

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Hesse, Mario

Article

Bildungsföderalismus in Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Hesse, Mario (2019) : Bildungsföderalismus in Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 3, pp. 196-202,
<https://doi.org/10.1007/s10273-019-2418-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213719>

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.

Thomas Lenk, Philipp Glinka, Mario Hesse

Bildungsföderalismus in Deutschland

Finanzwissenschaftliche Bewertung der Grundgesetzänderung

Das deutsche Bildungssystem steht unter enormem Veränderungsdruck. Um die Schulen auf die Zukunft vorzubereiten und große Investitionsprogramme zu ermöglichen, haben Bund und Länder beschlossen, das Grundgesetz zu ändern. Dazu gehört auch die Öffnung von Artikel 104c. Der Bund wird künftig berechtigt sein, umfangreich in die lokale Bildungsinfrastruktur bzw. in Schulen zu investieren. Bislang waren solche Finanzhilfen stark eingeschränkt. Dies hat eine grundlegende Debatte über den Föderalismus in Deutschland und das Einflussverhältnis zwischen Bund und Ländern ausgelöst. Die Analyse der legislativen Änderung von Artikel 104c nach finanzwissenschaftlichen Kriterien zeigt, dass die politische Entscheidung kritisch bewertet werden muss.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) wird geändert. Nach der umfassenden Föderalismusreform 2017, die eine dreizehnfache Umgestaltung der Verfassung enthielt, haben sich Bund und Länder im Vermittlungsausschuss darauf verständigt, erneut bestehende grundgesetzliche Statuten zu modifizieren.¹ Im Zentrum steht dabei eine weitgehende Öffnung des Art. 104c GG, der die Finanzhilfen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur regelt. Wieder bildete sich bis zur Einigung die politische Hauptkonfliktlinie zwischen dem Bund und den Ländern, die den Gesetzentwurf im Bundesrat zunächst einstimmig ablehnten und an den Vermittlungsausschuss überwiesen.² Die Brisanz – immerhin handelte es sich um das erste Vermittlungsverfahren der laufenden

Legislaturperiode – überrascht nicht, denn es ging nach Meinung vieler um zentrale föderale Grundsätze und um das Verständnis von der Rolle der Länder im bundesstaatlichen Gefüge.

Bildungsföderalismus – eine kurze Systematisierung

Im Bildungswesen findet der deutsche Föderalismus einen besonders vielfältigen Ausdruck. Seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 und der damit verbundenen Aufgabenteilung im Bundesstaat gilt Bildung im Allgemeinen als „Ländersache“, mehr noch: als einer der wichtigsten Kompetenzbereiche der Länder. Tatsächlich und im Speziellen stimmt dies jedoch nur zum Teil, wenn die öffentliche Aufgabe Bildung nach gebietskörperschaftlichen Zuständigkeiten und nach Bildungsbereichen konkreter differenziert wird. Zu unterscheiden ist im föderalen System zum einen zwischen der Entscheidungskompetenz, der Ausführungskompetenz (auch Verwaltungskompetenz) und der Finanzierungskompetenz, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im föderalen Staat nicht derselben Gebietskörperschaftsebene obliegen müssen. Zum anderen ist das Bildungswesen ein semantisch recht abstrakter Oberbegriff, unter dem sich verschiedene öffentliche Aufgaben – von der frühkindlichen Elementarbildung und Erziehung über die Schul- bis hin zu der akademischen Aus- oder der Berufsschulbildung im Erwachsenenalter und anderen Bereichen – subsumieren lassen.³ Diese zwei Konkretisierungs-

1 Deutscher Bundestag (Hrsg.): Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c, 143e), Drucksache, Nr. 19/7940, 2019.

2 Bundesrat (Hrsg.): Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, Drucksache, Nr. 622/18 (Beschluss), 2018.

3 Maunz und Dürig etwa zählen zum Bildungswesen nicht nur die „Vermittlung von Bildungsgut durch unterrichtliche Methoden“, sondern darüber hinaus „durch Einwirkung auf die Umwelt in jeder denkbaren Weise (z. B. auch durch Rundfunk, Schrifttums- oder Kunstförderung)“. Vgl. T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 57. Ergänzungsaufgabe Januar 2010, GG Art. 91b, Rn. 24.

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig und war Sachverständiger zur genannten Grundgesetzänderung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags am 8.10.2018.

Philipp Glinka, M.Sc., und **Dr. Mario Hesse** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Leipzig.

pfade erfordern einen präzisierenden Blick auf den Status quo des deutschen Bildungsföderalismus. Ausgangspunkt für die Frage nach den Zuständigkeiten sind zunächst drei grundlegende Artikel des Grundgesetzes, von denen der Gesetzgeber nur dann abweichen darf, wenn das Grundgesetz ausdrücklich anderes bestimmt oder zulässt:

- Art. 30 GG, nach dem die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben prinzipiell Sache der Länder ist,
- Art. 70 GG, nach dem den Ländern das Recht der Gesetzgebung obliegt (Gesetzgebungsgrundsatz),
- Art. 83 GG, nach dem die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Ausführungsgrundsatz) sowie
- Art. 104a GG, der festlegt, dass Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert tragen (Finanzierungsgrundsatz).

