

**NETZWERK
-BILDUNG**

BILDUNGSFÖDERALISMUS AUF DEM PRÜFSTAND

STATUS QUO UND PERSPEKTIVEN

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Zukunft
2020

Zehn Punkte

Valerie Lange

Wie können die für das Bildungssystem nötigen Investitionen gesichert werden? Die Studie von Prof. Dr. Klaus Klemm „Bildungsausgaben im föderalen System – Zur Umsetzung der Beschlüsse des Bildungsgipfels“ benennt Spielräume und Engpässe der Bildungsfinanzierung für die Jahre bis 2015. Mit den zentralen Problemen der Umsetzung im föderalen System setzt sich Dr. Wolfgang

Meyer-Hesemann, Staatssekretär a.D. im Ministerium für Bildung und Frauen, Schleswig-Holstein, auseinander. Beide Beiträge wurden bei der Konferenz des Netzwerk Bildung „Bildungsfinanzierung im föderalen System“ am 30. März 2009 öffentlich vorgestellt. Die folgenden 10 Punkte geben die zentralen Thesen der Diskussion wider.

1. BILDUNGSPOLITIK IST GRUNDLAGENPOLITIK

Nicht erst seit dem Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems im Spätsommer 2008 ist klar: Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Notwendige Grundlage zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist ein innovatives, leistungsstarkes und sozial gerechtes Bildungssystem. In einer Volkswirtschaft bleibt Bildung kein Selbstzweck. Unzureichende Bildung und Ausbildung der Einzelnen hat negative Auswirkungen, besonders in Zeiten steigenden internationalen Wettbewerbsdrucks. Dass Deutschland genau hier bislang nicht die richtigen Weichen stellt, ist durch internationale Vergleiche hinlänglich nachgewiesen. Abzulesen ist das nicht nur an den Leistungswerten deutscher Schülerinnen und Schüler, sondern auch an den Bildungsausgaben. Hier liegt Deutschland im internationalen Vergleich deutlich unter

dem Durchschnitt. In den Post-PISA-Jahren sind die Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt – entgegen aller Bekundungen, Bildung müsse höchste Priorität genießen – sogar gesunken.

Eine Ursache dafür: Forderungen nach einer Erhöhung der Bildungsausgaben sind schnell getroffen, ist doch die Notwendigkeit der „Zukunftsinvestition Bildung“ für den Standort Deutschland unübersehbar. Einigung darüber, wer die Ausgabensteigerungen zu tragen hat, sind deutlich schwerer zu erzielen – insbesondere dann, wenn wie im föderalen System Deutschlands höchst unterschiedliche Interessen vereint werden müssen. Fragen der Bildungsfinanzierung lassen sich also nicht ohne einen Blick auf den Bildungsföderalismus diskutieren.

2. EIN LEISTUNGSSTARKES BILDUNGSSYSTEM ERFORDERT INVESTITIONEN.

Mit dem ‚Investitionsschwerpunkt Bildung‘ im Konjunkturpaket II, mit dem 6,5 Milliarden Euro für Bauinvestitionen der Länder und Kommunen in Kindergärten, Schulen und Hochschulen bereit gestellt werden, und insbesondere mit den Beschlüssen des ‚Bildungsgipfels‘ von Bund und Ländern im Oktober 2008 in Dresden könnte im Bereich der Bildungsausgaben eine Trendwende eingeleitet worden

sein. Bund und Länder haben sich gemeinsam darauf verständigt, die Ausgaben für Bildung und Forschung bis 2015 auf 10% des Bruttoinlandsprodukts zu steigern. Wichtig ist allerdings nicht nur, dass mehr Geld für Bildung verfügbar gemacht wird, sondern vor allem, wie dieses Geld eingesetzt wird. Mit der Studie „Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungs-

gipfels“ hat Prof. Dr. Klaus Klemm analysiert, welche Gestaltungsspielräume sich ergeben, wenn die Vorgaben des Bildungsgipfels umgesetzt werden. Für den Bereich der Bildung würden dann, so Klemms Berechnungen, 12 Milliarden Euro (in Preisen von 2005) mehr zur Verfügung stehen; Investitionen, die beispielsweise für eine Akademisierung des Per-

sonals im Elementarbereich, den Ausbau von Ganztagschulen, für individuelle Förderung schwächerer Schüler und für eine Neuaufgabe von Hochschulpakt und Exzellenzinitiative eingesetzt werden können.

⇒ Klaus Klemm, *Bildungsausgaben im föderalen System*, S. 9

3. SOLIDARITÄT ZWISCHEN DEN BUNDESLÄNDERN IST VORAUSSETZUNG FÜR EINEN ERFOLGREICHEN FÖDERALISMUS.

Noch ist nicht geklärt, aus welchen Quellen sich die Ausgabensteigerungen ergeben sollen. Bislang tragen die Länder mit 67 Prozent (2005) den größten Anteil am Bildungsbudget. Damit ergeben sich aus den Vereinbarungen des Bildungsgipfels weitere Fragestellungen. Denn nicht alle Bundesländer werden im gleichen Maße in der Lage sein, die Bildungsausgaben entsprechend zu steigern, weil die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bundesländer immer weiter auseinander driftet. Klaus Klemm zeigt auf: Länder wie Bayern oder Hessen, die ein im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften, weisen einen geringeren Schuldenstand und eine geringere Neuverschuldung auf und werden somit auch eher in der Lage sein, in Zukunftsaufgaben wie Bildung zu investieren. Länder wie Brandenburg, Sachsen-Anhalt oder Thüringen mit unterdurchschnittlichen BIP-Werten haben es deutlich schwerer, die erforderlichen Mittel aufzubringen.

Dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit schon jetzt im Wettbewerb der Bundesländer entscheidend ist, zeigten zuletzt die hes-

sischen oder baden-württembergischen Lehrerabwerbekampagnen: Zu Lasten der Länder, die bei einem solchen Wettbieten nicht mithalten können, lockten Hessen und Baden-Württemberg Lehrer aus anderen Bundesländern mit dem Versprechen besserer Besoldung und besserer Aufstiegschancen, um die eigene Unterrichtsversorgung in Mangelfächern wie den Naturwissenschaften sicherstellen zu können. Dieses Beispiel macht deutlich: Ist man an einer positiven Weiterentwicklung des Bildungssystems in Gesamtdeutschland interessiert, dann muss nicht nur an Instrumenten des Ausgleichs zwischen den Bundesländern wie dem Länderfinanzausgleich oder den Bundesergänzungszuweisungen als elementare Bestandteile eines solidarischen Föderalismus festgehalten werden. Es muss auch das Bewusstsein einkehren, dass Bildung ein nationales Thema ist, dass die Länder hier eine gemeinsame Verantwortung tragen und ein gemeinsames Ziel verfolgen. Dazu gehört auch die Sicherung der Wirtschaftskraft Deutschlands durch die Bereitstellung bestmöglicher Bildungschancen – auch wenn die Wege dahin in den Ländern unterschiedlich sein mögen.

4. IN ALLEN BUNDESLÄNDERN SIND GLEICHE BILDUNGSCHANCEN ZU GEWÄHRLEISTEN.

Laut Analysen des *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* haben Schülerinnen und Schüler in Bremen, Berlin, Hamburg, Brandenburg und Baden-Württemberg eine 1,5 mal so hohe Chance, die allgemeine Hochschulreife zu erreichen, als Schülerinnen und Schüler in Bayern und dem Saarland. Dagegen ist es in

Bayern, dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein dreimal weniger wahrscheinlich als in Thüringen, Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern, eine Förderschule zu besuchen – und damit zu den bundesweit 77 Prozent der Förderschüler zu gehören, die die Schule ohne allgemein bildenden

Schulabschluss verlassen (vgl. WZ Brief Bildung 08, Mai 2009). Das ist ein dramatisches Ergebnis: Bildungsabschlüsse geben Lebenschancen und -entwürfe entscheidend vor – die Wahrscheinlichkeit ihres Erreichens darf nicht vom Wohnort abhängig sein. Mit den Umstrukturierungen des Bildungswesens, die in vielen Bundesländern bereits angestoßen worden sind, ist auch die Hoffnung verbunden, soziale Ungleichheiten besser ausgleichen zu können. Die Bildungsungleichheiten

zwischen den Bundesländern drohen jedoch durch diesen – nichtsdestotrotz notwendigen – Prozess verschärft zu werden, weil sich die Konzepte für Veränderungen der Schulstrukturen in den Ländern stark unterscheiden. Gegengesteuert werden müsste hier durch eine Verbesserung von Austausch und Abstimmung zwischen den Bundesländern, vielleicht auch durch die Vereinbarung, bewährte Konzepte nach einigen Jahren auf alle Bundesländer zu übertragen.

5. EINE LÄNDERÜBERGREIFENDE KOORDINATION DER BILDUNGSAUFGABEN IST EIN NOTWENDIGES STEUERUNGSINSTRUMENT.

Bildung ist ein Thema von nationalem Interesse. Seit der ersten Föderalismusreform 2006 ist es aber deutlich schwerer geworden, Bildungsaufgaben länderübergreifend zu betrachten, weil die Zuständigkeiten für den schulischen Bildungsbereich vollständig auf die Länder übergegangen sind. Mit der Änderung des Grundgesetzartikels 91b ist die Gemeinschaftsaufgabe ‚Bildungsplanung‘ von Bund und Ländern entfallen. Damit beendete auch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ihre Arbeit. An ihre Stelle trat die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, in deren Rahmen Bund und Länder aber nur noch bei der Förderung von Forschung und Wissenschaft zusammenwirken. Bildungsberichterstattung, internationale Vergleiche zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens und die Formulierung von gemeinsamen na-

tionalen Empfehlungen blieben ebenfalls Teil der Bund-Länder-Zusammenarbeit, die in diesem Bereich allerdings nicht institutionalisiert ist. Wesentliche Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes im Bildungsbereich, wie etwa noch mit dem Ganztagschulprogramm 2003 möglich, sind nach der ersten Föderalismusreform nicht mehr gegeben. Wolfgang Meyer-Hesemann stellt fest: „Die Föderalismusreform hat die Länder in ihren originären Kompetenzen und in ihrer Aufgaben- und Finanzverantwortung zwar jeweils einzeln gestärkt. In der Bewältigung der aktuellen zentralen Problemlagen zeigen sie sich als einzelne aber häufig überfordert. Und als Gesamtheit stehen sie meist schwächer da denn je zuvor.“

⇒ Beitrag von Wolfgang Meyer-Hesemann, S. 11

6. DIE KOOPERATION ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN IST AUCH NACH DER FÖDERALISMUSREFORM II STARK EINGESCHRÄNKT.

