozwiązania — w oparciu o powołaną do tego celu w 1970 r. wspólną instytucję federacji i krajów: Komisję Federacji i Krajów — tych podstawowych problemów polityki szkolnej, których same kraje nie były w stanie rozwiązać w ramach polityki koordynacyjnej KMK. Należała do nich przede wszystkim systematyczna, gruntowna reforma systemu szkolnego.

Transformacja nowo uzyskanych kompetencji federacji na język praktyki politycznej potwierdziła jednakże obawy i zasadność zajęcia postawy wyczekującej czy wręcz głosów krytyki ze strony kół rządowych i ekspertów oświatowych³⁵, którzy już w pierwszych ocenach nośności politycznej dokonanej nowelizacji wskazywali na jej nikłą zawartość merytoryczną. W istocie nie potrafiła ona położyć kresu, a przeciwnie: umocniła proces dalszego biurokratyzowania się systemu podejmowania decyzji w szkolnictwie i jego oderwania od mechanizmów demokratycznej kontroli parlamentarnej.

Coraz bardziej istotne miejsce na obecnym etapie dyskusji — po ogłoszeniu

gencje rozwojowe władzy lokalnej we współczesnym świecie. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1976, ss. 284-285; G. K i s k e r, *Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefuges und Bund-Länder-Planung*. „Der Staat”, H. 2/1975, ss. 175 i n.

³³ Wymienić tutaj należy m. in. decyzję FTK z 9 maja 1972 r. w sprawie numerus clausus (BVerfGE 33, 125-171) oraz dotyczącą nowej organizacji wyższego stopnia gimnazjalnego z 22 czerwca 1977 r. (BVerfGE 45, 400-421).

³⁴ Rozszerzenie uprawnień związku obejmuje ponadto jego współdziałanie przy rozbudowie i budowie szkół wyższych wraz z klinikami (art. 91a ust. 1), popieranie badań o ponadregionalnym znaczeniu (art. 91b) i wydawanie „ogólnych zasad” dotyczących szkolnictwa wyższego (art. 75 ust. 1a). *Ustawa Zasadnicza...*, op. cit., ss. 62, 63 i 49.

³⁵ Peine rezerwy stanowisko wobec wprowadzonych poprawek konstytucyjnych zajął m. in. pierwszy federalny minister szkolnictwa i nauki H. Leussink.

„Sprawozdania strukturalnego” — zajmuje problem tzw. zastrzeżenia regulacji parlamentarnej i ustawodawczej (*Parlaments- und Gesetzesvorbehalt*) oraz zagadnienie ponadregionalnej koordynacji działań rządów krajowych w procesie podejmowania decyzji w szkolnictwie. W przypadku zastrzeżenia regulacji parlamentarnej i ustawodawczej chodzi — najogólniej rzecz biorąc — o to, na ile dokonujące się w szkolnictwie zmiany mogą być realizowane — jak to miało dotychczas miejsce — przez same krajowe ministerstwa kultury i oświaty, a więc przez organy egzekutywne, na ile zaś winny one być dziełem organów ustawodawczych, tzn. parlamentów krajowych (*Landtage*). Zgodnie z orzeczeniem FTK wszystkie istotne decyzje w dziedzinie szkolnictwa, w szczególności zaś mające wpływ na podstawowe prawa obywateli, muszą być podejmowane w formie ustaw⁴¹.

Z uwagi na istotną rolę układów państwowych pomiędzy krajami w kształtowaniu podstaw systemu szkolnego w RFN zachodzi pytanie, czy tego rodzaju prawna forma kooperacji na płaszczyźnie krajów znajduje swoje uzasadnienie w ustawie zasadniczej. Ustawa zasadnicza wymienia dwukrotnie układ wewnątrz-federalny, w artykułach 118 i 130, jednakże w mało eksponowany sposób. Ponadto wprowadzona w 1969 roku reforma prawa finansowego i prawa federalistycznego (*Finanzverfassungs- und Bundesstaatsreform*) (wg art. 91b i 104a, 4 Ustawy Zasadniczej) zalegalizowała dalsze dziedziny, w których współpraca krajów może przebiegać w oparciu o układy międzyfederalne⁴². Zdawkowe potraktowanie kompleksu wewnątrzfederalnego prawa traktatowego, jak dowodzi G. Kisker — przychylając się do tezy R. Grawerta⁴³, odnoszącej się do układów administracyjnych — nasuwa wniosek, że twórcy ustawy zasadniczej nie przypisywali układowi szczególnej roli w regulowaniu stosunków między federacją a krajami, traktując wewnątrzfederalne prawo układowe jako „uzupełniający techniczny środek kooperacyjny” prawa federalnego. „Dla stosunków pomiędzy krajami sfederowanymi tekst konstytucji nie daje prawie nic”, konkluduje Kisker⁴⁴.

