

Eisenmann, Susanne; Schneider, Kerstin; Lin-Klitzing, Susanne; Prien, Karin;
Schwager, Robert

Article

Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungspolitik: Bildungsföderalismus in der Kritik

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Eisenmann, Susanne; Schneider, Kerstin; Lin-Klitzing, Susanne; Prien, Karin; Schwager, Robert (2019) : Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungspolitik: Bildungsföderalismus in der Kritik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 03, pp. 3-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198719>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungspolitik: Bildungsföderalismus in der Kritik

In Deutschland liegt die politische Verantwortung für das Bildungswesen bei den Bundesländern. Doch der Bildungsföderalismus gerät immer wieder in die Kritik. Er sei verantwortlich für die im internationalen Vergleich schlechten Schülerleistungen, für die mangelnde Vergleichbarkeit der Abiturabschlüsse in den einzelnen Bundesländern und erschwere den Umzug von Familien mit schulpflichtigen Kindern. Zuletzt scheiterte der geplante »DigitalPakt Schule« an dem Widerstand der Länder. Sollte künftig der Bund deutlich stärker in die Bildungspolitik der Länder eingreifen als bisher?

Susanne Eisenmann*

Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungspolitik: Bildungsföderalismus als Gestaltungsaufgabe

DIE PROBLEMSTELLUNG

Das Verhältnis von Bund und Ländern ist seit Inkrafttreten des Grundgesetzes vor 70 Jahren eine Dauerbaustelle politischer Gestaltung. Es ist seit jeher Gegenstand wegweisender verfassungspolitischer Weichenstellungen. Und der Föderalismus bleibt auch heute und wohl in Zukunft ein Politikfeld, über das in Fach- wie auch breiter Öffentlichkeit mit Hingabe gestritten wird. Denn auch die Digitalisierung ist und bleibt eine komplexe Daueraufgabe. Sie verändert die Art und Weise unseres Alltags, unserer wirtschaftlichen Tätigkeiten und auch der Politik. Sie ist organisatorisch anspruchsvoll, sie spielt sich in einem sich ständig verändernden technischen und auch sozialen Umfeld ab. Und sie kostet Geld. Viel Geld.

Daher ergibt es auch Sinn, dass sich mehrere politische Ebenen mit dieser wichtigen Zukunftsaufgabe beschäftigen. Die Kommunen als Schulträger wären allein mit Sicherheit damit überfordert, die Infrastruktur einzurichten und zu warten. Dies gilt insbesondere, weil es ja nicht mit Einmalbeschaffungen getan ist. Daher sind die Länder als staatsrechtlich für die Kommunen zuständige Ebene gefordert. Und sie kommen dieser Aufgabe auch nach. Baden-Württem-

berg gibt in der laufenden Legislaturperiode rund eine Milliarde Euro für die Digitalisierung aus.

Digitalisierung ist also nicht nur eine Aufgabe für die kommunalen Schulträger als Verantwortliche für die sächliche Ausstattung der Schulen. Neben einer zielgerichteten und auskömmlichen Förderung müssen die Länder aber noch mehr leisten. Sie haben die Aufgabe, sich über geeignete pädagogische und technische Rahmenbedingungen mehr und schneller und tiefer zu engagieren als bisher. Bestandteile davon sind: schneller aktualisierte Bildungspläne und eine qualitativ und quantitativ überzeugende Aus- und Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer sowie die Bereitstellung technischer Voraussetzungen. Dass gerade dieses nicht so einfach ist, haben wir in Baden-Württemberg schmerzlich erfahren müssen.

Die Politik insgesamt kommt der Geschwindigkeit der technischen Entwicklung nicht immer ausreichend hinterher: Während die Debatte über künstliche Intelligenz läuft, funktioniert Verwaltung noch zu oft mittels handabgezeichneter Aktenvermerke im Stile des Spätbarock. Auch das muss sich ändern; und zwar jetzt und nicht erst übermorgen. Politik und Verwaltung sind ohne Frage in Zugzwang und müssen – endlich – Digitalisierung verstehen und agiler werden.

Den Ländern ist im Übrigen aus guten Gründen die Hauptverantwortung für die Bildungspolitik übertragen worden. Sie haben die richtige Größe, um sowohl bürgernah als auch mit Blick aufs Ganze eine Bildungspolitik aus einem Guss zu betreiben. Sie müssen sie aber auch nutzen. Der Bund ist dabei als Unterstützer durchaus gern gesehen. Beispiele für erfolgreiche und sehr willkommene Bund-Länder-Kooperationen gibt es bereits – nehmen wir nur die gemeinsame



Susanne Eisenmann

* Dr. Susanne Eisenmann ist Ministerin für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg.

Initiative für leistungsstarke Schüler aller Schularten. Worum es geht, ist eine sowohl zeitgemäße als auch funktional überzeugende Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Bildungspolitik.

Die zentrale Konfliktlinie gerade auch in der veröffentlichten Meinung ist die zwischen den Befürwortern des (Bildungs-)Föderalismus einerseits und den Verfechtern eines zentralstaatlichen Politikansatzes. Während letztere den Föderalismus für eine überlebte, zu langsame und insgesamt wenig überzeugende Konzeption erachten, stellen sich engagierte Befürworter des Föderalismus auf einen anderen Standpunkt. Demnach bleibt der Föderalismus zu Recht ein demokratiethoretisch sinnvolles, unverzichtbares und ebenso wertvolles wie handlungsfähiges Strukturelement Deutschlands. Es bedarf kaum ausführlicherer Begründungen, weshalb ich als Kultusministerin Baden-Württembergs zur zweiten Gruppe gehöre:

Ich bin der Überzeugung, dass die Länder der Bundesrepublik Deutschland aus mehreren guten Gründen eine überaus wichtige Rolle spielen müssen – nicht nur, aber ganz vorrangig in der Bildungspolitik. Das schließt Querschnitts- und Zukunftsaufgaben wie die Digitalisierung eindeutig mit ein. Ich mache für meine Position vier Argumente stark.

ERSTENS: DAS HISTORISCHE ARGUMENT

Deutschland war, seit es existiert (nehmen wir einmal mit Argumenten der Mediävistik an, so ungefähr seit der Salierzeit, also dem 11. Jahrhundert), immer ein »Flickenteppich«. Zahlreiche Fürstentümer, geistliche und weltliche Herrschaften also, Freie und Reichsstädte (und -dörfer) machten unser Land zu einem »corpus monstro simile«, wie Samuel von Pufendorf das Heilige Römische Reich Deutscher Nation pointiert nannte. Die Herrschaftsstrukturen in Deutschland waren, wiewohl vordemokratisch, immer auf mehrere »Köpfe« und Institutionen verteilt. So konnte ein Friedrich Schiller, württembergischer Sanitätsoffizier, ins Mannheimer »Ausland« fliehen, als er die Knute seines Herzogs in Ludwigsburg nicht mehr ertrug. Und später wurde er Professor im noch ferneren Ausland zu Jena. Das alles innerhalb dessen, was man deutsche Kulturnation nennt. Die gerade auch im europäischen Vergleich beispiellose regionale, lokale Vielfalt an Hochkultur ist ein Erbe der – auch schon in früheren Zeiten – vielbeklagten territorialen Zersplitterung. In gewisser Weise war sie aber auch ein Zeichen von Vielfalt, die so überdauern und einzigartige Blüten austreiben konnte.

Föderale Vielfalt, ob in archaischer oder heutiger Form, bildet damit auch einen Schutzwall von Wettbewerb und Freiheit gegen Absolutismus und striktes Durchregieren. Hinzu kommt: Immer dann, wenn Deutschland strikt zentral regiert wurde und auf regionale Belange und Unterschiede keine Rücksicht genommen wurde, ja, diese Unterschiede als

hinderlich und gestrig galten, herrschten diktatorische Regimes in unserem Land. Was für Europa als treffendes Motto gilt, gilt für Deutschland und seine Nationalgeschichte in gleichem Maße: Einheit durch Vielfalt.

Insgesamt also waren föderale Strukturen immer schon Strukturkonstanten der deutschen Geschichte. Sie gehören zu Deutschland, und sie haben dieses Land unschätzbar bereichert. Es gilt, diese bewährten Formen und die damit einhergehenden Chancen jetzt zu nutzen, sinnvoll weiterzuentwickeln und darüber hinaus auch für die Zukunft zu sichern.

ZWEITENS: DAS ARGUMENT DER BÜRGERNÄHE UND DER DEMOKRATISCHEN KONTROLLE UND ZURECHNUNG

Demokratie lebt von der Nähe und Zugänglichkeit der Entscheidungsträger für die Bürgerinnen und Bürger. Daher sind sowohl eine klare Kompetenzverteilung der politischen Ebenen als auch eine gute Erreichbarkeit von Entscheidungsträgern, insbesondere Abgeordneten und Verwaltungen, eine gute Grundlage für demokratisches Regieren. Die Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass die von ihnen gewählten Mandatsträger auch tatsächliche Entscheidungsbefugnisse und »Aufgaben von substanziellem Gewicht« haben.

Dazu gehört, dass in einem traditionell föderal organisierten Staat eine klare Zuordnung von Aufgaben und Befugnissen zwischen Bund, Ländern und Kommunen erfolgt. Die Föderalismusreformen der letzten 20 Jahre gehen in diese Richtung. Klare Zuordnung heißt: Entflechtung, analytische Klarheit in der Finanzverfassung und verlässliche, transparente Finanzierung bei gleichermaßen gewahrter und wichtiger bundesstaatlicher Solidarität. Das ist zweifellos ein großes Rad, das zu bewegen ist. Es handelt sich um eine Aufgabe, die sich nicht per Federstrich erledigen lässt. Dennoch – auf diesem Wege sollte eher noch konsequenter fortgeschritten werden. Wir sollten keine Angst vor mutigen Entscheidungen haben.