Grundsätzlich weist das Grundgesetz somit den Ländern das Recht bzw. die Pflicht zu, Bildung gesetzgeberisch zu regeln sowie entsprechende Bildungsgesetze auszuführen und -aufgaben zu finanzieren. Abweichungen gibt es allerdings in allen drei Kompetenzbereichen.

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund etwa bei Regelungen der Ausbildungsbeihilfen und der Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) sowie bei solchen der Hochschulzulassung und -abschlüsse (ebenda, Nr. 33) von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen. Bei letzterem haben die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG das Recht, von einer Bundesregelung abzuweichen. Darüber hinaus lässt sich aus dem Grundgesetz ableiten, dass die frühkindliche Bildung (abgeleitet aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) sowie auch die betriebliche Berufsbildung – in Abgrenzung zur schulischen Berufsbildung – (ebenda, Nr. 11, 12) der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes obliegt.⁴

Ausnahmen bei der Ausführungskompetenz ergeben sich zum einen auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 3 GG. Wenn Länder Geldleistungsgesetze des Bundes ausführen, bei denen die Ausgaben mindestens zur Hälfte vom Bund getragen werden, handeln sie nicht in eigener Angelegen-

heit, sondern im Auftrag des Bundes. In solchen Fällen unterstehen die Länder den Weisungen des Bundes, der die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Verwaltung beaufsichtigt. Im Bildungsbereich trifft dies konkret bei den Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu. Die Länder nehmen zwar auch hier die Aufgabenverwaltung wahr, unterliegen jedoch der Rechts- und Fachaufsicht des Bundes.

Überdies repräsentieren Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG Ausnahmen in der Ausführungs- und darüber hinaus der Finanzierungskompetenz. Der Verfassungsartikel sieht vor, dass Bund und Länder bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre – soweit im konkreten Fall eine überregionale Bedeutung vorliegt – kooperieren können. Gleiches gilt für den internationalen Leistungsvergleich des Bildungssystems sowie diesbezügliche Berichte und Empfehlungen. Der Bund ist in der Regel an der Planung und Finanzierung dieser Aufgaben beteiligt.⁵ Wie die Gemeinschaftsaufgaben näher gestaltet werden, klären Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, in denen auch geregelt ist, wer die Kosten trägt. In den Bereich des Art. 91b GG fallen beispielsweise Initiativen wie die gemeinsame Exzellenzstrategie zur Förderung der Spitzenforschung an Universitäten oder der Hochschulpakt 2020 zur gemeinsamen Sicherstellung eines Studienangebots, das dem hohen Studierendenaufkommen gerecht wird.

Eine weitere Ausnahme vom grundgesetzlichen Finanzierungsgrundsatz stellen Finanzhilfen des Bundes dar, die verfassungsseitig durch die (bereits bestehenden) Art. 104b und 104c GG fundiert werden. Im bildungspolitischen Zusammenhang ist insbesondere Art. 104c GG, der mit der Föderalismusreform 2017 eingeführt wurde, von weitreichender Bedeutung. Er ermöglicht es dem Bund, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen finanzschwacher Gemeinden im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur – d. h. für Investitionen in die Ausstattung von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen sowie Einrichtungen der Kinderbetreuung –, zu gewähren und lockert mithin das 2006 eingeführte Kooperationsverbot im Bildungsbereich. In diesem Zusammenhang ist Art. 104b Abs. 2 und 3 GG anzuwenden, d. h., nähere Bestimmungen sind in einem zustimmungspflichtigen Bundesgesetz oder einer Verwaltungsvereinbarung zu regeln. Die Mittel sind befristet und im Volumen degressiv auszugestalten und dem Bund werden weitreichende Kontroll- und

4 Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Bereichen Bildung und Wissenschaft. Änderungshistorie und deren Hintergründe seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949, Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Aktenzeichen WD 3-3000-125/14, S. 5.

5 Dass Vereinbarungen im Rahmen des Art. 91b GG auch die Gesetzgebungskompetenz berühren, ist möglich. Allerdings ist in diesem Fall – anders als bei Verwaltungsabkommen – die Zustimmung aller beteiligten Parlamente einzuholen. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bund-Länder-Vereinbarungen nach Art. 91b GG, Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Aktenzeichen WD 3-3000-118/16, S. 3.