Wspomniane wyżej problemy znajdowały w latach siedemdziesiątych coraz żywsze odbicie w dyskusjach parlamentarnych i prawniczych. W debatach komisji pracujących nad przygotowaniem poprawek do konstytucji⁴⁵ te dwa zagadnienia podejmowane były na jednej płaszczyźnie z korespondującą z nimi i porównywalną kwestią mieszanego finansowania przez federację i kraje (*Mischfinanzierung*).

Jednym z dyskutowanych sposobów zapewnienia parlamentom krajowym funkcji kontrolnej nad poczynaniami administracji szkolnej miała stanowić — zgodnie z żądaniami premierów wszystkich rządów krajowych — jawność obrad KMK. Żądania te wynikały niewątpliwie z faktu, że uchwały tego gremium koordynacyjnego o dużej randze zapadają bez współudziału parlamentów krajowych w fazie

⁴¹ W oparciu o orzeczenie FTK Niemiecka Rada Prawników (*Deutscher Juristentag*) na zjeździe w Stuttgarcie w 1976 r. określiła bliżej katalog praw podstawowych, podlegających regulacjom ustawodawstwa szkolnego. Por. 51. *Deutscher Juristentag 1976 in Stuttgart: Beschlüsse der Abteilung Schule im Rechtsstaat*. [W:] *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 150 - 151.

⁴² G. Kisker, *Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen 1961, s. 115.

⁴³ *Ibidem*, s. 116.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Wyniki badań dotyczących kompleksu zagadnień „związek i kraje” zawiera sprawozdanie końcowe komisji: *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages)*. Teil II. *Bund und Länder*. Herausg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, in: „Zur Sache” nr 277.

ich podejmowania, nie odpowiadając tym samym wymogowi kontroli parlamentarnej⁴⁶. W związku z tym frakcje FDP w bawarskim i heskim landtagu wysunęły z początkiem 1978 r. wobec KMK żądanie każdorazowego udostępnienia parlamentom krajowych protokołów z posiedzeń. Żądanie to spotkało się z odmową, motywowaną wewnętrznym charakterem prac tego rodzaju komisji resortowych⁴⁷. Aby sprawa nie nabrała posmaku posunięć dyskryminacyjnych wobec KMK, dały się słyszeć w Bundestagu głosy, by objąć obowiązkiem jawności prac również innych resortowych konferencji ministrów⁴⁸.

Podobne w treści żądanie informowania w odpowiednim czasie parlamentów krajowych — to znaczy przed wniesieniem pod obrady parlamentarne układów i porozumień międzykrajowych oraz związku i krajów — wysunięto wobec rządów krajowych⁴⁹.

W tej sytuacji całkowitego braku przepływu informacji z niższych szczebli decyzyjnych, konkretnie zaś braku informacji o charakterze i zakresie merytorycznych prac prowadzonych w KMK, wykluczona jest jakakolwiek możliwość sprawowania skutecznej kontroli parlamentarnej przez powołane do tego celu parlamenty krajowe. Zostają one w gruncie rzeczy najczęściej zdegradowane do roli instrumentu ratyfikującego przygotowane przez poszczególne gremia akty prawne, bez możliwości wpływania na ich kształt⁵⁰.

Niektóre kraje postanowiły zapobiec pogłębianiu się, a nawet odwrócić sprzeczną z duchem ustroju parlamentarnego, tendencję osłabiania funkcji ustawodawczych i kontrolnych parlamentów krajowych poprzez wydanie odpowiednich ustaw. Tego rodzaju ustawę przedłożyła pod koniec 1978 roku Badenia-Wirtembergia. Zobowiązując rząd krajowy do informowania parlamentu krajowego w sprawach politycznych o zasadniczym i dalekosiężnym znaczeniu — wymóg uregulowany dotychczas na podstawie ustawy w odniesieniu do niektórych zaledwie dziedzin życia społeczno-gospodarczego, ustawa miała zapewnić dopływ w odpowiednim czasie informacji ze szczebla rządowego do zainteresowanych komisji parlamentarnych⁵¹.