Ich erinnere zudem daran, dass Baden-Württemberg das einzige Beispiel für eine erfolgreiche Länderneugliederung ist; Kultur, Wirtschaft und Politik im deutschen Südwesten zeigen überdeutlich, wie gelungen diese damals durchaus schmerzhaft Fusion war.

Eine Vermengung von Zuständigkeiten, insbesondere die Mischfinanzierung von Aufgaben, erschwert die demokratische Kontrolle. Entscheidung aus einer Hand – Verantwortlichkeit in einer Hand – Finanzierung aus einer Hand: Dies sollte ein föderales System leisten. Und so wissen die Bürger auch, wer für fehlerhafte Entscheidungen mittels Wahlentscheidung zur Verantwortung zu ziehen ist.

Die Länder sollten also verlässlich auf auskömmliche Finanzierung pochen und bei neuen Aufgaben mit dem Bund –so wie jetzt auch gefordert – in Ver-

teilungsverhandlungen eintreten. Ad-hoc-Pakete zu schnüren ist systematisch allenfalls eine Notlösung und muss in jedem Falle die Ausnahme bleiben. Für Daueraufgaben wie die Digitalisierung, die sich eben nicht mit einer einmaligen (und umgerechnet auf die Einzelschule nicht besonders beeindruckenden) Geldspritze sinnvoll abarbeiten lässt, gilt das in verstärktem Maße.

Stellen wir uns eine Bundesverwaltung vor, die für 40 000 Schulen, für 11 Mio. Schülerinnen und Schüler in jedem Einzelfall eine geeignete Lösung finden muss – und zwar in Bezug auf Ausstattung, Lehrorganisation und Personalzuweisung. Diese Aufgabe zentral aus Berlin zu erledigen und zu steuern, würde auch mit Wohlwollen und mit allem Einsatz digitaler Methodik und Verwaltung nur in zentral organisiertem, dirigistischem Chaos enden.

DRITTENS: DAS ARGUMENT DER REGIONALISIERUNG IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Regional ist »in« – das zeigt ein Vergleich im europäischen Umfeld sehr deutlich. Während in Schottland, Katalonien und Flandern separatistische Bestrebungen Aufwind verspüren, bietet ein austarierter Föderalismus genügend Spielraum für ein gedeihliches Zusammenwirken und eine erfolgreiche und bürgernahe Verwaltung. Kluger Föderalismus bietet nämlich auch Identität und Heimat – und kann so gegen Radikalisierung schützen. Das setzt aber voraus, dass der regionalen (also in Deutschland der Länder-)Ebene aussagekräftige und tatsächliche Kompetenzen jenseits der Folklore bleiben. Und das hängt auch am Selbstverständnis der Länder. Sie waren es, die 1949 den Bund gegründet haben. Es handelte sich dabei – anders als in anderen europäischen Staaten – eben nicht um eine Dezentralisierung eines zentralen Staates.

Deutschland bleibt dabei, wenn es die Herausforderungen annimmt und im Sinne einer klaren Zurechnung von Verantwortung und Freiheiten ernstnimmt, auch künftig ein ausgezeichnetes Beispiel für politische Stabilität bei gleichermaßen hoher Qualität der Verwaltung. Föderalismus bietet die Chance, unter Wahrung regionaler Besonderheiten und Bedürfnisse einen Ausgleich in einem großen Flächenstaat wie der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. Und Mentalität und Bedürfnislage ist zwischen Oder und Rhein, zwischen Belt und Bodensee sehr unterschiedlich. Das zeigt sich plastisch beim Fremdsprachenunterricht, bei der Rolle von Dialekt und regionaler Kultur, aber auch in unterschiedlichen Situationen beim Religionsunterricht.

Richtig ist, dass Handlungsbedarf besteht, so bei der Wahrung von Mindeststandards gerade auch in der Bildung, um Umzüge innerhalb Deutschlands problemloser zu ermöglichen. Allerdings gibt es ja bereits zahlreiche Ansätze und konkrete Maßnahmen wie den Abituraufgabenpool, die gelten und

genutzt werden. Dies sollten wir Länder gemeinsam ausbauen.

VIERTENS: DAS ARGUMENT DES POLITISCHEN LERNENS UND DER FLEXIBILITÄT

Föderaler Wettbewerb bei verbindlichen Mindeststandards kann eine Innovationsdynamik erzeugen. Diese ist geeignet, Antworten auf aktuelle Fragen ebenso zu finden, wie neue Lösungen zu erproben, ohne eine »Top-down«-Lösung für alle einführen zu müssen, die sich möglicherweise nur in Teilen des Landes bewähren wird.

Gerade in der Bildungspolitik geben die vergangenen Jahre sehr gute Beispiele, dass sich im föderalen Wettbewerb konkrete Verbesserungen erzielen lassen. Der sogenannte Pisa-Schock und seine Folgen, darunter zahlreiche Folgeuntersuchungen, haben Reform- und Handlungsbedarf bundesweit deutlich aufgezeigt. Hamburg und Schleswig-Holstein haben vor einigen Jahren entschlossen gegengesteuert, und dies zeigt sich zunehmend in einschlägigen Studien. Das sind gute Beispiele, an denen sich auch zunehmend unser Land Baden-Württemberg orientiert. Grundvoraussetzung für diese Art politischen Lernens ist, dass es unterschiedliche Modelle gibt – und die Qualität auch transparent wird. Wir lernen beispielsweise auch, dass eine Dauerdiskussion über die Schulstrukturen Qualität und Leistung schadet. Bayern und Sachsen sind Beispiele, die uns zeigen, dass Verlässlichkeit bei den Strukturen gute Voraussetzungen für hochwertige Bildung schafft.

ZUSAMMENFASSUNG: EIN STAATSVERTRAG MUSS HER

Föderalismus bietet aus diesen Gründen nach wie vor die gute Chance, Vielfalt in flexibler und bürgernahe Art und Weise verantwortlich zu gestalten. Richtig ist aber auch: Die Länder müssen diese Chance konkret und produktiv nutzen. Das Werkzeug der Wahl ist nach meiner Überzeugung ein Länderstaatsvertrag. In einem solchen können sich die Länder, nach dem Beschluss durch die Länderparlamente, verbindlich verpflichten, gemeinsame Standards und bundesweit geltende Leitlinien in Geltung zu bringen.

Ein Länderstaatsvertrag wäre zum einen das Zeichen für die Handlungsfähigkeit des bundesdeutschen Föderalismus. Er wäre zum anderen ein starker Beweis für eine parteiübergreifendes und unideologisches Vorgehen gegen Politikverdrossenheit.

Dieses Ziel ist ambitioniert. Es ist aber auch erreichbar, und die vielgescholtene Kultusministerkonferenz hat sich im 70. Jahr ihres Bestehens daran gemacht, diese Aufgabe mit Entschlossenheit und Nachdruck anzugehen. Nicht zuletzt durch meine und die bayerische Initiative arbeiten die Länderkultusministerien bereits jetzt an Schwerpunkten und konkreten Formulierungen für einen Länderstaatsver-

trag. Ich bin ziemlich optimistisch, dass diese Arbeiten, die wir im Jahr 2018 begonnen haben, noch in diesem Jahr erste Ergebnisse zeitigen und dann im kommenden Jahr zu einem guten Abschluss kommen werden.

Ergänzend will ich darauf verweisen, dass die parteipolitischen Unterschiede im bunten gewordenen Kreis der Kultusminister hierbei eine schwächere Rolle spielen, als man befürchten könnte. Der Handlungsdruck wird überall wahrgenommen. Die Kultusministerinnen und -minister der Länder haben verstanden, dass es ein für allemal vorbei sein muss mit der Taktik »Augen zu und durch«.

Wir haben gute Gründe dafür, den Föderalismus zu stärken – und nicht ein ebenso bewährtes wie chancenreiches Prinzip über Bord zu werfen. Wer Deutschland zukunftsfähig gestalten will, bleibt auf durchdachte föderale Lösungen angewiesen – für eine Einheit in Vielfalt.

*Kerstin Schneider**

Wettbewerb und Vielfalt? Der Bildungsföderalismus in Deutschland

Deutschland nimmt für sich in Anspruch, ein Land zu sein, in dem Bildung und Infrastruktur auf einem im internationalen Vergleich hohen Niveau sind – und auch weiterhin sein sollen. Bereits vor zehn Jahren wurde die »Bildungsrepublik Deutschland« von Bundeskanzlerin Merkel als großes politisches Ziel ausgerufen und sogar zur Chefsache erklärt. Doch bis heute gibt es sowohl in der Bildung Nachholbedarf als auch bei der Infrastruktur einen immer größer werdenden Investitionsstau. Mehr noch: Da der reale öffentliche Kapitalstock in Deutschland geschrumpft ist, leidet die Qualität der Bildung unter den Defiziten in der Infrastruktur. Das Beispiel der Digitalisierung der Schulen macht dies mehr als deutlich. Zwar ist die Digitalisierung in aller Munde und wird vehement gefordert, mit der Umsetzung hapert es jedoch erheblich. Konnte die Politik bis vor wenigen Jahren finanzielle Engpässe anführen, um marode Schulen nicht zu sanieren, so lässt sich dies in Zeiten von Null- und Negativzinsen sowie sprudelnder Steuereinnahmen kaum noch rechtfertigen. Als Erklärung taugen auch fehlende Planungskapazitäten wenig. Als Erklärung für die fehlenden Investitionen helfen da schon eher die oftmals unklaren Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden, die Entwicklungsprozesse und notwendige Maßnahmen nicht gerade beschleunigen.