Im Juni 2009 wurde die zweite Stufe der Föderalismusreform beschlossen. Das Kooperationsverbot, das Bundesfinanzhilfen in Bereichen, in denen die Länder alleinige Gesetzgebungskompetenzen haben – wie bei der schulischen Bildung –, ausschließt, wurde gelockert. Künftig soll der Bund in „außergewöhnlichen Not-situationen“ auch Mittel für das Schulwesen zur Verfügung stellen können. Diese Änderung war schon deshalb notwendig geworden, um

Rechtssicherheit für die Maßnahmen des Konjunkturpaket II zu schaffen. Dennoch besteht weiterhin Handlungsbedarf, weil die Möglichkeiten der finanziellen Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf Katastrophen- und Krisenzeiten beschränkt bleiben. Es ist nicht einsichtig, dass der Bund selbst auf ausdrücklichen Wunsch der Länder keine eigenen Finanzmittel zur Verfügung stellen darf, etwa für länderübergreifende Programme zur Schul-

entwicklung. Die vollständige Aufhebung des Kooperationsverbots steht also auch weiterhin auf der bildungspolitischen Agenda.

Mit der Föderalismusreform II ist eine weitere wichtige Neuerung für den Bildungsbereich verbunden. Nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform II (Drs. 16/12410) ist den Ländern ab 2020 eine strukturelle Verschuldung untersagt. Für den Bund soll die Höhe der Nettokreditaufnahme nicht mehr von den im Haushaltsplan vorgesehenen Investitionen abhängig gemacht werden, sondern von der Höhe des Bruttoinlandsprodukts. Es heißt in der Begründung zur vorgesehenen

Änderung von Art. 115 GG: „Durch die Entkoppelung der zulässigen Kreditaufnahme von der Festlegung auf den in dieser Hinsicht unzulänglichen haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff verleiht die neue Regelung dem Bundesgesetzgeber mehr inhaltliche Flexibilität bei der Ausgestaltung einer an der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung orientierten Politik, z.B. in Humanvermögen.“ Damit stehen Bildungsausgaben in der Haushaltsplanung nicht länger hinter Ausgaben für Straßenbau oder Gebäude zurück, weil die Unterscheidung in investive und nicht-investive Ausgaben hierfür entfällt.

7. FEHLENDE GEMEINSAME ORIENTIERUNG UND BÜNDELUNG DER KRÄFTE VERSCHWENDET RESSOURCEN.

Es ist unstrittig, dass Deutschland die Bildungsausgaben erhöhen muss, um im internationalen Vergleich mithalten zu können. Dennoch: Mit Forderungen nach einer Aufstockung des Bildungsbudgets ist es nicht getan. Besprochen werden muss auch die Effektivität der Verteilung der Mittel. Ein gutes Beispiel sind die Sprachstandserhebungen vor Schulbeginn. Diese Testverfahren sind als Reaktion auf die PISA-Ergebnisse in fast allen Bundesländern eingeführt worden, wobei die Sprachstandsmessungen und die anschließenden Förderprogramme höchst unterschiedlich sind. Laut Bildungsbericht 2008 reicht etwa der Umfang der Fördermaßnahmen von 40 bis 400 Stunden. Dieses Beispiel lässt sich auf unzählige weitere Modellprojekte und Maßnahmen übertragen,

die zeigen, dass durch unzureichende Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Ländern nicht nur Ressourcen verschwendet werden, sondern auch nicht gewährleistet ist, dass in allen Ländern die besten Lösungen Anwendung finden. „Besonders prekär ist es in diesem Zusammenhang, dass die Wirksamkeit der von den einzelnen Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Lösung der gemeinsam festgestellten Probleme stark darunter leidet, dass sie in ihrer kleinteiligen Begrenztheit und Konkurrenz nicht die Durchschlagskraft entwickeln, die notwendig wäre, um die erforderliche gemeinsame Orientierung und Bündelung der Kräfte zur Bewältigung der im Kern gesamtstaatlichen Probleme zu erreichen“, präzisiert Wolfgang Meyer-Hesemann.

8. KANADA UND DIE SCHWEIZ ZEIGEN KONZEPTE FÜR ALTERNATIVEN IM BILDUNGSFÖDERALISMUS AUF.

In seiner jetzigen Ausgestaltung und Umsetzung ist der deutsche Bildungsföderalismus nicht optimal aufgestellt. Ein Blick auf andere föderale Staaten, die ihr Bildungssystem effizienter organisieren, kann Veränderungspotenzial für Deutschland aufzeigen. Beispiel Kanada: Auch hier liegt die Zuständigkeit für das Schulwesen bei den föderalen Gliedern, den Provinzen. Das Zusammenwirken zwischen Bund und Provinzen und zwischen den

Provinzen untereinander ist jedoch wesentlich pragmatischer als in Deutschland. Weiterhin kann der Bund besondere schulische Vorhaben von gesamtstaatlichem Interesse fördern. Ein großer Teil der administrativen Aufgaben wird von den regionalen *School Boards* übernommen. Sie sind zuständig für die Verteilung der Finanzmittel, für sämtliche Personalfragen und für Unterstützungsstrukturen. In Verbindung mit externer Evaluation

erleichtert diese örtliche Zuständigkeit zielgerichtete und integrierte Unterstützungsmaßnahmen der Schulen, weil Fragen der materiellen Ausstattung, des Personaleinsatzes, der Personalentwicklung und der Schulberatung zusammengeführt werden.