Nie sposób wszakże nie zauważyć, że problem niedostatecznej legitymacji parlamentarnej podejmowanych w szkolnictwie decyzji, immanentny element wszelkich dyskusji wokół „federalizmu” w szkolnictwie od około dwóch dziesiątków lat, a szczególnie natęczył się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, został rozdmuchany w sposób nieco sztuczny. Przeciwno nadmiernemu skrępowaniu administracji szkolnej przepisami prawnymi wyższej rangi (*Verrechtlichung*), w dążeniu do perfekcjonizmu ustawodawczego, wystąpił już w 1964 roku na zjeździe wykładowców prawa państwowego H. Ehmke, ówczesny profesor prawa publicznego we Fryburgu, a późniejszy szef urzędu kanclerskiego w okresie rządów Brandta/Scheela⁵².

⁴⁶ M. Kloepfer, *Die Verfassungsmängel des Mängelberichts*. „Zeitschrift für Rechtspolitik”, H. 6/1978. Fragmenty w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 157.

⁴⁷ Por. wystąpienie H. Schuchardt podczas debaty w Bundestagu w dniu 30 listopada 1978 r. Fragmenty w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 139.

⁴⁸ Tego rodzaju stanowisko prezentował podczas wyżej wymienionej debaty minister kultury Badenii-Wirtembergii Dr. Herzog. *Ibidem*.

⁴⁹ Por. np. wystąpienie deputowanego z ramienia CSU, Wünsche, w bawarskim landtagu w dniu 21 II 1978 r. Fragmenty w: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 137.

⁵⁰ H. Kloepfer, op. cit., s. 157.

⁵¹ Por. fragmenty wystąpienia dra Müncha, deputowanego SPD podczas debaty parlamentu krajowego Badenii-Wirtembergii 21 września 1978 r. W: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 140.

⁵² I. Richter, *Parlamentsvorbehalt zur Grundrechtskonkretisierung*, „Recht der Ju-

Zdaniem wybitnego znawcy zachodniemieckiego prawa państwowego, I. Richtera, niezwykley wzrost wagi tego zagadnienia w ostatnim okresie nie wynikał bynajmniej z faktu właściwej bądź nieprawidłowej wykładni norm konstytucyjnych. Jego źródło tkwi raczej w dokonującym się w ubiegłych dziesiątkach lat przesuwaniu się ocen kategorii pojęć „właściwe” i „błędne” w interpretacji przepisów konstytucyjnych. Ścisłej rzecz ujmując, mamy do czynienia ze „zmianą poglądu na pojmowanie struktury decyzji w systemie parlamentarnym Republiki Federalnej Niemiec”⁵³. Jest to zatem — zdaniem Richtera — ogólna tendencja prawodawstwa wewnętrznego RFN, zgodnie z którą to przesunięcie kompetencji pomiędzy parlamentem, rządem i administracją stanowi zaledwie jeden z elementów.

I. Richter wskazuje w kontrowersyjnym przedmiocie demokratycznej legitymacji zapadających w szkolnictwie decyzji na fakt, iż również rząd posiada w systemie parlamentarnym w swoich decyzjach akceptację wyborców. Wynika ona z funkcji kontrolnych parlamentu wobec rządu, aczkolwiek nie zawsze uregulowanych ustawą⁵⁴. Istotnie system stałych komisji wyspecjalizowanych, działających w parlamentach krajowych stwarza możliwości takiej kontroli. Świadczy on wszakże o sile i zarazem o słabości kontroli parlamentarnej⁵⁵. Możliwość poddania każdego projektu pod obrady komisji ekspertów zapewnia parlamentom krajowym wnikanie w szczegóły decyzji politycznych. Do sposobów informowania się zainteresowanych komisji parlamentarnych o pracach rządu należy zasięganie przez stałych kompetentnych członków komisji informacji od przedstawicieli egzekutywy przed podjęciem przez rząd decyzji, zaś w przypadku odmowy żądanie złożenia sprawozdania oraz powszechnie stosowana praktyka wniosków parlamentarnych, kierowanych do rządów krajowych z prośbą o zbadanie określonych zagadnień. „Pozycja partnera rozmów” zapewniła komisjom parlamentarnym „silnie ukierunkowujący wpływ na prace rządów krajowych”⁵⁶.