Der DigitalPakt Schule ist ein Paradebeispiel dafür, wie Investitionen in Zukunftstechnologien an Schulen nicht umgesetzt werden, weil es ein Gerangel um politische Zuständigkeiten gibt. Da Bildung laut Grundgesetz Ländersache ist, kann der Bund nicht einfach Gelder für die Finanzierung von Schulen zur Verfügung stellen – Bildung ist in Deutschland eben nicht Chefsache. Möchte der Bund Gelder für die Digitalisierung in den Schulen zur Verfügung stellen und dies nicht einfach über eine Erhöhung des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern tun, muss das Grundgesetz geändert werden. Diese Änderung wurde im letzten Jahr vom Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit beschlossen. Im Bundesrat wurde sie jedoch gestoppt, da die Bundesländer die Zukunft des Föderalismus durch diese Änderung in Gefahr sehen. Besonderer Unmut regte sich bei den Ländern darüber, dass durch eine 50-50-Regelung für zukünftige Mittel auch eine erhebliche finanzielle Beteiligung der Länder eingeführt worden wäre. Durch die geforderte Eigenleistung, so die Argumente

* Prof. Dr. Kerstin Schneider ist Inhaberin des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Steuerlehre an der Bergischen Universität Wuppertal und Vorsitzende des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB).

der Bundesländer, seien finanzschwache Länder nicht in der Lage, an solchen Programmen zu partizipieren.

Kofinanzierungen bergen natürlich immer die Gefahr, dass das Geld nicht dort investiert wird, wo es besonders gebraucht wird. Solche Modelle werden aber nicht nur vom Bund, sondern auch von den Bundesländern selbst im Zusammenspiel mit ihren Kommunen praktiziert. Doch ganz unabhängig davon, ob und wie die gewünschte Eigenleistung umgesetzt werden sollte, hat sich am Beispiel des DigitalPakts noch einmal sehr deutlich gezeigt, wie dringend erforderliche Investitionen verhindert werden auch, weil die Bundesländer ihre Bildungshoheit in Gefahr sehen.

So argumentierten die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen in diesem Fall in einem Gastbeitrag in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* vom 2. Dezember 2018 vehement gegen die Einmischung des Bundes in die Schulpolitik. Um eine ›Einheitsschulpolitik‹ aus Berlin abzuwehren, machten sie sich für den Bildungsföderalismus in seiner derzeitigen Form stark, der Vielfalt und Wettbewerb im Bildungswesen garantiere. Gleichwohl begrüßen sie aber die Bereitschaft des Bundes, für dringende Bildungsinvestitionen mehr Geld an die Länder zu geben.

Wie verhält es sich aber mit der Vielfalt und dem Wettbewerb im Bildungswesen? Genau diese Argumente sollen hier noch einmal beleuchtet werden.

DIE VIELFALT IN DER BILDUNG

Ganz ohne Frage hat der Bildungsföderalismus zu einer großen Vielfalt der Bildungssysteme in Deutschland geführt. Immer wieder ist schulische Bildung ein sehr bedeutsames Thema, über das in Länderwahlkämpfen sehr emotional debattiert wird. Ob das jedoch eine gute Entwicklung ist, ist fraglich. Beispiele für Vielfalt – man könnte auch sagen uneinheitliche Regelungen – sind Studiengebühren, die Diskussion um G8 und G9 oder die Schulstruktur in der Sekundarstufe I. Hier gibt es ein ständiges Hin und Her, das mit hohen Kosten verbunden ist. Vermutlich wäre sowohl die Diskussion um die Studienbeiträge als auch die Diskussion um G8 oder G9 anders ausgefallen, hätte man sich bundesweit auf eine Struktur einigen müssen. Die im internationalen Vergleich mehr als moderaten Studienbeiträge waren längst von der überwiegenden Mehrzahl der Studierenden akzeptiert, bevor sie als Beitrag zur Wiederherstellung der Bildungsrechte abgeschafft wurden.

Bildungssysteme werden aber nicht besser, wenn sie permanent reformiert werden. Eher belasten sie die Schulen und die Schülerinnen und Schüler. Diese Einsicht führte in Bremen im Jahr 2008 zum sogenannten Schulfrieden, einer Stillhaltefrist, innerhalb derer einmal eingeführte Reformen nicht wieder rückgängig gemacht werden sollten. Mehr noch, mit Ablauf der Frist wurden die Reformen, soweit

dies möglich war, in ihren Wirkungen evaluiert und einer Verlängerung des Schulfriedens um weitere zehn Jahre zugestimmt (vgl. Schneider et al. 2019; Makles et al. 2019).

Im Ergebnis der G8/G9-Debatte besteht in den alten Bundesländern eine Tendenz zur Rückkehr zu G9, während die neuen Bundesländer im G8-System verbleiben möchten. Damit wäre aber nicht die einzige Ungleichheit geschaffen, denn die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur hängt innerhalb eines Bundeslandes auch von der besuchten Schulform ab. Und in einigen Bundesländern können Schulen einer Schulform sogar selbst über die Dauer des Bildungsgangs entscheiden. Insgesamt lässt sich die G8/G9-Landschaft damit nur noch als bunter Flickenteppich beschreiben.

Aber mit welchen kulturellen Unterschieden lässt sich diese ›Vielfalt‹ erklären? Warum ist die Dauer eines Bildungsganges bis zum Abitur in einem Bundesland neun Jahre, in einem anderen hingegen nur acht, wenn die Schulabschlüsse doch gleichwertig sein sollen? Wenn aber ein weiteres Schuljahr einen positiven Effekt auf die Entwicklung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler hat – und dies wurde in den Landtagswahlkämpfen oftmals als Argument angeführt – dann wären Schülerinnen und Schüler in G8-Ländern bzw. in G8-Bildungsgängen benachteiligt. Diese Benachteiligung könnte sich in einem ersten Schritt darin äußern, dass Schülerinnen und Schüler in G8-Ländern schlechtere Abiturnoten vorweisen und damit geringere Chancen auf einen NC-beschränkten Studiengang haben. Wissenschaftliche Studien haben in dieser Hinsicht aber keine negativen Effekte von G8 nachweisen können. Es wurde aber gezeigt, dass sich die geringere Schulzeit nicht in einem früheren Ausbildungs- oder Studienbeginn widerspiegelt (für einen Überblick vgl. Huebener und Marcus 2015). Und da auch die finanziellen Kosten einer Umstellung erheblich sind (vgl. Schneider, Makles und Klemm 2015), zeigt das Beispiel G8/G9, wie sinnvoll eine Koordination – und damit eine einheitliche Regelung – über die KMK oder den Bund gewesen wäre.

Ein weiteres schwieriges Thema sind die Strukturen der Sekundarstufe I. Hier ist die ›Vielfalt‹ seit der letzten Föderalismusreform eher gestiegen. Und wieder fragt man sich, warum regionale Besonderheiten es erforderlich machen, dass einige Bundesländer ein zweigliedriges weiterführendes Schulsystem haben, während benachbarte Bundesländer fünf Schulformen für die Sekundarstufe I brauchen. Der viel zitierte unmögliche Umzug von Familien mit schulpflichtigen Kindern innerhalb Deutschlands wird gelegentlich verharmlost und als nicht relevantes Problem dargestellt. Es wurde aber auch noch nicht überzeugend argumentiert, warum man sich nicht auf einheitliche Strukturen einigen kann. Auch die Umsetzung einheitlicher und verbindlicher Bildungsstandards ist noch nicht so weit fortgeschritten, wie man sich das



Kerstin Schneider

wünschen würde. Die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler variieren deutlich zwischen den Bundesländern, und diese Variation spiegelt sich nicht unbedingt in den Abiturnoten wider.

BILDUNGSFÖDERALISMUS UND WETTBEWERB

Wettbewerb ist wünschenswert und die Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten. Der Wettbewerb in einer Marktwirtschaft hat aber wenig mit dem Wettbewerb zwischen den Bundesländern gemeinsam. Wettbewerb zwischen Unternehmen hat Konsequenzen. Unternehmen, die im Wettbewerb nicht bestehen können, verlassen den Markt. Unternehmen, die nicht investieren, nicht innovativ sind und damit letztlich keine guten Produkte anbieten, verlieren im Wettbewerb.

Ein Grundproblem des Wettbewerbs zwischen den deutschen Bundesländern liegt jedoch darin, dass Bundesländer anders als Unternehmen die Konsequenzen schlechter oder falscher Entscheidungen in ihrer Bildungspolitik nicht tragen. Natürlich kommt es vor, dass Parteien, die unpopuläre bildungspolitische Entscheidungen getroffen haben, bei Landtagswahlen abgestraft werden. Die Regel ist dies jedoch nicht. Zudem sind die Kosten schlechter Bildungspolitik nur schwer abzuschätzen, was nicht zuletzt daran liegt, dass mit dem Länderfinanzausgleich die langfristigen ökonomischen Konsequenzen schlechter Bildungspolitik in einem nicht unerheblichen Umfang ausgeglichen werden. Ohnehin stellt sich angesichts des rasant steigenden internationalen Wettbewerbs die Frage, ob der Wettbewerb zwischen den Ländern die relevante Vergleichsebene ist. Deutschland muss im globalen Wettbewerb bestehen. Damit findet der Wettbewerb um Humankapital und Ideen auf der globalen Ebene statt und nicht zwischen dem Saarland und Brandenburg.