Erhebungsrechte eingeräumt. Der sich hieraus ergebende Konkretisierungsauftrag des Grundgesetzes wurde 2017 erfüllt, indem das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz geändert und der Kommunalinvestitionsförderungsfonds um zusätzliche 3,5 Mrd. Euro aufgestockt wurde.⁶

Neben den genannten Bestimmungen, die das GG für das Verhältnis von Bund und Ländern kodifiziert, sind die in den Schulgesetzen der Länder geregelten Kompetenzverteilungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene eminent wichtig, um den deutschen Bildungsföderalismus tiefer zu verstehen. Als verfassungsrechtlicher Bestandteil der Länder nehmen die Gemeinden und Gemeindeverbände eine herausragende Rolle in der Bildungspolitik ein. Die landesinterne Verteilung der Bildungsaufgaben in Deutschland ist heterogen und spiegelt die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade der einzelnen Länder wider. In der Regel gilt jedoch: Die Landesebene ist für die inhaltliche und strukturelle Gestaltung sowie weitgehend die personelle Ausstattung des Bildungswesens zuständig.⁷ Kommunen und Landkreise obliegt die Raum- und Sachausstattung von Schulen einschließlich der schulischen Sportstätten. Zudem hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt der Begriff der „kommunalen Bildungslandschaft“ etabliert, der die Verantwortung der Kommunen weit über die Bereitstellung der Schulinfrastruktur hinaushebt.⁸ Auf den Bund entfallen im Status quo nur rund 8 % der gesamtstaatlichen Bildungsausgaben, während die Länder rund 71 % und die Gemeinden rund 21 % repräsentieren.⁹

Die beschlossene Änderung des Status quo

Nachdem der Bundesrat einen Gesetzentwurf des Bundes einstimmig abgelehnt und an den Vermittlungsausschuss überwiesen hatte,¹⁰ konnte dieser am 20.2.2019 einen Kompromiss erzielen und dem Deutschen Bundestag zum Be-

schluss empfehlen.¹¹ Am Folgetag wurde diese Beschlussempfehlung von einer breiten Mehrheit des deutschen Bundestages angenommen.¹² Die Zustimmung des Bundesrates wird in dessen Sitzung am 15.3.2019 erwartet.

Zwei der ausgehandelten Grundgesetzänderungen sind für den deutschen Bildungsföderalismus besonders relevant:

- *Änderung des Art. 104b GG*: Einfügung der Pflicht, Finanzhilfen des Bundes durch Landesmittel zu ergänzen (Kofinanzierungspflicht).
- *Änderung des Art. 104c GG*: Aufhebung der bestehenden Begrenzung der Finanzhilfen des Bundes für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur auf finanzschwache Gemeinden und Erweiterung der förderfähigen Tatbestände um besondere, mit diesen Investitionen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden. Durch die Änderung werden neben Investitionen somit auch andere Ausgaben förderfähig sowie der Empfängerkreis auf Länder und nicht-finanzschwache Gemeinden erweitert. Darüber hinaus wird der Wirkungskontext der Finanzhilfen konkretisiert und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur ausdrücklich als Ziel verankert.

Die in Art. 104b GG neu implementierte Kofinanzierungspflicht der Länder wird auch hier angewendet; nicht jedoch die Sätze 4 und 7 des neuen Abs. 2. Das bedeutet, dass im Zusammenhang mit den Bundesfinanzhilfen im kommunalen Bildungsbereich die Kontrollrechte des Bundes nur eingeschränkt gelten und die Pflicht zur degressiven Ausgestaltung der Mittel entfällt. Ziel der Änderungen ist „die Erweiterung der Möglichkeiten des Bundes, die Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere zur Gewährleistung eines flächendeckenden Ganztags- und Betreuungsangebotes und zur Bewältigung der Anforderungen der Digitalisierung an die Ausstattung und Vernetzung der allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen“ zu unterstützen.¹³ Im Zentrum der begleitenden Debatte stehen insbesondere zwei Faktoren:

- Zum einen, dass die Möglichkeit von Bundesfinanzhilfen im Bereich der Schulausstattung in erheblicher

6 Vgl. Art. 6 und 7 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017 (Bundesgesetzblatt 2017 I S. 3122, 3127 f).

7 Die Länder sind in der Regel für die Ausstattung mit Lehrpersonal verantwortlich, während die Sekretariate, die Hausmeisterdienste sowie die Schulsozialarbeit von kommunalem Personal gestellt werden. Einrichtungen der Kindertagesbetreuung einschließlich der Hortbetreuung in Grundschulen obliegen vollständig der Personalhoheit der Kommunen oder werden von den Kommunen an freie und Wohlfahrtsträger ausgelagert.

8 Der Begriff „fasst alle Angebote für Kinder und Jugendliche zusammen, die im weiteren Sinne einen Bildungsauftrag erfüllen, wobei die ... Schule, weitere öffentliche Angebote und Orte, die Familie und das Freizeitumfeld der Kinder einbezogen sind.“, vgl. Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Kommunale Bildungslandschaft, KommunalWiki, http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunale_Bildungslandschaft (25.2.2019).