Proces współdziałania parlamentów w decyzjach rządów krajowych zakłada — jako drugi istotny jego element — poinformowanie plenum parlamentu o treści i wynikach obrad komisji, jak również — co jest sprawą niezwykle istotną — wystarczająco silne zainteresowanie sprawozdaniami komisji ze strony plenum, a przede wszystkim ich wykorzystanie. Tutaj właśnie kryje się główna słabość systemu sprawowania kontroli przez parlamenty krajowe. Jest ona spowodowana tym, że sprawozdania komisji — z wyjątkiem sprawozdania z projektu ustaw budżetowych — są z reguły bezwartościowe, pozbawione merytorycznych treści⁵⁷. Faktyczna możliwość wpływania parlamentów na kierunki decyzji rządów ogranicza się zatem do płaszczyzny komisji specjalnych, z pominięciem plenum parlamentu. Interesującym nas aspektem tego stanu rzeczy jest m. in. nierzadko większa podatność komisji do kierowania się w poszukiwaniu rozwiązań względami określonych grup interesów. Proces ten określanany jest niekiedy w literaturze przedmiotu jako „współrzędzenie komisji”⁵⁸.

gend und des Bildungswesens”, Nr. 1/1978, cyt. za: *Zum Thema: Bildungsföderalismus...*, op. cit., s. 155.

⁵³ Zmiany w prawodawstwie wzięły swój początek w decyzji FTK z 1970 r. w sprawie wykonywania kary.

⁵⁴ I. Richter, op. cit., s. 156.

⁵⁵ M. Friedrich, *Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1975, s. 25.

⁵⁶ *Ibidem*, ss. 25 - 26.

⁵⁷ *Ibidem*, ss. 26 - 27.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 27.

Uwagi końcowe

Trudno z całą pewnością stwierdzić, czy dyskusja lat siedemdziesiątych wpłynęła na usprawnienie funkcjonowania kooperatywnego federalizmu w szkolnictwie zachodnioniemieckim. Szereg zjawisk wskazuje raczej na pogłębianie się różnic organizacyjnych i strukturalnych pomiędzy szkolnictwem poszczególnych krajów. Dotyczy to m. in. długości obowiązku szkolnego. Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w większości krajów utrzymywał się 9-letni obowiązek szkolny. Kilka krajów: Hesja, Dolna Saksonia, Północna Nadrenia Westfalia, jak również Berlin Zachodni podjęły decyzję wprowadzenia 10-letniego obowiązku szkolnego⁵⁹. Zgodnie z oświadczeniami kompetentnych polityków, niektóre kraje⁶⁰ nie zamierzają przedłużyć okresu obowiązkowego kształcenia. Jest to dowodem, że w obecnej sytuacji nie można traktować jako zjawiska przejściowego, lecz zróżnicowanie długości okresu obowiązkowego nauczania może przybrać charakter trwały.

Jedną z niewątpliwie pozytywnych ogólnych cech współczesnego kształtu ustroju federacyjnego w RFN, w tym także w jego części dotyczącej kultury i szkolnictwa, jest istnienie wielu politycznych ośrodków decyzyjnych, stwarzających dogodne szanse i naturalne impulsy do prowadzenia eksperymentów i współzawodnictwa we wprowadzaniu postępowych zmian⁶¹. Nasuwa się zatem pytanie, czy ten pozytywny element w odniesieniu do „federalizmu” w szkolnictwie kompensuje negatywne skutki oddziaływania zasady federalnej w kwestiach nie cierpiących zwłoki: gruntownych przeobrażeń strukturalnych i unowocześnienia metod i treści nauczania. Stanowiska w tej mierze są sprzeczne. Niekiedy reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w federalnej strukturze kryje się możliwość zachowania wielości poglądów w debatach nad ulepszeniem ustroju szkolnego. Tym sposobem każdy z krajów zachowuje również nieograniczoną swobodę w budowywania i kulturowania w szkolnictwie wątków, wyrosłych z odmiennej tradycji regionalnej, historycznej i filozofii społeczno-politycznej. Reprezentujący tego typu poglądy upatrują siłę federalizmu w szkolnictwie właśnie w różnorodności struktur szkolnych poszczególnych krajów, trwając w przeświadczeniu, iż zasadnicze problemy natury strukturalnej mogą być rozwiązywane przy pomocy zawieranych dobrowolnie przez kraje układów i porozumień w rodzaju układu düsseldorfskiego (*Düsseldorfer Abkommen* — 1955) czy układu hamburskiego (*Hamburger Abkommen* — 1964)⁶².