Beispiel Schweiz: Für die schulische Bildung sind die Kantone zuständig. Erst mit der Aufnahme eines Bildungsartikels in die Bundesverfassung 2005 ist es möglich, dass auch der Bund in das Schulwesen eingreift, wenn die Kantone bestimmte Vorgaben nicht erfüllen. Als Reaktion auf diese Verfassungsänderung

haben sich die Kantone über die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren darauf geeinigt, das Bildungssystem zu vereinheitlichen. Die stärksten Akteure des Bildungssystems sind nach wie vor die Gemeinden als Träger der Schulen. Sie haben die direkte Schulaufsicht inne. Eine Besonderheit in der Schweiz sind gewählte Schulkommissionen aus Bürgerinnen und Bürgern, das sogenannte Milizsystem. Diese Kommissionen entscheiden über die Schulbudgets, Lehrereinstellungen und die allgemeine Schulpolitik, die dafür notwendige Infrastruktur wird von den Gemeinden gestellt.

9. EFFEKTIVER BILDUNGSFÖDERALISMUS KOMBINIERT EINE LEISTUNGSSTARKE INFRASTRUKTUR, NATIONALE VORGABEN UND DEZENTRALE UMSETZUNG.

Aus dem internationalen Vergleich lassen sich wenigstens zwei Kriterien für einen effektiven Bildungsföderalismus erkennen: Erstens das pragmatische – wenn auch selbstverständlich nicht immer unproblematische – Zusammenwirken von Bund und föderalen Gliedern und der föderalen Glieder untereinander. Zweitens eine Konzentration der inhaltlichen Bildungskompetenz auf regionaler Ebene. Beide Kriterien werden in Deutschland nicht erfüllt. Es fehlt an einer leistungsstarken Infrastruktur zur Koordinierung bildungspolitischer Aktivitäten. Eine Stärkung der Kompetenzen der Kultusministerkonferenz wäre ein erster Schritt, um die Zusammenarbeit zwischen den Ländern zu verbessern. Wichtiger noch wäre aber die Erkenntnis der Länder, dass der Bildungsstandort Deutschland nicht in Konkurrenz, sondern nur durch gemeinsame Anstrengungen nachhaltig weiterentwickelt werden kann – so wie in Kanada Ende der 1980er Jahre und in der Schweiz aktuell zu beobachten. Dabei kann es nicht darum gehen, dass alle Länder die gleichen Wege gehen. Wichtig sind

aber solidarisches Handeln und gemeinsame Zielvereinbarungen, die über (in den Ländern unterschiedlich ausgestaltete) Bildungsstandards hinausgehen.

In Kanada und der Schweiz liegt bei den örtlichen *School Boards* und Schulkommissionen ein großer Teil der Verantwortung zur Ausgestaltung des Schulwesens. Denn Qualitätssicherung, Professionalität des Managements und vor allem Strategien zum Ausgleich von Disparitäten können am wirkungsvollsten auf regionaler Ebene verwirklicht werden. In Deutschland gibt es bislang nur einige Pilotprojekte im Bereich des regionalen Bildungsmanagements. Es wäre zu wünschen, dass diese Projekte evaluiert und die besten Ansätze weiter ausgebaut werden. Das beste Argument für den Bildungsföderalismus ist eine dezentrale und individuell angepasste Steuerung. Diese Argumentation kann nicht nur bis zur Länderebene reichen – eine Verlagerung der Bildungskompetenz auf regionale Entscheidungsträger wäre also konsequent.

10. DIE FINANZKRISE DARF DIE BILDUNGSKRISE NICHT VERGRÖßERN.

Als Bund und Länder im Oktober 2008 eine Erhöhung der Ausgaben für Bildung und Forschung auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als gemeinsame Zielvereinbarung aus-

gaben, waren die Voraussetzungen andere als heute. Denn der konjunkturelle Abschwung wird – so ist es derzeit anzunehmen – dazu führen, dass das 10-Prozent-Ziel deutlich frü-

her erreicht wird als erwartet, und zwar nicht durch eine Erhöhung der Ausgaben, sondern durch ein Sinken des Bruttoinlandsprodukts. Der Bildungssektor braucht aber nicht nur eine prozentuale Ausgabensteigerung, sondern auch eine absolute – für eine Förderung der sogenannten Risikoschüler, für den Ausbau von Ganztagschulen, um soziale Disparitäten ver-

ringern zu können, für eine Verbesserung des allgemeinen Leistungsniveaus durch den Ausbau der frühkindlichen Bildung, für mehr und qualitativ bessere Studienplätze. Das darf auch in Zeiten der Krise nicht vergessen werden. Denn nur durch Investitionen in die Bildung der Menschen erhalten wir das Potenzial, auch zukünftige Krisen bewältigen zu können.