9 Planansätze 2018; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bildungsfinanzbericht 2018, Wiesbaden 2018, S. 31.

10 Bundesrat (Hrsg.), a. a. O.

11 Deutscher Bundestag (Hrsg.): Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes ..., a. a. O.

12 Deutscher Bundestag (Hrsg.): Stenografischer Bericht der 83. Sitzung, Plenarprotokoll, Nr. 19/83, S. 9.703 ff.

13 Deutscher Bundestag (Hrsg.): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c, 143e), Drucksache, Nr. 19/3440, S. 8.

Weise ausgedehnt wird und mithin auch ein steigender Bundeseinfluss im Bildungswesen erwartet werden kann.¹⁴ Dies erreicht im Vergleich zum Status quo unter anderem dadurch eine neue Qualität, dass die Förderfähigkeit auf nicht-investive Ausgaben erweitert wird. Im Rahmen des Art. 104c GG könnten demnach künftig auch Personal oder die Entwicklung gemeinsamer Bildungsstandards mit Finanzhilfen des Bundes teilfinanziert werden, wenn sie einen Zusammenhang mit dem Investitionszweck aufweisen.¹⁵ Dass der Bund entsprechend auch an Steuerungsmöglichkeiten und Kontrollrechten gegenüber den Ländern gewinnt, ist naheliegend und durch die weitgehende Anwendung von Art. 104b Abs. 2 und 3 GG grundgesetzlich angelegt. Ein weiter interpretatorischer Raum ist überdies dem neu eingefügten Passus „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ inhärent, der als Ziel und zugleich als Rechtfertigung der Bundesfinanzhilfen im Rahmen von Art. 104c GG zu deuten ist. Dieser bleibt jedoch mit Blick auf die weitere inhaltliche Ausgestaltung vage und erscheint folglich dehnbar – wenngleich der Passus durch den Vermittlungsausschuss bereits abgemildert wurde.¹⁶

- Zum anderen ist die Kofinanzierungspflicht der Länder umstritten. Diese soll sicherstellen, „dass künftige Finanzhilfen des Bundes im jeweils geförderten Investitionsbereich additiv zu den Investitionen des Landes wirken und Bundesmittel nicht lediglich die eigenen Investitionen der Länder ersetzen.“¹⁷ Die Kofinanzierungsregel könnte – so die Argumentation ihrer Gegner – neue Abhängigkeiten in der Haushaltspolitik der Länder mit sich bringen, da die Bereitstellung eigener Mittel zur grundgesetzlichen Bedingung erhoben wird, um Finanzhilfen des Bundes für die kommunale Bildungsinfrastruktur zu erhalten.¹⁸ Zwar ist es den Ländern im Vermittlungsausschuss gelungen, den Bund auch in diesem (erheblich umstrittenen) Punkt zu einem Zugeständnis zu bewegen; die frühere Gesetzentwurfassung sah zunächst eine Ergänzung der Bundesfinanzhilfen durch Landesmittel in mindestens gleicher Höhe vor. Auch wenn nun keine konkrete Kofinanzierungsquote ins Grundgesetz aufgenommen

wird, dürfte die Skepsis der Länder am Anlegen „Goldener Zügel“ im Bildungsbereich aus grundsätzlichen Erwägungen erhalten bleiben und lediglich dem Einigungsdruck untergeordnet worden sein. Zwar haben die Länder naturgemäß Interesse an einer finanziellen Unterstützung, sie präferieren es aber, ihre Finanzausstattung mit originären Steuermitteln oder ungebundenen Zuweisungen ohne fachaufsichtliche Einflussmöglichkeiten des Bundes zu verbessern.¹⁹

Bewertung nach finanzwissenschaftlichen Kriterien

Die Änderung des Art. 104c GG wird seit der Vorlage des ersten Gesetzentwurfs in Politik und Wissenschaft kontrovers diskutiert. Zentrale Bewertungsmaßstäbe stammen überwiegend aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive. Sie bildeten unter anderem die Grundlage für die überwiegend kritische Bewertung des Gesetzentwurfs bei der Sachverständigenanhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 8.10.2018.²⁰ Ökonomische Bewertungskriterien finden in der aktuellen Debatte hingegen weniger Beachtung. Dabei bietet insbesondere die ökonomische Theorie des Föderalismus, die sich im Wesentlichen mit der Frage nach einer optimalen staatlichen Struktur beschäftigt, einige bedeutende Ansätze, die in die Beurteilung der beschlossenen Grundgesetzänderung einfließen sollten. Das Theoriegerüst – ganz wesentlich geprägt unter anderem von Richard A. Musgrave – stellt zunächst die Frage, welcher Grad an Zentralität bei Bürgern mit hoher Mobilität und heterogenen Präferenzen zu einer möglichst effizienten Erfüllung staatlicher Aufgaben führt. Eindeutig fällt die Antwort bei Aufgaben mit Distributions- oder Stabilisierungsfunktion aus: also etwa solchen, die im Rahmen einer bundesstaatlichen Steuer- und Transferpolitik oder im Kontext von Konjunktur- und Wachstumspolitik zu regeln sind. Sie sind aus verschiedenen Gründen eher auf zentraler staatlicher Ebene wahrzunehmen.²¹