CHANCEN DURCH DEN FÖDERALISMUS

Möglich wäre die Evaluation bildungspolitischer Maßnahmen durch das Ausnutzen der unterschiedlichen Systeme innerhalb Deutschlands. Nun ist aber die Begeisterung für Ländervergleiche in der Politik nicht sehr ausgeprägt. Immerhin hat sich in den vergangenen Jahren einiges geändert, und insbesondere seit dem Bekanntwerden der PISA-Ergebnisse hat in Deutschland ein Umdenken stattgefunden. Das wichtigste Ergebnis hieraus ist vielleicht der Konsens, dass die erfassten Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler ein sinnvoll gemessenes Ergebnis von Schulbildung sind. Die Kompetenzen werden sowohl international vergleichend als auch im Vergleich der Bundesländer in Rahmen eines Bildungsmonitorings erfasst. Seit 2009 gibt es die IQB-Ländervergleiche/Bildungstrends. Diese legen offen, wie unterschiedlich die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 4. (Primarbereich) und 9. (Sekundarstufe I)

Jahrgangsstufe in Deutschland sind. Die Zahlen, so wie sie jedoch durch die Medien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, sind aber nicht besonders aussagekräftig. Sie wären vielleicht aussagekräftiger, wenn die Sozialstruktur der Bundesländer vergleichbar wäre. Allein der Vergleich kleiner Stadtstaaten mit großen Flächenländern hinkt aus vielen Gründen. Die Ländervergleiche könnten aber durchaus genutzt werden, um die Effekte von Bildungspolitik auf die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu erfassen.

Ein weiteres Problem für die Beurteilung von Bildungspolitik anhand von Bildungsverläufen ist das Nichtvorhandensein von Schülerregisterdaten in Deutschland. Hier gibt es in Deutschland große regionale Unterschiede. Während in einigen Bundesländern Schülerindividualdaten seit einigen Jahren vorliegen, so wie es der Kerndatensatz der KMK vorgeesehen hat, ist dies in anderen Bundesländern nicht der Fall. Häufig werden organisatorische oder finanzielle Gründe angeführt, und es wird auf eine mögliche Unvereinbarkeit eines Schülerregisters mit dem Datenschutz verwiesen. Möglich wäre aber auch, dass nicht alle Länderregierungen ein übermäßiges Interesse an einer wissenschaftlichen Analyse ihrer Bildungspolitik haben.

KANN DER BILDUNGSFÖDERALISMUS REFORMIERT WERDEN?

Wenn der Bildungsföderalismus auf der einen Seite den Wettbewerb der Systeme als Rechtfertigung ins Feld führt, dann muss auf der anderen Seite Transparenz konsequent eingefordert werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wären Schülerregisterdaten, mit denen idealerweise auch Erwerbsbiographien mit Bildungsbiographien verknüpft werden könnten. Da der Aufbau einer solchen Datenbasis einige Jahre in Anspruch nehmen würde, wäre es in einem ersten Schritt gut, wenn wissenschaftliche Studien mit bestehenden Survey-Daten ohne Einschränkungen ermöglicht würden. Zudem könnte sich ein moderner Bildungsföderalismus durch einheitliche Grundstrukturen auszeichnen, etwa in der Länge der Bildungsgänge oder der Anzahl an Schulformen für die Sekundarstufe I. Dies müsste auch nicht durch die Bundespolitik geschehen; die KMK könnte hier selbst handeln. Damit bliebe den Ländern sehr viel Freiraum in der Bildungspolitik. Allerdings sollte es dann auch möglich sein, die gewählten Wege wissenschaftlich zu analysieren. Denn ob gute oder schlechte Bildungspolitik im vornehmlichen Interesse der Schülerinnen und Schüler gemacht wird, muss für die Wählerinnen und Wähler transparent sein.

LITERATUR

Huebener, M. und J. Marcus (2015), *Empirische Befunde zu Auswirkungen der G8-Schulzeitverkürzung*, DIW Roundup: Politik im Fokus, No. 57, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Makles, A., K. Schneider, J. Lühe, A. Bachsleitner und M. Neumann (2019), »Bildungsbeteiligung, -verläufe und -abschlüsse vor und nach der Bremer Schulreform«, in: K. Maaz, M. Hasselhorn, T.-S. Idel, E. Klieme, B. Lütje-Klose, P. Stanat, M. Neumann, A. Bachsleitner, J. Lühe und S. Schipolowski (Hrsg.), *Zweigliedrigkeit und Inklusion im empirischen Fokus. Ergebnisse der Evaluation der Bremer Schulreform*, Waxmann, Münster, New York, im Erscheinen.

Schneider, K., A. Makles, A. Bachsleitner, J. Lühe, P. Stanat, S. Schipolowski, S. Weireich, B. Becker, M. Neumann und K. Maaz (2019), »Die Entwicklung soziokultureller Disparitäten im Kontext der Bremer Schulreform«, in: K. Maaz, M. Hasselhorn, T.-S. Idel, E. Klieme, B. Lütje-Klose, P. Stanat, M. Neumann, A. Bachsleitner, J. Lühe und S. Schipolowski (Hrsg.), *Zweigliedrigkeit und Inklusion im empirischen Fokus. Ergebnisse der Evaluation der Bremer Schulreform*, Waxmann, Münster, New York, im Erscheinen.

Schneider, K., A. Makles und K. Klemm (2018), *Entwicklung und Erprobung einer Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten der Einführung eines neunjährigen Bildungsgangs an öffentlichen Gymnasien in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des 13. Schulrechtsänderungsgesetzes*, verfügbar unter: https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/Bericht_G9_Schneider_Makles_Klemm_final.pdf.

Susanne Lin-Klitzing*

Bildungsföderalismus positiv gewendet – ohne Grundgesetzänderung, dafür mit mehr Eigeninitiative der Länder

Nicht ganz neu, aber dennoch unnötig erscheint die politische Debatte um eine Grundgesetzänderung zur Überwindung des sog. Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern und um den Digitalpakt zur Anschubfinanzierung von digitaler Grundausstattung für die Schulen. Es verwunderte deshalb auch nicht, dass sogleich wieder diejenigen ihre Stimme erhoben, die seit langem oder immer schon gegen den grundgesetzlich garantierten Bildungsföderalismus in Deutschland zu Felde gezogen waren.

Aus der Sicht des Deutschen Philologenverbandes möchte ich deshalb zu einer sachlichen Einordnung der grundlegenden Fakten beitragen und damit unsere Forderungen an eine zukunftsgerichtete Bildungspolitik verbinden.

Das Grundgesetz kannte und kennt kein »Kooperationsverbot«, es kann also auch nicht aufgehoben werden. In **Artikel 23(6) GG** wird ausdrücklich von »*ausschließliche(n) Gesetzgebungsbefugnisse(n) der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung [...]*« gesprochen. Ergänzend dazu ist gemäß Artikel 72(2) in Verbindung mit Artikel 74(1) Nr. 13 und Nr. 33 – »*Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung*« und »*die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse*« – festgelegt, dass im Zuge der konkurrierenden Gesetzgebung der Bund das Gesetzgebungsrecht besitzt, »*wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht.*« Erst wenn »*der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht*« hat, »*können die Länder durch Gesetz hiervon*«, u.a. zu Nr. 33, »*abweichende Regelungen treffen*«.

Im Grundsatz sind also einer Kooperation zwischen Bund und Ländern sehr enge Grenzen gesetzt.

Aus der Einsicht heraus, dass diese Einschränkung in einem modernen Staat dauerhaft so nicht tragfähig sein kann, wurden in den **Artikeln 91a bis 91e** Regelungen zu Gemeinschaftsaufgaben und zur Verwaltungszusammenarbeit in das Grundgesetz aufgenommen. Und so heißt es dann in **Artikel 91b: (1)** »*Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. [...]*«; **(2)** »*Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leis-*



Susanne Lin-Klitzing

* Prof. Dr. Susanne Lin-Klitzing ist Professorin an der Philipps-Universität Marburg und seit 2017 Bundesvorsitzende des Deutschen Philologenverbandes.

tungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken« und (3) »Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.«

Die Möglichkeit einer Kooperation zwischen Bund und Ländern ist demnach möglich, jedoch Aufgaben bezogen und bedarf jeweils einer Vereinbarung, auch zur Kostentragung.

Ebenfalls nachträglich wurde ins Grundgesetz der **Artikel 104a bis c** aufgenommen, der Regelungen über Finanz- und Investitionshilfen des Bundes an die Länder und Kommunen beinhaltet. Es erscheint geradezu beispielhaft für aktuelle politische Auseinandersetzungen zu sein, dass sich insbesondere hieran die o. g. politischen Diskussionen entzündet haben. Nicht die Dignität des ansonsten hoch geachteten Grundgesetzes steht im Vordergrund, nicht die positiven Konsequenzen des traditionell verankerten föderalen Systems und auch nicht die Erfordernisse eines zeitgemäßen Bildungssystems, sondern einzig die Frage, wer durch welche rechtliche Regelung mehr oder weniger finanziell belastet werden könnte.

Es kann an dieser Stelle also nur festgehalten werden, dass es eher seit langem ein *Kooperationsgebot* gegeben hat und es daher einer Aufhebung eines *Kooperationsverbots* nicht bedarf.

Die Föderalismusänderung 2005 wurde in Angriff genommen, ausdrücklich unter der Maßgabe eines bundesweiten Wettbewerbs um bessere, regional bezogene Konzepte zur Herstellung gleicher oder doch zumindest vergleichbarer Lebensbedingungen in ganz Deutschland. Dies bezog sich nicht nur, aber ganz besonders auf die Schul- und Bildungsinstitutionen. Hier hat nicht nur der Deutsche Philologenverband erhebliche Kritik vorzubringen.

Es ist offensichtlich und durch zahlreiche Vergleichsstudien mittlerweile ausreichend nachgewiesen, dass der Bildungsföderalismus zu großen Disparitäten in der Bildungsqualität in Deutschland geführt hat. Das ist unter der Überschrift »gleichwertige Lebensverhältnisse« nicht akzeptabel. Es ist ebenso offensichtlich, dass der Bildungsföderalismus zu einem enormen Mobilitätshindernis für einen zunehmend größer gewordenen Teil unserer Bevölkerung geworden ist, zumindest soweit Familien und Erziehungsberechtigte auch für schulpflichtige Kinder und Jugendliche verantwortlich sind. Auch dies ist nicht hinnehmbar und gesamtgesellschaftlich wie volkswirtschaftlich mit negativen Folgen verbunden.