Bildungsausgaben im föderalen System – Zur Umsetzung der Beschlüsse des ,Bildungsgipfels‘

Prof. em. Dr. Klaus Klemm

Universität Duisburg-Essen

Zusammenfassung der Studie

1. Die auf dem ‚Bildungsgipfel‘ im Herbst 2008 von Bund und Ländern gemeinsam verkündete Absicht, die **Ausgaben für Bildung und Forschung** von 8,6% in 2005 bis 2015 auf 10% des Bruttoinlandsproduktes zu steigern (darunter die Ausgaben für Bildung von 6,3% auf 7,0%), signalisiert: Bildungsausgaben werden als investive Ausgaben verstanden, ihnen soll mehr Priorität eingeräumt werden.

2. Wenn diese Zielsetzung realisiert würde, wäre dies eine Trendumkehr: Für den **Bereich Bildung** wurden 2004 noch 6,4%, 2005 noch 6,3% und 2006 nur noch 6,2% des Bruttoinlandsproduktes öffentlich und privat verausgabt.

3. Die Absichtserklärungen des Bildungsgipfels, die eine Trendumkehr verheißen, stehen allerdings auf drei wackligen Füßen:

- Parallel zu der Ankündigung, Bildungsausgaben zu steigern, formuliert der ‚Gipfel‘: „So weit sich aus der demographischen Entwicklung Ressourcenspielräume ergeben, werden die Länder sie insbesondere zur Verbesserung der Bildungsqualität nutzen.“ Wenn aber nicht all die durch den Bevölkerungsrückgang frei werdenden Mittel im System verbleiben, führt dies zu einer Reduzierung, keinesfalls aber zu einer Steigerung der Bildungsausgaben.
- In den Erklärungen des Bildungsgipfels fehlt jeder Hinweis darauf, wie sich die Ausgabensteigerungen auf die öffentlichen und privaten Träger verteilen sollen.

- Der Bildungsgipfel hat sich auch hinsichtlich der öffentlich getragenen Ausgaben nicht dazu geäußert, welche Anteile an der angezielten Steigerung Bund, Länder und Gemeinden jeweils tragen sollen.

4. Gleichwohl: Die vorliegende Studie greift die Absichtserklärung auf und fragt danach, welche Spielräume die für den **Bereich Bildung** angesteuerte Ausgabensteigerung eröffnen würde. Dazu wird abgeschätzt, wie sich die Ausgaben bis 2015 entwickeln würden, wenn das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 dem des Jahres 2005 entsprechen würde. Gleichzeitig wird angenommen, dass der gesteigerte Ausgabenanteil am BIP den für das Jahr 2015 erwarteten Zahlen der im Bildungssystem lernenden Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zur Verfügung stünde. Weiter wird vorausgesetzt, dass der Anteil der öffentlichen Ausgaben (2005: 4,8 der insgesamt 6,3 Prozentpunkte) in den angepeilten 7% konstant bliebe, so dass sich die **öffentlichen Bildungsausgaben von 4,8% auf 5,4% des BIP** erhöhen würden: In den Preisen des Jahres 2005 wäre dies eine Steigerung von **108 auf 120 Mrd. Euro**.

5. Die Studie versucht nicht, für alle wünschbaren und überwiegend auch dringenden Verbesserungen des Bildungssystems eine Ausgabenschätzung vorzulegen, sondern sie will – im Anspruch durchaus bescheidener – aufzeigen, welche Möglichkeiten sich durch die auf dem ‚Bildungsgipfel‘ verabredeten Zielsetzungen auftun und was auch bei Umsetzung der Beschlüsse unerledigt bleiben würde.

6. Möglich würde im Bereich dessen, was im bildungspolitischen Diskurs derzeit im Mittelpunkt steht:

- im **vorschulischen Bereich**: Krippenplätze für 35% aller unter Dreijährigen, die Sicherung von Kindergartenplätzen für alle Kinder des entsprechenden Alters (davon 60% als Ganztagsplätze), ein Einstieg in eine Hochschulausbildung des Personals sowie die Abschaffung der Kindergartengebühren für die Vierjährigen und Älteren
- im **Bereich der Schulen** (dort würde die ‚Demographierendite‘ 7,3 Mrd. Euro erbringen) ein Ausbau der Ganztagschulplätze für 35% aller Schüler und Schülerinnen allgemein bildender Schulen, deutlich gesteigerte Personalausgaben für die in den PISA-Studien ‚Risikoschüler‘ benannte Gruppe sowie eine Ausweitung von vollzeitschulischen Berufsausbildungsmöglichkeiten (von derzeit 35% auf 50% aller Plätze)
- im **Bereich der Hochschulen** eine Anpassung an die steigenden Studierendenzahlen, die Fortsetzung der Exzellenzinitiative sowie die bundesweite Abschaffung der Studiengebühren
- die danach für den **Bereich des Lebenslangen Lernens** noch verbleibenden zusätzlich dort einsetzbaren 2,4 Mrd. Euro werden in der Studie nicht einzelnen Bereichen zugeordnet.

Diese Übersicht macht deutlich, dass bei der angesteuerten Ausgabensteigerung wichtige Ziele unerreichbar bleiben, z.B. die Verkleinerung der Klassengrößen, die Durchsetzung der Ganztagschulen als Regelfall, die Verbesserung der Relation ‚Studierende/wissenschaftliches Personal‘ und die Etablierung eines bedarfsdeckenden Stipendiensystems.