Bildung fällt erkennbar nicht in eine dieser Kategorien. Für sie stehen allokativen Entscheidungskriterien stärker im Fokus. Zu diesen Kriterien zählen:

1. ein auf die individuellen Präferenzen der Bürger abgestimmtes Angebot,

14 Siehe etwa die Äußerungen von Winfried Kretschmann (Baden-Württemberg) oder Volker Bouffier (Hessen). Vgl. Bundesrat (Hrsg.): Stenografischer Bericht der 973. Sitzung, Plenarprotokoll, Nr. 973, S. 463 ff.

15 Vgl. ebenda, S. 16.

16 Die frühere Entwurfassung enthielt noch den Ausdruck „zur Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“.

17 Ebenda.

18 So sinngemäß die Argumentation der Regierungschefs von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, vgl. V. Bouffier, W. Kretschmann, M. Kretschmer, A. Laschet, M. Söder: Fünf Ministerpräsidenten wehren sich, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 2.12.2018.

19 Beispielsweise und stellvertretend sei auf die Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder in der Bundesratssitzung vom 14. 12.2018 verwiesen, vgl. Bundesrat (Hrsg.): Stenografischer Bericht, a. a. O., S. 477 ff.

20 Die Bewertungen der einzelnen Sachverständigen in zusammengefasster Form unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw41-pa-haushalt-kooperationsverbot/570802> (27.2.2019).

21 Für weiterführende Begründungen vgl. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3., völlig überarbeitete Auflage, Tübingen 1987, S. 18 ff.

2. die Förderung von Innovationsfähigkeit,
3. die Übereinstimmung von Kosten- und Nutzenträgerkreisen sowie
4. produktionstechnische Aspekte.²²

Mindestens die ersten zwei dieser Kriterien finden sich durchaus regelmäßig in der öffentlichen Debatte über die Bildungspolitik wieder. Insbesondere die Befürworter einer starken Dezentralisierung in der Bildung bedienen sich ihrer mit gewisser Systematik. Jüngstes Beispiel ist der gemeinschaftliche Artikel von fünf Ministerpräsidenten in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, der die hohe Bedeutung der „Nähe zu den Bürgern, welche die Länder bis heute garantieren“ mit der Erkenntnis verknüpft, dass diese „gerade für die Fragen von Bildung und Erziehung unverzichtbar“ sei. Dem folgt das Bekenntnis zu „Vielfalt und ... Wettbewerb in unserem Bildungssystem“ sowie – semantisch grenzwertig – die Ablehnung einer „Einheitsschulpolitik aus Berlin“.²³ Erkennbar zeigt sich hier die argumentative und in der Form zugespitzte Untermauerung der eigenen politischen Position in der (nun durch die Einigung im Vermittlungsausschuss beigelegten) Auseinandersetzung mit dem Bund. Diese Untermauerung ist mit Blick auf die ökonomische Theorie des Föderalismus im Kern schlüssig. Denn in der Tat lassen sich heterogene Präferenzen im Allgemeinen und die im Bildungsbereich im Besonderen – somit z. B. Unterschiede in den Bildungszielen, geografisch oder kulturell differenzierte Fremdsprachenerfordernisse oder die unterschiedlich hohe gesellschaftliche Bedeutung von Religion – am besten durch eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen.²⁴

Auch erscheint es eingängig, dass Innovationsprozesse im Bildungsbereich eher dann begünstigt werden, wenn dezentrale Aufgabenträger in einem gewissen Wettbewerb um „Best-Practice-Lösungen“ in der Gestaltung und Organisation des Bildungswesens stehen.²⁵ Gemessen an diesen beiden allokativen Kriterien – Präferenzadäquanz

des Angebots zum einen, die Förderung der Innovationsfähigkeit zum anderen – muss jede Zentralisierung des Bildungssystems mit Vorbehalten verbunden sein.