Der Deutsche Philologenverband sieht die Kultusministerkonferenz (KMK) in der Pflicht, hieran etwas zu ändern. Sie ist das Gremium, das einerseits den Bildungsföderalismus repräsentiert, andererseits aber auch den Anspruch hat, dessen negativen Auswüchse im Sinne des gesamtstaatlichen Gemeinwohls zu beheben. Wenn die KMK in der Vergangenheit vielen als zu schwerfällig oder scheinbar auch veränderungsunwillig und -fähig erschienen ist, sie eher den kleinsten gemeinsamen Nenner denn den großen

Wurf gesucht hat, so lag dies wohl weniger an ihr als Gremium mit klar umrissenen Aufgaben und Kompetenzen als am politisch, oft auch parteipolitisch motivierten Eigensinn der Länder. Wir denken hier vor allem an die langjährigen Schulstrukturdiskussionen, die Grundprinzipien der Lehrkräfteausbildung und die Verbindlichkeiten in der Umsetzung der Bildungsstandards für die Schulen und für die Lehrerbildung an den Universitäten.

Der Deutsche Philologenverband sieht die Notwendigkeit der Existenz einer entscheidungsstarken und handlungsfähigen KMK. Nur mit ihr wird es auch weiterhin möglich sein, dass Regionalinteressen in Schule und Unterricht angemessen berücksichtigt werden können – Hamburg und Bayern sind nun einmal verschieden – und gleichzeitig für die Vergleichbarkeiten in den Lehrplänen, Prüfungen und Abschlüssen zu sorgen, die die Bürgerinnen und Bürger in unserem modernen, föderal-demokratisch verfassten Staat erwarten.

Wer sich entscheidende Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen von Schule wie den inhaltlichen Vorgaben von einer zentralen Bildungsverwaltung erhofft, sollte sich in Nachbarländern wie z.B. Frankreich umschaun, wo selbst die lange Tradition eines Zentralstaates verbunden mit ebensolchen rechtlichen Regelungen nicht dazu geführt hat, dass heute bildungspolitische Entscheidungen schneller gefasst und umgesetzt werden oder die Mobilität innerhalb des Landes frei von den »Zwängen« des Schulwesens ist.

Ein Blick in die Bildungsverwaltung eines größeren deutschen Bundesstaates und auf deren Aufgabenaufteilung und Personalbestand wie auf deren Entscheidungsprozesse macht bereits hinlänglich deutlich, dass eine zentrale Verwaltung in Form eines Bundesschulministeriums nicht nur schwerfällig sein würde, sondern vor allem auch verwaltungsmäßig zu voluminös.

Nein, aus traditionellen Gründen wie aus sachlichen Überlegungen gibt es für Deutschland keine Alternative zum Bildungsföderalismus. Bildungsstrukturelle wie bildungsinhaltliche Fragen sind auf Länderebene besser aufgehoben als in Berlin.

Das bedeutet aber nicht, dass es keiner deutlichen Verbesserungen in der Konkretisierung dieses Bildungsföderalismus bedürfe, wie exemplarisch die politische Auseinandersetzung um den Digitalpakt gezeigt hat. Denn wenn dieses Thema von so großer Bedeutung ist, wie immer wieder in den Medien und von vielen Fachleuten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung betont wird, wenn zukunftsorientierte schulische Ausbildung hierauf schwerpunktmäßig ausgerichtet werden soll, dann hätten die Länder doch längst selbst aktiv werden müssen. Sie hätten im eigenen Interesse Investitionen für diesen Bereich schulischer Entwicklung tätigen können, um die Ausstattungen der Schulen zu verbessern, denn sie waren und sind für den Bildungsbereich gemäß Grundgesetz

verantwortlich. Sie haben es sich selbst zuzuschreiben, dass durch ihr Harren auf Bundeszahlungen politische Begehrlichkeiten der Bundesebene entstehen konnten.

Mit der Diskussion um die Änderung des Grundgesetzes zum Zwecke der Finanzierung von Investitionen in schulische Ausstattungen haben sich die Länder einen Bärendienst erwiesen und eine unnötige und nicht zielführende Debatte über den Bildungsföderalismus und damit über ihre ureigene politische Domäne initiiert.

Der deutsche Philologenverband ist sich sicher, dass eine Änderung des Grundgesetzes, wie sie jetzt geplant ist, allein weder weiterhilft, wenn es um grundlegende materielle Verbesserungen in den Schulen geht, noch zur Überwindung der Schwächen des Bildungsföderalismus, wie sie oben geschildert wurden, beiträgt.

Sachlich geboten erscheint hingegen eine klare Regelung über Finanztransfers vom Bund in die Länder. Deren Finanzstärken und wirtschaftlichen Möglichkeiten haben sich mit den Jahren bedingt durch industrielle und infrastrukturelle Veränderungen sehr weit auseinanderentwickelt. Dies ist ihnen nicht vorzuwerfen. Es muss aber im Interesse des gesamten Staates liegen, durch individuell zugeschnittene Finanzhilfen des Bundes dort zu unterstützen, wo die Abweichungen vom Bundesmittel nicht durch eigene Anstrengungen ausgeglichen werden können, der Anspruch von annähernd gleichen Lebensverhältnissen aber dennoch erfüllt werden sollte. Bei Transfers zur Unterstützung im Bildungsbereich muss allerdings dann auch gewährleistet sein, dass diese nachweislich im Bildungsbereich verwendet werden.

Ein Staatsvertrag könnte hierfür bei gutem Willen aller Beteiligten eine tragfähige Lösung sein. Er wäre problemspezifisch abzuschließen und bedürfte keiner weiteren Änderung unseres Grundgesetzes, das ja eben allein Grundsätzliches regelt und nicht für Spezifisches erhalten sollte.

Für den Deutschen Philologenverband gehören zu einer zeitgemäßen Schule zeitgemäße materielle Ausstattungen inklusive neuester Technik, ausreichende personelle Ausstattungen sowie funktionsfähige Räumlichkeiten in akzeptablen Gebäuden. Ihm ist es prinzipiell egal, wer die Schulen finanziert, solange die Finanzierung ausreichend ist. Unterstützungen vom Bund an die Länder und von denen an die Kommunen müssen selbstverständlich sein und durch entsprechende rechtliche Regelungen abgesichert, ohne dass diese den Bildungsföderalismus, der sich insgesamt bewährt hat, einschränken oder gar aushöhlen.

Ebenso selbstverständlich ist es aber auch, dass die Geber von den Nehmern wissen und nachgewiesen sehen wollen, ob und wie sie die Mittel im Bildungsbereich einsetzen.

Die Kultusministerkonferenz muss die Vergleichbarkeit der Bildungsinhalte und schulischen

Abschlüsse bundesweit auf hohem Niveau garantieren und sich und die Länder durch Vertrag, z.B. einen »Bildungspakt«, selbst verpflichten.

Der Deutsche Philologenverband fordert zuletzt Runde Tische unter Einbeziehung der Lehrerschaft zu Einzelproblemen wie beispielsweise Digitalisierung, Lehrkräftearbeitsmarkt und Schulbau.

Dies umgesetzt, würde belegen, dass der Bildungsföderalismus erhalten bleiben kann, und muss, und würde zudem unterstreichen, dass Änderungen des Grundgesetzes zur Lösung bildungspolitischer Probleme überflüssig, weil nicht zielführend wären.

Karin Prien*

Mit (vertrauensvoller) Kooperation in die Zukunft: Plädoyer für ein neues Fair-Play im Bildungsföderalismus



Karin Prien

Es gibt kaum eine Debatte über unser Bildungssystem, in der nicht nach wenigen Sätzen der Föderalismus als Hauptverantwortlicher für schlechte Schulleistungen im internationalen Vergleich und fehlende Vergleichbarkeit von Abiturnoten ausgemacht ist. Von den unterschiedlichen Lehrplänen und den verschiedenen Schulbüchern in den 16 Ländern ganz zu schweigen. In Umfragen äußern regelmäßig bis zu drei Viertel der Deutschen, dass für die Bildungspolitik die Verantwortung in einer Hand (»beim Bund«) liegen soll.¹ Damit wird fälschlich ein kausaler Zusammenhang zwischen einzelnen Herausforderungen unseres Schulsystems und der Tatsache aufgestellt, dass in Deutschland die politische Verantwortung für das Bildungswesen in den Ländern liegt. Das Vertrauen in unser Bildungssystem hat bei vielen Bürgern gelitten.

Dabei ist der Bildungsföderalismus der Bundesrepublik Deutschland eine Errungenschaft. Er ist historisch gewachsen und war eine Antwort auf die Bildungspolitik der Nationalsozialisten und der SED. Dass Schulpolitik und Bildungsinhalte von den gewählten Landesregierungen 16 demokratisch legitimierter Parlamente ausgeht, sichert uns zunächst Vielfalt und Wettbewerb und verhindert zentralstaatliche Gleichschaltung. Mit der Gründung der Kultusministerkonferenz im Jahr 1948 – also vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland – wurde ein Gremium mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung geschaffen, das das Ziel hat, die Kulturhoheit der Länder zu wahren und bundesweite Standards zu etablieren. Die Kultusministerkonferenz ist zugleich Sprachrohr der Länder in Kultusangelegenheiten gegenüber dem Bund, der in Bildungs- und Kultusfragen keine Richtlinienkompetenz gegenüber den Ländern besitzt. Dass die Vielfalt der Bildungslandschaft transparent und vergleichbar sein und einem gemeinsamen und übergeordneten Ziel dienen muss, ist also offenbar unstrittig. Das Ziel ist ganz konkret, Schülerinnen und Schüler fit für ihren weiteren Lebensweg zu machen, ganz egal ob sie in Flensburg oder Konstanz zur Schule gegangen sind. Nicht minder geht es darum, sie auf eine komplexe und schnelllebige Welt vorzubereiten, in der man nur mit Neugier und einem inneren Wertekompass bestehen und seine Zukunft gestalten kann. Es stellt sich also

die Frage, warum in Deutschland aus Sicht der Bevölkerung bildungspolitische Fragen eher vom Bund als von den Ländern geregelt werden sollen und vor allen, welche Erwartungen an das politische Handeln damit verbunden werden.