7. Selbst die Durchsetzung der eher bescheidenen Ziele des Bildungsgipfels erfordert im föderalen Staat Deutschland:

- dass die Instrumente des Ausgleichs zwischen ärmeren und reicheren Bundesländern erhalten bleiben,

- dass die Möglichkeiten der Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung von Aufgaben im Bildungsbereich über die in den Artikeln 91b und 104b eingeräumten Möglichkeiten hinaus ausgeweitet werden und
- dass die Koordinierung bildungspolitischer Aktivitäten zwischen den Ländern ebenso wie zwischen Bund und Ländern eine kontinuierlich funktions- und leistungsfähige Infrastruktur erhält.

Die vollständige Fassung der Studie von Klaus Klemm kann über die Friedrich-Ebert-Stiftung bezogen werden.

Bitte richten Sie Ihre Bestellung an:
marion.stichler@fes.de

Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand: Status Quo und Perspektiven

Dr. Wolfgang Meyer-Hesemann

Staatssekretär a.D. im Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein

Beitrag auf Grundlage seines Vortrags bei der Konferenz am 30. März 2009

Föderalismus als Aufbauprinzip von Staaten oder gesellschaftlichen Organisationen soll es bekanntlich kleineren Einheiten ermöglichen, ihre Angelegenheiten im Überschaubaren und Verstehbaren zu halten, sie unter Berücksichtigung historischer und regionaler Besonderheiten weitgehend eigenverantwortlich zu gestalten – bei bewusster Anteilnahme und Mitbestimmung der Betroffenen – und ihnen gleichwohl ermöglichen, eine größere handlungsfähige Einheit zu bilden. Von Anfang an schwingen im föderalen Prinzip zwei gegensätzliche Stoßrichtungen mit. Einerseits die Absicht weitgehend eigenständiger Einheiten, eine umfassendere Gemeinschaft zu bilden und zu festigen, andererseits das Anliegen, in einer umfassenderen Gemeinschaft differenzierte Organisationsformen für weitgehend getrennt agierende Einheiten zu schaffen, in Angelegenheiten, für deren Lösung eine gemeinsame Basis nicht oder nicht mehr besteht.

Ermöglichung des Verbindenden und Gemeinsamen und Ermöglichung des Trennenden und Unterscheidenden stehen bei föderalen Organisationen immer schon in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis. Dass die damit für die Teile und für das Ganze gewonnenen Frei-

heiten ihren Preis haben, liegt auf der Hand: Er besteht in einem erhöhten Aufwand und fühlbaren Hindernissen für die rasche und effiziente Wahrnehmung wichtiger gemeinsamer Aufgaben, namentlich auch für die Durchführung umfassender Reformen, die alle betreffen.

Ein hohes Maß an föderaler Freiheit erfordert daher ein ebenso hohes Maß an föderaler Verantwortung. In Kenntnis dieser Risiken und Nebenwirkungen haben wir uns in Deutschland nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus für eine föderale Organisation insbesondere des Bildungswesens entschieden. Nur vergessen wir inzwischen offenbar zu oft, unseren Arzt oder Apotheker – oder auch nur uns selbst – zu befragen, wie wir diese Risiken und Nebenwirkungen möglichst vermeiden oder jedenfalls minimieren können. Eine sehr prinzipielle Sicht jedenfalls, die vor allem auf Entflechtung von Aufgaben und Aufgabenzuständigkeiten und auf die Sicherung jeweils eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung abhebt, hilft hier nicht wirklich weiter, der gesamtstaatlichen Verantwortung für zentrale Zukunftsprobleme unserer Gesellschaft gerecht zu werden – das ist jedenfalls meine Überzeugung.

1. DIE FÖDERALISMUSREFORM I

Ein Blick zurück auf die ja erst knapp drei Jahre zurückliegende Föderalismusreform I zeigt, dass gerade für den Bildungsbereich die Debatten in der Kommission, im Bundestag, im Bundesrat und in der KMK sehr kontrovers waren. Die Stimmen, die davor warnten, dem Bund weitere Kompetenzen zu entziehen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern weiter einzuschränken, waren zahlreich. Durchgesetzt haben sich schließlich im Wege der Paketbildung

und im Tauschhandel gegen Zugeständnisse an den Bund auf anderen Feldern diejenigen, die sich nicht länger von den Schwächeren und Langsameren oder auch nur Andersdenkenden aufhalten lassen wollten. Die Annahme war dabei, dass der föderale Wettbewerb am ehesten die Gewähr dafür biete, dass sich tragfähige Problemlösungen im Bildungsbereich im Wettbewerb unter 16 Ländern besonders erfolgreich herausstellen.

Unter der Prämisse, die Beziehungen zwischen Bund und Ländern zu entflechten und die Gesetzgebungsverfahren zu vereinfachen, wurden deshalb mit der Föderalismusreform nach drei Jahre währenden Beratungen am 01.09.2006 die im Grundgesetz festgelegten Verantwortlichkeiten im Bildungsbereich noch einmal geschärft. Schleswig-Holstein gehörte mit Mecklenburg-Vorpommern zu den wenigen Ländern, die ihre Bedenken gegen zentrale Passagen der vorgesehenen Änderungen, insbesondere die Folgen für finanzschwache Länder, offen geäußert haben. Mecklenburg-Vorpommern hat im Bundesrat die Grundgesetzänderung schließlich sogar abgelehnt, Schleswig-Holstein hat sich enthalten. Zu groß waren aus unserer Sicht die Probleme, die aus diesen Veränderungen für finanzschwache Länder – vor allem im Norden und Osten der Republik – erwachsen würden.