Ein Kernkriterium der ökonomischen Föderalismustheorie ist zudem die Übereinstimmung von Kosten- und Nutzenträgerkreisen. Konkret beschreibt eine solche Übereinstimmung den aus ökonomischer Sicht anzustrebenden Zustand der fiskalischen Äquivalenz – ein Begriff, der auf Mancur Olson zurückgeht.²⁶ Wichtig ist: Fiskalische Äquivalenz ist nicht zu verwechseln mit einem personenbezogenen Äquivalenzprinzip, das die finanzielle Belastung des einzelnen Bürgers an die individuelle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung koppelt. Eine solche Lastenverteilung ist bei der Finanzierung öffentlicher Bildungsleistungen weder gegenwärtig vorgesehen noch wird sie durch die beschlossene Änderung des Art. 104c GG angestrebt.²⁷

Wenn man bildungspolitische Kompetenzentscheidungen anhand des Kriteriums der fiskalischen Äquivalenz bewertet, ist zunächst die Reichweite des Nutzens zu betrachten, der von einer Bildungseinrichtung oder -maßnahme ausgeht. Der Nutzen, den Bildung stiftet, beschränkt sich nicht auf die unmittelbaren Bildungsempfänger allein. Denn von individueller Bildung profitiert überdies die gesamte Gesellschaft, insbesondere dort, wo die Absolventen ihre durch Bildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten einsetzen. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, die tatsächliche räumliche Reichweite des Bildungsnutzens zu bestimmen. Schwieriger wird es zudem dann, wenn die Bedeutung von staatsorganisatorischen Grenzen für die Lebens- und Arbeitsgestaltung der Menschen abnimmt. Denn Lebens- und Tätigkeitsmittelpunkt kann abseits des Bildungsstandortes auch die Nachbargemeinde, ein anderes Bundesland oder sogar ein anderer Staat sein. Im ökonomischen Duktus bedeutet dies: Die dezentrale Bereitstellung von Bildungsleistungen erzeugt positive externe Effekte für andere Gebietskörperschaften und deren Bürger. Olson selbst schließt hieraus verallgemeinernd: „... there still appears to be some case for federal government involvement in education, since some of the benefits of education spread throughout the land (and, with 'brain drains,' even abroad).“²⁸

22 Vgl. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 5. überarbeitete Auflage, Tübingen 1990, S. 5 ff. in Verbindung mit T. Lenk: Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie, in: P. Eichhorn, P. Friedrich (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 138, Baden-Baden 1993, S. 44 ff.

23 V. Bouffier et al., a. a. O.

24 Vgl. G. F. Hepp: Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2011, S. 169 ff.

25 Vgl. ebenda, S. 171. Karlsen weist darauf hin, dass auch in Zentralstaaten erfolgversprechende Tendenzen zur Dezentralisierung im Bildungsbereich bestehen: G. E. Karlsen: Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education, in: Journal of Education Policy, 15. Jg. (2000), H. 5, S. 525-538. Zu einer gemischten Bewertung kommt M. Weiß: Wettbewerb, Dezentralisierung und Standards im Bildungssystem, in: Trends in Bildung international, Nr. 8/2004, S. 1-7.

26 Vgl. hierzu M. Olson: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, 59. Jg. (1969), H. 2, S. 479-487.

27 Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass eine Finanzierung von öffentlichen Bildungsleistungen nach dem Äquivalenzprinzip das Leistungsfähigkeitsprinzip außer Kraft setzen würde. Insbesondere einkommensschwachen Familien wäre dadurch der Zugang zu Bildung erschwert. Zur hohen gesellschaftlichen Bedeutung von Bildung in Deutschland, die unter anderem in der gesetzlichen Schulpflicht zum Ausdruck kommt, stünde das in einem diametralen Widerspruch.

28 M. Olson, a. a. O., S. 485.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt mithin, die aus Bildungsleistungen resultierenden externen Effekte zu internalisieren, indem die am Nutzen partizipierenden Gebietskörperschaften entsprechend ihres Nutzenanteils auch an der Finanzierung beteiligt werden. Da dies weder mit der Freizügigkeit der Einwohner noch mit dem föderalen Steuersystem Deutschlands vereinbar ist, erscheint eine punktuelle Zentralisierung der Finanzierungskompetenz in Form einer (stärkeren) Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung auch unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung und geringer werdender Ortsgebundenheit durchaus sinnvoll.²⁹

Bedeutung des Konnexitätsprinzips

Flankiert wird dieses durch ein weiteres finanzwissenschaftliches Kernprinzip: das Konnexitätsprinzip. Es verknüpft die Finanzierungskompetenz mit der Wahrnehmung einer Aufgabe. Obliegen Entscheidungs- und Ausführungskompetenz derselben Gebietskörperschaftsebene, ist diese folglich mit der Finanzierungskompetenz auszustatten. Sind Entscheidungs- und Ausführungskompetenzträger hingegen nicht identisch, muss weiterführend entschieden werden, woran die Finanzierungskompetenz gekoppelt sein sollte. In Deutschland gilt in diesen Fällen zwischen Bund und Ländern grundsätzlich eine Ausführungskonnexität, die aus Art. 104a Abs. 1 GG abgeleitet und dann angewendet wird, wenn die Länder – dies ist der Regelfall – Aufgaben in eigener Angelegenheit wahrnehmen. Hierbei folgt die Finanzierungskompetenz der Ausführungskompetenz („Wer ausführt, der bezahlt.“). Dies soll einen Anreiz zu kosteneffizientem Handeln bei der Ausführung einer staatlichen Aufgabe sicherstellen. Von der Ausführungskonnexität zu differenzieren ist die Entscheidungskonnexität, bei der die Finanzierung an die Gesetzgebung und folglich an die Entscheidungskompetenz gekoppelt ist („Wer bestellt, der bezahlt.“), was im Bildungsbereich bisher eine Ausnahme darstellt.³⁰