Aus Sicht der Staatsrechtslehre steht die Abwägung zwischen einem auf Wettbewerb ausgerichteten Föderalismus und einer Variante, die auf Kooperation setzt. Beide Aspekte können unterschiedlich stark ausgeprägt sein und unterliegen zudem wechselnder politischer Bewertung. Mit der Einführung des Kooperationsverbotes in der Föderalismusreform I im Jahr 2006 hat der Gesetzgeber auf die Wettbewerbsvariante gesetzt und den Bund aus der direkten Finanzierung von Schule ohne Grund ausgeschlossen. Dies hat zum Beispiel dazu geführt, dass die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung aufgelöst wurde. Ein Gremium, welches über Jahre gemeinsame Schulentwicklungsprojekte der Länder zusammen mit dem Bund konzipiert und durchgeführt hat. Diesem Fokus auf den Wettbewerb zwischen den Bundesländern lag die Idee zugrunde, dass sich die jeweils besten Weichenstellungen für das Bildungssystem herauskristallisieren und gegebenenfalls von anderen übernommen werden können

In der Komplexität der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern wurde in der Vergangenheit häufig über punktuelle Finanzierungsbeiträge Einfluss auf Länderpolitik genommen. Dies durchaus mit steuernder Wirkung und auf den ersten Blick zeitgemäß, wenn man an das Ganztagsprogramm des Bundes denkt. Hier kommen die Kommunen ins Spiel, sind sie doch für die Schulgebäude und die infrastrukturelle Ausstattung der Schulen zuständig. Bei Bundesfinanzierungen wurde nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel Geld verteilt, damit der Proporz zwischen den Ländern gewahrt wird. Auf die konkreten Bedarfe vor Ort wurde dabei nicht geachtet, dies blieb weiterhin den Ländern vorbehalten. Zu oft handelte es sich dazu um Programme, die nicht nachhaltig angelegt waren.

Nach Jahren der Fokussierung auf den Aspekt des Wettbewerbs erleben wir derzeit, dass Kooperation bedingt etwa durch Demographie, Migration oder Digitalisierung stärker in den Fokus gerückt wird. Der Digitalpakt ist ein gutes Beispiel dafür, dass eine ausgewogene Einigung zwischen Bund und Ländern in einer zentralen Sachfrage zu einer sinnvollen Unterstützung der Kommunen und der Länder führen kann. Dass aber Kooperationsfragen auch immer Aspekte der Finanzierung und damit der indirekten inhaltlichen Steuerung beinhalten (können), hat kurz vor Beschluss durch den Deutschen Bundestag das Ringen um eine entsprechende Grundgesetzänderung deutlich gemacht. Neben dem auf Wunsch des Bundes zu ändernden Grundgesetzartikel 104c, auf dessen Basis der Digitalpakt verhandelt wurde, kam plötzlich eine zusätzliche Grundgesetzänderung ins Spiel. Eine gravierende Veränderung, die mit den Ländern nicht

* Karin Prien ist Bildungsministerin des Landes Schleswig-Holstein.

¹ Zum Beispiel Bitkom Marktforschung für die digitale Wirtschaft vom März 2018.

im kooperativen Miteinander vereinbart wurde und die dazu führt, dass im Blick auf den Digitalpakt weiter um eine Einigung gerungen werden muss, die mit dem Digitalpakt eigentlich nichts zu tun hat. Die notwendige Kooperation zwischen Bund und Ländern ist auch deshalb derzeit von Misstrauen geprägt und wird leider wieder auf Finanzfragen reduziert.

Der Kern der Kooperation in der Kultusministerkonferenz ist aber die Bildungspolitik im Sinne der Entwicklung von Bildungsstandards, Maßnahmen zur Qualitätssicherung und des Bildungsmonitorings. Im Rahmen der KMK sind in den vergangenen Jahrzehnten große Fortschritte auf diesen Gebieten gemacht worden. Dies war nicht zuletzt den Ergebnissen der internationalen Leistungsvergleichsstudien geschuldet, die deutlich gemacht hatten, dass nicht nur das »deutsche Schulsystem« insgesamt einem internationalen Vergleich nicht standhalten konnte, sondern dies auf einige Länder besonders zutraf. Die zu Recht von Schülern und Eltern geforderte Vergleichbarkeit und Transparenz von Leistungsbewertungen steht einer Regionalisierung gegenüber, die die Gestaltung von Schule und Unterricht immer auch auf die Bedürfnisse vor Ort zuschneiden will und muss – dies betrifft den Unterricht in einsamen Bergdörfern, den Halligen und den besonderen Herausforderungen in den Großstädten gleichermaßen – wenn auch je unterschiedlich! Lebensnahe Beispiele, die Schülerinnen und Schülern Wissen und Fähigkeiten vermitteln, können mithin regional ganz unterschiedlich sein: seien es Beispiele aus der Automobilherstellung in Zuffenhausen und Ingolstadt, oder des Schiffbaus in Papenburg, Rostock und Kiel. Die Prinzipien der Mechanik, die Funktion von Motoren und die Gesetze der Elektronik bleiben davon unberührt. Oder man denke an den Biologieunterricht: ein Ökosystem begreifbar und erfassbar zu machen, bleibt eine Aufgabe von Schule, ob am Beispiel der Nordseeküste oder des Alpenrandes. Auch bei der Auswahl von Literatur würde kaum jemand behaupten wollen, dass es eine ganz spezifische und abschließende Liste von Werken geben könne, die Schülerinnen und Schüler in ganz Deutschland zur allgemeinen Hochschulreife befähigen.

Die Bildungsstandards sollen dafür sorgen, dass die vermittelten Fähigkeiten und Kompetenzen, und damit auch die erworbenen Bildungsabschlüsse, transparent und vergleichbar sind. Das ist eine Frage der Bildungs-, vor allem aber auch eine Frage der Leistungsgerechtigkeit. Zuletzt wurde diese Forderung noch einmal höchstrichterlich im Dezember 2017 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben. Die Richter urteilten, dass eine Zulassung zum Medizinstudium allein auf Grundlage der Abiturnote (Numerus Clausus) kein ausreichend objektives Zulassungsverfahren sei, und führten weiter aus, dass die erforderliche Vergleichbarkeit von Abiturnoten über Landesgrenzen hinweg weder derzeit hinreichend gegeben noch zeitnah herzustellen sei.

Ganz grundsätzlich gilt, dass wir in der Bildungspolitik viel präziser zwischen systemischen Entscheidungen auf der Makroebene und den konkreten Fragestellungen auf der Mikroebene unterscheiden müssen. Gerade in letzterem Fall unterscheiden sich die Länder schon allein durch die Frage, wer die Schulträger sind, wie die nachgeordneten Behörden der Schulaufsicht strukturiert sind und wie viel Spielraum zur Veränderung die Schulen vor Ort haben. Die Erfahrung lehrt, dass große bildungspolitische Weichenstellungen nur wenige unmittelbare Effekte haben, bzw. sich diese in kurzer Zeit empirisch nicht belegen lassen. Die Umsetzung und Implementierung benötigt Zeit. Auch bis Effekte so messbar werden, dass sie den empirischen Ansprüchen an Reliabilität genügen, muss einige Zeit verstreichen, in der Maßnahmen fruchten können.

Dieses Wissen erfordert von uns Politikerinnen und Politikern auch eine andere Herangehensweise in der Kommunikation, z.B. mit Eltern. Viele Eltern von Viertklässlern kennen noch ein ganz anderes Schulsystem. Ihre Vorstellung von Schule, von Lernen und von Lerninhalten ist 20, eher 30 Jahre alt. Die Ansprüche vieler Eltern decken sich mit ihrer Erinnerung an die eigene Kindheit. Und diese Erinnerung ist nicht nur nostalgisch; sie ist auch sicher trügerisch und beschönigend. Dies führt dazu, dass es einem in der Bildungspolitik geht, wie beim Fußball: Wir sind ein Volk von Nationaltrainern. Jeder weiß über Schule Bescheid, denn er hat ja selbst eine besucht!

Schule ist nicht der Reparaturbetrieb unserer Gesellschaft. Wenn in den Unternehmen und an den Universitäten heute davon gesprochen wird, dass die Auszubildenden und Studierenden weder pünktlich, noch selbstorganisiert noch zuverlässig sind, dann ist das nicht nur eine Frage der Schulbildung. Das Elternhaus ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die persönliche Entwicklung.

Wissenschaftlich basierte Handlungskonzepte anstatt politischer Positionierungen aus dem Bauch heraus zur Grundlage der Entscheidungen der Bildungspolitik zu machen, stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Entscheidungen. Ich erlebe in den Diskussionen mit den Kolleginnen und Kollegen der Länder in diesem Sinne eine stetige Versachlichung auf Basis der empirischen Bildungsforschung. Natürlich haben wir alle unsere bildungspolitische Sozialisation und eigene Erfahrungen, aber dennoch findet eine De-Ideologisierung statt. In manchen Bundesländern wird mehr Wert auf die Eigenständigkeit des Schulsystems gelegt als in anderen. Die klassische Trennung in A- und B-Länder, wie sie sich zu Zeiten der Bonner Republik etabliert hat, ist durch vielfältige Koalitionen in den Bundesländern ohnehin schon heute in dieser Form nicht mehr gültig.