Die Zuständigkeiten für den schulischen Bildungsbereich wurden durch die Föderalismusreform vollständig auf die Länder übertragen. Im Hochschulbereich ist insbesondere die Kompetenz für Besoldungsregelungen auf die Länder übergegangen und das Hochschulrahmengesetz (HRG) entfallen. Durch das Kooperationsverbot in Art. 104b GG wird dem Bund sogar ausdrücklich untersagt, sich in Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder finanziell und inhaltlich zu engagieren. Bund und Länder können seither gemäß Art. 91b GG nur noch auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

- Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
- Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
- Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten

und bei der „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“, in den Bereichen

- der nationalen Bildungsberichterstattung,
- der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems im internationalen Vergleich und
- der Formulierung gemeinsamer Empfehlungen.

Wesentliche Vorhaben im Bereich dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe sollen in regelmäßigen Zusammenkünften auf Ministerebene erörtert werden. Die zur Begleitung der neuen Gemeinschaftsaufgabe notwendige Infrastruktur besteht aus einer gemeinsamen Steuerungsgruppe auf Staatssekretärebene, die von einem wissenschaftlichen Beirat aus unabhängigen Wissenschaftlern unterstützt wird. Die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung wird fortgeführt in einer neuen, eigenständigen Organisationseinheit, der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK).

2. AKTUELLE PROBLEMLAGEN

Was haben wir seither aus der Föderalismusreform im Bildungsbereich gemacht – wie sieht der Alltag aus? Vor dem Hintergrund im Wesentlichen gleichartiger gesellschaftlicher Herausforderungen, wie z.B. der demografischen Entwicklung, den zunehmenden sozialen und regionalen Disparitäten, wachsender Qualifizierungsanforderungen der Arbeitswelt und nicht zuletzt der Knappheit der öffentlichen Finanzen, laborieren alle Länder und der Bund an ebenso gleichartigen – sich häufig nur graduell unterscheidenden – Problemen im Bildungsbereich, wie z.B. der Verbesserung der Bildungschancen Bildungsbenachteiligter, der

besseren Erschließung der Bildungspotenziale, der Verbesserung der Bildungsergebnisse, der Sicherung differenzierter und qualitativvoller Bildungsangebote und der Gewährleistung der Versorgung mit qualifiziertem Fachpersonal für die Bildungseinrichtungen. Betrachtet man das Ergebnis dieser vielfältigen Aktivitäten der einzelnen Länder und des Bundes muss man zu einer ernüchternden Gesamtbeurteilung kommen: Die Föderalismusreform hat die Länder in ihren originären Kompetenzen und in ihrer Aufgaben- und Finanzverantwortung zwar jeweils einzeln gestärkt. In der Bewältigung der aktuellen zentralen Problemlagen zeigen sie

sich als einzelne aber häufig überfordert. Und als Gesamtheit stehen sie meist schwächer da, denn je zuvor.

Am eklatantesten ist die institutionelle Schwäche der Ländergesamtheit im Bildungsbereich auf nationaler Ebene. Die mit der Föderalismusreform eigentlich überfällige Stärkung der KMK und ihres Sekretariats ist weitgehend auf der Strecke geblieben. Mit jährlich wechselnder Präsidentschaft, mit der Erfordernis der Einstimmigkeit bei wesentlichen Entscheidungen und andererseits jederzeitiger Aufkündbarkeit getroffener Vereinbarungen durch einzelne Länder und mit einem auseinandergerissenen Sekretariat mit unzureichender Ausstattung für die Wahrnehmung der gewachsenen Aufgaben lässt sich nicht wirklich Staat machen. Der Abstimmungsaufwand unter den Ländern ist im Vergleich zum Ertrag, der dabei erzielt wird, kaum noch zu rechtfertigen. Das fehlende Engagement in diesen institutionellen Fragen rührt von einem offenbar wachsenden Desinteresse der Länder an gemeinsamen Angelegenheiten – auch deshalb, weil die Probleme „zu Hause“ für alle Bildungsminister immer dringender geworden sind.

Wir können froh sein, dass einige grundlegende Verabredungen zwischen den Ländern bereits vor oder kurz nach der Föderalismusreform getroffen wurden. Einerseits mit Blick auf die Gefahren einer drohenden föderalen Zersplitterung, andererseits aber auch aufgrund des zunehmenden Drucks seitens des Bundes. Zu diesen Verabredungen gehören z.B. die Verabschiedung nationaler Bildungsstandards und ihre Überprüfung oder die Errichtung des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), das in Fragen der Qualitätsentwicklung im Schulwesen eine nationale Perspektive sichert und die Länder auf europäischer und internationaler Ebene in Sachen Bildungsforschung und Assessments erstmals handlungsfähig macht.