29 Die Mobilität der Absolventen und die damit verbundenen Probleme für den deutschen Bildungsföderalismus thematisiert insbesondere auch Rensch, wengleich mit Fokus auf die Hochschulbildung. Demnach sei ein erweitertes finanzielles Engagement des Bundes im Bildungsbereich gerechtfertigt. Vgl. W. Rensch: Die deutsche Bildungsmisere und der Bundesstaat, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 3, S. 186-192, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/3/die-deutsche-bildungsmisere-und-der-bundesstaat/> (4.3.2019).

30 Sie kommt im Falle einer Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG) oder bei Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3, 4 GG) sowie insbesondere landesintern zwischen Land und Kommunen zum Tragen. Vgl. T. Lenk, P. Glinka: Die Länder in den finanziellen Ausgleichssystemen: Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sowie die finanzielle Entwicklung der Länder im Vergleich zu Bund und Kommunen – Besonderheiten der Länder, in: T. Schweisfurth, W. Voß (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 236, 2017, S. 92 f.

Die Kompetenzflechtung durch die Föderalismusreform 2006 führte dazu, dass Fragen zur Konnexität im Bildungsbereich nunmehr – von einigen Ausnahmen abgesehen – im Verhältnis zwischen den Ländern und ihren jeweiligen kommunalen Ebenen zu behandeln waren. Im konkreten Bezug auf die Schulen ist erst 2017 mit der Einführung des Art. 104c GG eine abweichende Regelung geschaffen worden. Die darin geregelten Finanzhilfen des Bundes bei der kommunalen Bildungsinfrastruktur bedeuten de facto, dass die Finanzierung anteilig auf den Bund übergegangen ist. Die Beschränkung auf „finanzschwache Gemeinden“ stellten den Ausnahmecharakter des Art. 104c GG jedoch erkennbar sicher.

Mit der nun beschlossenen Öffnung des Artikels wird dieser Ausnahmecharakter zunehmend aufgegeben. Steigt neben der Finanzierungsverantwortung des Bundes wie erwartet auch dessen Gestaltungseinfluss im Bildungsbereich, folgt dies dem Prinzip der Entscheidungskonnexität und macht die Regelabweichung im Rahmen des Art. 104c GG bedeutender. Dies ist nicht per se problematisch, denn auch die Entscheidungskonnexität beinhaltet einige ökonomische Vorteile: Eine Kopplung von Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz stellt etwa sicher, dass finanzielle Lasten bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung einer Aufgabe hinreichend berücksichtigt werden. Dies schützt andere, nicht an der Gesetzgebung beteiligte Gebietskörperschaftsebenen vor der finanziellen Überforderung durch unzureichend kompensierte Aufgabenübertragungen.³¹ Wird zunehmend von der verfassungsrechtlichen Grundregel der Ausführungskonnexität durch die Öffnung des Art. 104c GG abgewichen, ist damit kein prinzipielles Risiko verbunden. Vielmehr liegt ein solches darin, dass Entscheidungs- und Ausführungskompetenz im Bildungsbereich staatsorganisatorisch dort wieder stärker auseinanderfallen könnten, wo sie durch die Föderalismusreform I von 2006 in Übereinstimmung gebracht wurden und der Zielkonflikt zwischen Entscheidungs- und Ausführungskonnexität folglich gar nicht besteht. Denn in diesem Idealfall obliegen Entscheidung und Ausführung derselben föderalen Ebene (den Ländern) und die Finanzierungskompetenz folgt beiden Kompetenzen zugleich.

Aus einem erneuten Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Ausführungskompetenz – erstere geht im Gegenzug erweiterter Bundesfinanzhilfen zum Teil von den Ländern auf den Bund über, letztere nicht – folgt, dass insbesondere Wirtschaftlichkeitsanreize der ausführenden Gebietskörperschaftsebene bei der Aufgabenerfüllung im

31 Insbesondere in einem funktionalen Föderalismus wie dem der Bundesrepublik Deutschland, in dem die Länder weitgehend auch die Aufgaben des Bundes ausführen, ist die stärkere Verankerung von Entscheidungskonnexität im Grundsatz zu begrüßen.