Transparenz erfordert von uns Bildungspolitikern die stärkere Bereitschaft, uns für Erfolgskontrollen zu öffnen. Regelmäßige Lernstandsüberprüfun-

gen haben nicht zum Ziel, einen Klassenbesten innerhalb der Bundesländer zu ermitteln. Es geht darum zu überprüfen, ob die jeweiligen Leistungsniveaus gemessen an den gemeinsam vereinbarten Bildungsstandards erreicht werden und vergleichbar sind. Die Umsetzung von Best Practice muss auch zwischen den Ländern selbst verstärkt werden, und die Kooperation bei Zukunftsprojekten sollte der Regelfall sein.

Der Kulturministerkonferenz kommt eine besondere Rolle und Funktion zu. Sie ist Plattform und Medium für die Interessen von 16 Ländern mit ganz eigenen Zielen. Ob das Konsensprinzip weiterhin aufrechterhalten werden sollte, ist dabei zumindest eine Diskussion wert. Die Gefahr einer Umstellung auf Mehrheitsentscheidungen besteht darin, dass gemeinsame Entscheidungen noch weniger umgesetzt werden, als dies belang schon der Fall ist. Zudem müssen die verfassungsrechtlichen Bedenken im Blick auf eine gebotene gemeinsame Entwicklung der Bildungssysteme unter dem Gebot der Angleichung der Lebensbedingungen beachtet und abgewogen werden. Weil in letzter Konsequenz die Länder die Verantwortung tragen, spielt Transparenz eine so bedeutende Rolle. Umsetzungskontrolle von vereinbarten Maßnahmen beginnt mit nachvollziehbaren Prozessen auf Landesebene, die auch die interessierte Öffentlichkeit erreichen. Nur so kann der Bildungsföderalismus das Vertrauen zurückgewinnen, das er offenbar in der Vergangenheit verloren hat. Mehr Transparenz und Vergleichbarkeit werden aber auch unmittelbare Auswirkungen auf den Schulalltag vieler Schülerinnen und Schüler haben.

Unser Ziel muss also eine Stärkung der Kooperation im Bildungsföderalismus sein. Wie soll dieses Ziel erreicht werden? Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD legt in Punkt IV. 1. fest, dass ein Nationaler Bildungsrat nach dem Vorbild des Nationalen Wissenschaftsrates gegründet werden soll. Das Ziel dieser Einrichtung ist klar definiert: »Der Nationale Bildungsrat soll auf Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen und dazu beitragen, sich über die zukünftigen Ziele und Entwicklungen im Bildungswesen zu verständigen und die Zusammenarbeit der beteiligten politischen Ebenen bei der Gestaltung der Bildungsangebote über die ganze Bildungsbiographie hinweg zu fördern.« Wenn es gelingt, den Nationalen Bildungsrat ähnlich wie den Wissenschaftsrat zu einem anerkannten Beratungsgremium zu machen, wäre das ein Gewinn für die Bildungslandschaft in Deutschland, für die Gestaltung der Bildungspolitik in jedem einzelnen Land und für die gezielte Kooperation der Länder untereinander.

Zugleich gilt aber auch: Die Herstellung eines Rahmens für mehr Vergleichbarkeit und Transparenz obliegt den Ländern und nur den Ländern! Deshalb haben sich die Länder auf den Weg gemacht, Konsequenzen aus der nicht immer hinreichend verbind-

lichen Zusammenarbeit der vergangenen Jahre zu ziehen. Ein neuer Bildungsstaatsvertrag wird derzeit von den Ländern für die Kultusministerkonferenz erarbeitet. In diesem Staatsvertrag sollen neben Bildungsstandards für den Primarbereich, ein weiterentwickeltes Bildungsmonitoring und die Nutzung von Schulleistungsstudien sowie gemeinsame Standards für die Erstellung von Bildungsstatistiken auch grundlegende Fragen der Lehrerbildung, der Beruflichen Bildung oder der Zukunft des Lernens in der digitalisierten Welt geklärt und vereinbart werden. Faire Partnerschaft sorgt für Transparenz, Vergleichbarkeit, Wissenstransfer und Synergien.

Kooperation mit dem Bund muss dabei weder grundsätzlich ausgeschlossen noch verteufelt werden. Bund und Länder stehen hier mehr denn je in einer Verantwortungsgemeinschaft. Diese gilt es in den kommenden Monaten und Jahren fair und vertrauensvoll zu gestalten und damit die Stärke des Bildungsföderalismus zu beweisen.

Robert Schwager* Bildungsföderalismus für mündige Bürger

Wenn die deutsche Öffentlichkeit ein politisches Problem sieht, reagiert sie meistens mit einem Reflex: Der Bund soll es richten. Wenn etwas wichtig ist oder wenn etwas viel Geld kostet, dann sehen Politiker, Journalisten und die breite Bevölkerung eine Zentralisierung der Zuständigkeit beim Bund und finanzielle Zuschüsse des Bundes ganz selbstverständlich als die einzig sinnvolle Lösung an.

Bildung *ist* wichtig und teuer. Deshalb verwundert es nicht, dass die Bundesregierung gerade in diesem Politikfeld dem Zentralisierungsreflex nachgibt. Mit Verweis auf die »gewachsenen Herausforderungen« und den »hohen Investitionsbedarf« (Deutscher Bundestag 2018, S. 1) will sie »gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen« in die Bildungsinfrastruktur durch Finanzhilfen des Bundes fördern (Deutscher Bundestag 2018, S. 10). Im Vorgriff auf die dazu notwendige Grundgesetzänderung plant sie, mit den Ländern einen »Digitalpakt« zu vereinbaren, in dessen Rahmen insgesamt 5,5 Mrd. Euro für Investitionen in digitale Infrastruktur ausgegeben werden sollen (vgl. BMBF 2019).

Schon im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2017 wurde mit Art. 104c GG erstmals eine Finanzhilfe des Bundes im Bereich der Schulpolitik eingeführt. Während diese Vorschrift in ihrer geltenden Fassung die Zuschüsse des Bundes auf Infrastrukturaufwendungen finanzschwacher Kommunen begrenzt, weitet die am 29. November 2018 vom Bundestag beschlossene und am 14. Dezember 2018 vom Bundesrat an den Vermittlungsausschuss verwiesene Grundgesetzänderung die Möglichkeiten des Bundes deutlich aus. Zum einen entfällt die Begrenzung auf finanzschwache Kommunen, so dass auch steuerstarke Kommunen und alle Länder in den Genuss von Finanzhilfen kommen können. Zum anderen werden nicht nur die Sachinvestitionen in Infrastruktur, also vor allem Gebäudesanierung und Schulneubau, gefördert, sondern auch »mit diesen verbundene besondere unmittelbare Kosten« (Art. 1 Nr. 2 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Bundestagsbeschluss vom 29. November 2018, vgl. Bundesrat 2018).

Für jemanden, der an mündige Bürger glaubt, ist es befremdlich, dass »große Herausforderungen« nur zentral zu bewältigen sein sollen. Schließlich ist doch anzunehmen, dass Bürger sich gerade bei wichtigen, bedeutsamen Fragen die Mühe machen, wohlüberlegt zu entscheiden und sich als Wähler gut zu informieren. Im Vertrauen auf das verantwortliche

Eigeninteresse der direkt Betroffenen setzt die freiheitliche Rechtsordnung daher grundsätzlich auf Bürgernähe und Subsidiarität, statt alle öffentlichen Entscheidungen von vorneherein der höchsten Ebene zuzuordnen.

Ökonomisch finden Bürgernähe und Subsidiaritätsprinzip ihre Begründung darin, dass die Vorstellungen, wie Bildungspolitik gestaltet werden sollte, zwischen Regionen unterschiedlich sein können. Deshalb enttäuscht eine einheitliche, zentral gesteuerte Politik eine größere Anzahl an Bürgern als dezentrale, je nach Präferenzen unterschiedliche Entscheidungen. Die jahrzehntelange Auseinandersetzung zwischen den Anhängern des gegliederten Schulsystems und der Gesamtschule zeigt, dass solche Unterschiede gerade in zentralen Fragen des Bildungswesens existieren. Auch die offenkundig divergierenden Leistungsanforderungen im Abitur weisen auf unterschiedliche Abwägungen zwischen dem Vorteil einer hohen Abiturientenzahl und der Leistungsstärke des einzelnen Absolventen hin.

Die Maxime, bedeutsame Politikfelder seien im Konsens zentral zu treffen, spiegelt eine Überzeugung wider, die auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zunehmend geäußert wird: Zwar sind Demokratie und Bürgernähe grundsätzlich wünschenswert, von wichtigen und komplexen Entscheidungen müssen die Bürger, und konsequenterweise auch ihre engsten Vertreter in Gemeinderäten und Landtagen, aber möglichst ferngehalten werden. Aus der Ansicht, die Länder seien den Herausforderungen der Bildungspolitik ohne Hilfe und Vorgaben des Bundes nicht gewachsen, spricht in diesem Sinne im Grunde ein Misstrauen gegen das Verantwortungsbewusstsein und die Kompetenz der Landesregierungen und Landtage, so als ob diese weniger an guten Bildungsergebnissen interessiert seien oder die Herausforderungen der Digitalisierung nicht erkennen könnten.