Mając świadomość nieprzewidywalnych na obecnym etapie rozwoju autonomii kulturalnej w szkolnictwie trudności we wprowadzaniu w życie właśnie tych zasadniczych przekształceń, trudno całkowicie zgodzić się z prezentowanym wyżej poglądem. Tym bardziej, że zachodnioniemiecka doktryna prawa państwowego stoi na stanowisku zaniku w obecnej dobie historycznie ukształtowanej substancji, która w minionych okresach decydowała o różnorodności regionalnej krajów. Państwo federalne w kształcie nadanym mu przez ustawę zasadniczą w niewielkim jeszcze tylko stopniu spełnia wymóg zachowania specyfiki regionalnej w dziedzinie kultury⁶³.

⁵⁹ Bericht der Bundesregierung ..., op. cit., s. 14.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg—Karlsruhe 1980, s. 95.

⁶² Taki jest również pogląd wspomnianych we wstępie ekspertów OECD. K. Hüfner, op. cit., s. 115.

⁶³ K. Hesse, op. cit., s. 92.

Wydaje się, że głównym mechanizmem sprawczym unifikacji kulturalnej i konieczności ujednoczenia funkcjonowania podstawowych struktur i form organizacyjnych szkolnictwa na całym obszarze RFN jest przede wszystkim żywiołowy rozwój techniki i uniwersalizm kultury masowej ery przemysłowej, spychający na margines zachowane jeszcze historyczne odrębności poszczególnych krajów.

Płyną stąd istotne konsekwencje dla zachodniemieckiego ustroju federalnego, którego elementem jest system szkolny: jego punkt ciężkości leży dzisiaj mniej w „samodzielnych i nieskrępowanych możliwościach kształtowania” przez poszczególne kraje, bardziej zaś w oddziaływaniu federalistycznej struktury państwa „na kształt życia całej społeczności”⁸⁴.

Krystyna Górak

BIBLIOTEKI W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

Problematyka zachodniemieckiego bibliotekarstwa traktowana jest u nas marginalnie. Brak jest do tej pory w języku polskim opracowań czy też obszernych artykułów, w których by podjęto próbę charakterystyki powyższego zagadnienia. Niewiele lepiej przedstawia się upowszechnianie literatury bibliotekoznawczej, RFN; redakcje krajowych periodyków o profilu niemcoznawczym nader rzadko decydują się na zamieszczenie recenzji interesujących nas prac zachodniemieckich autorów. W tym stanie rzeczy problemom nurtującym bibliotekoznawstwo w Republice Federalnej Niemiec trzeba będzie poświęcić w przyszłości znacznie więcej uwagi, aniżeli to uczyniono do tej pory. Niniejszy materiał nie rości sobie pretensji wyczerpania tego zagadnienia, ma on je jedynie naszkicować i stać się impulsem do dalszych badań.

Cechą charakterystyczną zachodniemieckiego bibliotekoznawstwa są poważne trudności w prowadzeniu jednolitej, centralnej polityki bibliotecznej. Federalny ustrój polityczny, podział administracyjny i silne tendencje decentralistyczne komplikują w RFN prace koordynacyjne nad opracowywaniem ogólnokrajowych przepisów bibliotecznych i przyczyniają się do stosunkowo dużego zróżnicowania poszczególnych bibliotek¹. Wydaje się także, iż problemy biblioteczne są często traktowane przez władze federalne i krajowe w sposób drugorzędny i nie ulega wątpliwości, iż w stosunku do potencjalnych możliwości państwa biblioteki w RFN są częstokroć niedoinwestowane. W zestawieniu z innymi wysokoprzemysłowymi państwami, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, zachodniemieckie biblioteki prezentują się dosyć skromnie.

Podzielone po II wojnie światowej części terytorium III Rzeszy na cztery strefy okupacyjne i powstanie w 1949 r. dwu państw niemieckich musiało w istotny sposób ujemnie rzutować na sytuację tamtejszych bibliotek. Wymownym tego przykładem jest założona w 1947 r. we Frankfurcie nad Menem *Deutsche Bibliothek* (Biblioteka Niemiecka), która w zasadzie dubluje zadania lipskiej *Deutsche Bücherei* (Książnica Niemiecka) i *Staatsbibliothek der Stiftung Preussischer Kulturbesitz* (Biblioteka Państwowa Fundacji Pruskich Dóbr Kulturalnych), mieszczącej się w dzielnicy Berlina Zachodniego — Dahlem.

⁸⁴ *Ibidem*.

¹ G. von Busse, H. Ernestus, *Das Bibliothekswesen der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1969, s. 80.