Vergleich zum Status quo vernachlässigt werden könnten. Zwar wirkt die miteingeführte Kofinanzierungspflicht diesem Risiko entgegen. Wie wirksam dieses Instrument tatsächlich ist, lässt sich ex ante jedoch kaum prognostizieren und wird insbesondere von der konkreten einzelgesetzlichen Ausgestaltung abhängig sein.

Als viertes allokatives Kriterium sind produktionstechnische Aspekte zu bewerten. Allgemein gilt: Während Größenvorteile (economies of scale) eher für eine zentrale Bereitstellung sprechen, sind Spezialisierungsvorteile vorrangig bei dezentraler Organisation realisierbar. In der Struktur des deutschen Föderalismus ist zudem das eingangs genannte Kriterium der Präferenzadäquanz durch das Subsidiaritätsprinzip begrenzt.³² Wenn die Länder nicht hinreichend leistungsfähig sind, z. B. bei der Umsetzung der Digitalisierung, dann könnte dies die Durchbrechung des Grundsatzes der Länderzuständigkeit begründen. Es ist jedoch fraglich, ob für schulische Sachinvestitionen Skalenvorteile bzw. Standardisierungsvorteile realisierbar sind (z. B. durch Konzentration von Marktmacht) und subsidiäre Vorteile generieren könnten. Produktionstechnische Erwägungen sprechen daher eher gegen eine weitere Zentralisierung im Bildungsbereich.

Fazit zum Bildungsföderalismus

Große Investitionsoffensiven im Bereich der Schulen sind angesichts bestehender Zustände und absehbarer Herausforderungen in diesem für Deutschland zentralen Politikfeld dringend erforderlich. Hierüber herrscht Konsens in Politik und weiten Teilen der Gesellschaft. Diskussionswürdig war jedoch der Weg, den die Bundesregierung mit weitgehender Zustimmung des Bundestages beschritten hatte, um die geplanten Investitionen zu realisieren, und der von einigen Ländern zunächst abgelehnt wurde: die Änderung des Grundgesetzes im Art. 104c. Denn eigent-

³² Dieses Prinzip im staatsorganisatorischen Sinne folgt dem Grundsatz, dass eine staatliche Aufgabe dann zentralisiert wird, wenn dezentrale Gebietskörperschaften sie nicht bzw. in Qualität oder Quantität nicht hinreichend erfüllen können.

lich sieht die Verfassung eine Änderung der originären Einnahmenverteilung vor, wenn eine Staatsebene etwa aufgrund geänderter Anforderungen oder der stärkeren Priorisierung einer Aufgabe nicht mehr in der Lage ist, diese Aufgabe angemessen zu erfüllen. Dazu dient im Grundgesetz die Umsatzsteuerzuordnung, an der auch die Kommunen partizipieren. Deshalb hätte ein alternativer Weg darin bestanden, die Umsatzsteuerzuordnung und nicht das Grundgesetz selbst zu ändern.³³

Erst ein Vermittlungsausschuss und die darin vereinbarte Modifizierung des Gesetzentwurfs brachte eine Einigung, indem der Bund den Ländern in einigen Punkten entgegenkam. Letztlich bleibt jedoch die vielfach kritisierte Verfassungsänderung bestehen: mit dem Resultat, dass sich der Bund im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur wesentlich stärker als bisher engagieren darf – finanziell und in Teilen auch inhaltlich.

Gemessen an den hier herangezogenen finanzwissenschaftlichen Kriterien ist diese Entscheidung von Bund und Ländern nicht ausnahmslos, jedoch überwiegend kritisch zu bewerten. Positiv zu beurteilen ist eine größere Einbindung des Bundes in die öffentliche Aufgabe Bildung lediglich unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz – insbesondere angesichts einer wachsenden Bevölkerungsmobilität, die bei dezentraler Aufgabenerfüllung zunehmend externe Effekte erzeugt. Alle weiteren hier betrachteten Kriterien lassen sich hingegen eher als Begründung für die dezentrale Ansiedlung von bildungsbezogenen Aufgabenkompetenzen anführen. Die beschlossene Änderung des Art. 104c GG steht dazu im Widerspruch.

³³ Vgl. T. Lenk: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) – Bundestags-Drucksache 19/3440, schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2018.

Title: *Educational Federalism in Germany – Financial Evaluation of the Constitutional Law Amendment*

Abstract: *The German education system is under enormous pressure to change. In order to prepare the schools for the future and to enable large investment programmes, the federal (“Bund”) and state (“Länder”) governments have decided to amend the German constitution. This includes the opening of Article 104c. In the future, the “Bund” will be authorised to invest extensively in local education infrastructure in schools. Until now, such grants were severely limited. A fundamental debate has arisen about federalism in Germany and the balance of influence between “Bund” and “Länder” governments. The present article analyses the legislative change of Article 104c on the basis of public finance criteria. A political decision must be critically assessed on the basis of these criteria.*

JEL Classification: I22, H73, H77