Überzeugend kann eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Bildungspolitik nur begründet werden, wenn dezentrale Zuständigkeit der Länder systematisch zu Fehlentscheidungen führt. Die Finanzwissenschaft kennt vor allem zwei Fallgruppen, in denen dies zu erwarten ist. Zum einen können manche öffentliche Investitionen zwar nützlich, aber mit so hohen Fixkosten verbunden sein, dass sich nur eine oder wenige Einrichtungen lohnen. Hier könnte man an Forschungseinrichtungen oder auch an Stabsabteilungen denken, die thematisch fokussiert Bildungsthemen bearbeiten, oder an hochspezialisierte Schulen wie beispielsweise Internate mit Angeboten im Leistungssport oder in professioneller künstlerischer Ausbildung. Für den laufenden Schulbetrieb kann aber von derartigen Skalenerträgen keine Rede sein, die Kosten einer qualitativ adäquaten allgemeinbildenden Schule sind sicherlich weitgehend proportional zur Schülerzahl. Auch die im Digitalpakt vorgesehenen Investitionen in »breitbandige



Robert Schwager

* Prof. Dr. Robert Schwager ist Inhaber der Professur für Finanzwissenschaft an der Georg-August-Universität Göttingen.

Verkabelung der Schulen, die W-LAN-Ausleuchtung sowie stationäre Endgeräte« (BMBF 2019, Nr. 6) lassen sich gerade nicht an einem Ort zentral bereitstellen, so dass Fixkosten offenbar kein Argument für eine Finanzierung durch den Bund liefern.

Eine Korrektur dezentraler Entscheidungen ist auch dann angezeigt, wenn Ausgaben eines Landes den Bürgern anderer Länder zu Gute kommen. So beobachtet man bedeutsame und asymmetrische Wanderungen von Studentinnen und Studenten, die manche Länder dazu veranlassen, ihre eigenen Hochschulausgaben zu reduzieren (vgl. Büttner und Schwager 2004). Bei den allgemeinbildenden Schulen ist eine solche grenzüberschreitende Nutzung angesichts der täglichen Anfahrtswege dagegen allenfalls entlang einer Ländergrenze denkbar. Auch dort können die Länder aber den Schulbesuch von gebietsfremden Kindern steuern und ggf. ausschließen. Zudem gibt es für solche Situationen passendere, bilaterale Lösungen, etwa Ausgleichszahlungen oder die gegenseitige Öffnung spezialisierter Schulangebote für Kinder aus dem Nachbarland.

Fehlt aber nicht den Ländern schlicht das Geld für eine gute Bildungspolitik und für eine hochwertige Ausstattung mit digitaler Infrastruktur? Nein. Im Gegenteil, es ist erstaunlich, dass weniger als zwei Jahre, nachdem der Bund den Ländern im Rahmen der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ca. 9,7 Mrd. Euro jährlich an zusätzlichen Steuereinnahmen zugestanden hat (vgl. BMF 2017, S. 8), den Ländern schon wieder die Mittel fehlen sollen, um ihre wichtigste Aufgabe wahrzunehmen. Tatsächlich weist der Länderfinanzausgleich auch den finanzschwachen Ländern so viele Mittel zu, dass sie annähernd die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben tätigen können. Wenn dennoch einzelne Länder weniger für Bildung ausgeben als andere, so spiegelt das eher eine Prioritätensetzung wider als mangelnde Finanzkraft. So variierte 2016 der Anteil der unmittelbaren Ausgaben (Land und Kommunen) für allgemeinbildende und berufliche Schulen an allen unmittelbaren Ausgaben bei den Flächenländern zwischen 12,2% in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern und 15,4% in Bayern, und bei den Stadtstaaten zwischen 10,4% in Bremen und 13,7% in Berlin (vgl. Statistisches Bundesamt 2018, Tab. 4.2). Dass auch finanzschwache Länder bei entsprechender Priorisierung hohe Bildungsausgaben realisieren können, zeigen die Beispiele Niedersachsens und Thüringens. Diese Länder geben mit 773 Euro bzw. 754 Euro mehr Geld pro Einwohner für allgemeinbildende und berufliche Schulen aus als der Durchschnitt der Flächenländer (728 Euro; Statistisches Bundesamt 2018, Tab 3.2, eigene Berechnung).

Wenn Bundespolitiker davon sprechen, durch vertikale Zuweisungen bestimmte Aufgaben der Länder zu fördern, könnte man fast denken, der Bund hätte freie Mittel übrig, die ihm gehören und die er nun großzügig und väterlich an die Länder austeilt. Jeder Euro, den der Bund für den Digitalpakt ausgibt, muss

aber natürlich den Bürgern aller Länder durch Steuern abgenommen werden oder fehlt bei zentralstaatlichen Aufgaben wie etwa der überregionalen Verkehrsinfrastruktur oder den Stromnetzen. Wenn wirklich Konsens darüber besteht, dass Bildung relativ zu diesen Aufgaben wichtiger geworden ist, dann muss anstelle diskretionär gewährter Zuweisungen die vertikale Steuerverteilung grundsätzlich zu Gunsten der Länder geändert werden.

Es ist allerdings fraglich, ob man Bildungsergebnisse allein durch bessere materielle Ausstattung verbessern kann (vgl. Hanushek 2006). Als wesentliche Erfolgsfaktoren müssen Autonomie der Schulen und Verantwortlichkeit der zuständigen Entscheidungsträger hinzutreten (vgl. Hanushek et al. 2013). Schulträger und Schulleiter kennen die Bedürfnisse der Schüler vor Ort am besten und müssen die Möglichkeit haben, durch Auswahl der Lehrer, Organisation des Unterrichts und Gestaltung der Lehrinhalte und -methoden darauf einzugehen. Die Länder sind gefordert, Schulen mehr Gestaltungsmöglichkeiten und Eltern mehr Wahlmöglichkeiten einzuräumen. Autonomie bedeutet aber auch, die Zuständigkeit für die Schulpolitik so nah wie möglich bei den Betroffenen anzusiedeln. Die vorgeschlagene Grundgesetzänderung geht jedoch genau in die andere Richtung: So wie Professoren bei der Konzeption von Studienangeboten den Akkreditierungsanforderungen Priorität vor der eigenen wissenschaftlichen Überzeugung einräumen, werden Schulträger ihre pädagogischen Entscheidungen an den Auflagen ausrichten, die die Bundesregierung mit dem jeweils aktuellen Finanzhilfeprogramm verbindet, statt auf die lokalen Bedürfnisse einzugehen.

Zur Autonomie gehört es, Verantwortung für die Konsequenzen der eigenen Entscheidungen zu übernehmen. Deshalb sind objektive Leistungsprüfungen, an Hand derer Eltern und Wähler die Qualität einer Schule oder der Schulpolitik eines Landes beurteilen können, ein wesentliches Element der Schulpolitik. Das bedeutet nicht notwendigerweise bundesweit zentralisierte Prüfungsstandards, denn diese würden Schüler aus manchen Ländern überfordern und diejenigen aus anderen Ländern zu wenig anspornen. Prüfungsstandards müssen aber deutlich kommuniziert werden und vergleichbar sein. Zudem muss es den Adressaten der Zeugnisse, also weiterführenden Schulen, Universitäten und Unternehmen, gestattet sein, bei der Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern die unterschiedlichen Standards »einzupreisen«. Einen, wenn auch zentralistisch-bürokratisch umgesetzten, Schritt in diese Richtung geht die neue Vereinbarung der Kultusministerkonferenz zur Zulassung zum Medizinstudium (vgl. KMK 2018), gemäß der die unterschiedlichen Anforderungsniveaus im Abitur durch Länderquoten berücksichtigt werden sollen.

Die Transparenz hinsichtlich der Leistungen von Schulen könnte in Deutschland stark verbessert werden. So sind wissenschaftliche Vergleiche der Leis-

tungsfähigkeit der Schulsysteme der Länder nach wie vor schwierig (vgl. Bildungsökonomischer Ausschuss 2013). Für Eltern sind Informationen zu pädagogischen Konzepten, Durchschnittsnoten, Übertrittsquoten an weiterführende Schulen u.ä. wichtig, um die für die eigenen Kinder passende Schule auszuwählen und um Fehlentwicklungen mit den Schulleitungen zu besprechen. Die Kultusministerien könnten hier helfen, indem sie solche Informationen systematisch aufbereiten und einfach zugänglich bereitstellen. In einer Gesellschaft mündiger Bürger tragen solche Informationsangebote wahrscheinlich mehr zu besseren Schülerleistungen bei als selbst die modernste digitale Infrastruktur.

LITERATUR

Bildungsökonomischer Ausschuss im Verein für Socialpolitik (2013), »Offener Brief an den Präsidenten der Kultusministerkonferenz«, verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Departments/Human-Capital-and-Innovation/boea.html>, aufgerufen am 24. Januar 2019.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), »Digital-Pakt Schule: Wissenswertes zum DigitalPakt Schule«, verfügbar unter: <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.html>, aufgerufen am 24. Januar 2019.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), *Monatsbericht des BMF August 2017*, Berlin.

Büttner, T. und R. Schwager (2004), »Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen«, in: W. Franz, H.-J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Bildung*, 33. *Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 251–278.

Bundesrat (2018), »Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)«, Drucksache 622/18 (neu).

Deutscher Bundestag (2018), »Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)«, Drucksache 19/3440 vom 18. Juli 2018.

Hanushek, E. (2006), »School Resources«, in: E. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2, North-Holland, Amsterdam, 813–1504.

Hanushek, E., S. Link und L. Woessmann (2013), »Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA«, *Journal of Development Economics* 104, 212–232.

Kultusministerkonferenz (2018), *Hintergrundpapier Studienplatzvergabe im Zentralen Vergabeverfahren; Beschluss der Kultusministerkonferenz über den Entwurf des Staatsvertrages über die Hochschulzulassung*, verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/user_upload/20181129_Hintergrundpapier_Staatsvertrag_Hochschulzulassung.pdf, aufgerufen am 24. Januar 2019.

Statistisches Bundesamt (2018), *Bildungsfinanzbericht: Ausgaben für Bildung* (Tabellenteil), Wiesbaden.