Im Hinblick auf die vereinbarte Sicherung schulischer Qualitätsstandards fällt die Antwort zur Handlungsfähigkeit der Ländergemeinschaft deshalb höchst widersprüchlich, ja nahezu paradox aus. Auf der einen Seite ist es der Initiative der KMK zu verdanken, dass wir über die Probleme und Herausforderungen im Bildungsbereich so gut und vor allem so empirisch abgesichert wie nie zuvor Bescheid wis-

sen. Und auf der anderen Seite ist genau mit Hilfe dieses Wissens evident, dass es den Ländern bisher nicht gelungen ist, diese Probleme gemeinsam zu lösen.

Einfach schon historisch zu nennendes Verdienst der Länder liegt darin, dass mit den Konstanzer Beschlüssen 1997 der Weg zu einer an Ergebnissen orientierten Steuerung des Bildungssystems geebnet wurde. In allen Ländern haben TIMSS, PISA und IGLU inzwischen die viel beschworene „empirische Wende“ ausgelöst, die zu einer an den Ergebnissen von Bildungsprozessen ausgerichteten Steuerungsphilosophie geführt hat – bei gleichzeitiger Erweiterung der Handlungsspielräume für die einzelne Schule. Seitdem gilt für alle Länder, dass weder eine ernst zu nehmende Bildungspolitik noch eine erfolgreiche Schulgestaltung ohne empirisch abgesichertes, praxisrelevantes Steuerungswissen vorstellbar ist. Die zentralen Elemente des dafür notwendigen länderübergreifenden nationalen Bildungsmonitoring wurden von der Ländergemeinschaft trotz mancher Konflikte in einem relativ knappen Zeitraum erfolgreich aufgebaut. Dazu gehören die Festlegung von Bildungsstandards und die Entwicklung von Testverfahren zu deren Überprüfung, nationale wie internationale Leistungsvergleiche und eine systematische, indikatorenbasierte Bildungsberichterstattung gemeinsam mit dem Bund. Die Länder haben darüber hinaus erkannt, dass sie zur Umsetzung dieser umfassenden Aufgaben nicht nur mit den vorhandenen Forschungsinstituten eng zusammen arbeiten, sondern auch für eine eigene Serviceeinrichtung sorgen müssen. Mit der Gründung und – aktuell – der Auf-Dauer-Stellung des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) als An-Institut an der Humboldt-Universität in Berlin ist dieser Schritt erfolgreich gelungen.

Die Kultusministerkonferenz hat zudem im Juni 2006 eine Gesamtstrategie zum Monitoring des Bildungssystems vorgelegt, die dazu dient, die vordringlichen Felder der Bildungsforschung zu definieren, dem steigenden Bedarf an abgesichertem Steuerungswissen gerecht zu werden und die bisher fehlende systematische Verknüpfung der verschiedenen Evaluations- und Steuerungsebenen zu gewährleisten: nämlich die Internationalen Schulleistungsuntersuchungen, die zentrale Überprüfung der nationalen Bildungsstandards in einem Ländervergleich, Vergleichsarbeiten zur

landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen und die gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern. Die Länder und der Bund sind sich aufgrund des von ihnen aufgebauten Bildungsmonitoring jetzt also immerhin einig darüber, welche Probleme zu lösen sind, was keineswegs selbstverständlich ist und nicht immer so war.

Der Bildungsföderalismus hatte sich durchaus auch im Hinblick auf die notwendigen Folgen, die aus diesen empirischen Problembeschreibungen und -analysen gezogen werden sollten, bewährt. Mit den von der KMK im Dezember 2001 als Folgerung aus PISA 2000 beschlossenen sieben Handlungsfeldern wurde eine tragfähige längerfristige Perspektive zur Lösung der Probleme vorgelegt. Auf dieser Grundlage wurden nach den aktuellen Ergebnissen der IGLU-, TIMSS- und PISA-Studien im vergangenen Jahr ein neuer Schwerpunkt „Förderung der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler“ gesetzt, um wirksam etwas gegen die mangelnde Bildungsgerechtigkeit und unzureichende Bildungsqualität zu unternehmen. Bis zu diesem Punkt – Bestandsaufnahme, Auswertung der empirischen Daten, Festlegung von Zielen – bewährt sich der Bildungsföderalismus mehr oder weniger; ab hier aber wird es schwierig.

Es ist den Ländern bisher nicht gelungen, nach Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung zwischen Bund und Ländern im schulischen Bereich etwas Besseres an die Stelle zu setzen, um für gemeinsame Vorhaben und die Vertretung von Länderpositionen gegenüber dem Bund, der EU oder der OECD eine tragfähige Infrastruktur zu schaffen. Und unter den Ländern herrscht bisher kein Konsens darüber, wie ein „kooperativer Bildungsföderalismus“ konkret aussehen könnte:

- Wo finden die Interessen des eigenen Landes seine Grenzen, wo beginnen notwendige Gemeinsamkeiten?
- In welchem Umfang sollen Wettbewerb und/oder Solidarität das Verhältnis unter den Ländern prägen?
- Wie soll mit den zunehmend unterschiedlichen Lebensverhältnissen in den Ländern, die sich unmittelbar auf das Bildungssystem auswirken, umgegangen werden? Wie kann

zwischen armen und reichen, kleinen und großen, alten und neuen Ländern ein sinnvoller Ausgleich geschaffen werden?

- Wie sollen – um ganz konkret und aktuell zu werden – die Probleme mit dem sich abzeichnenden Lehrkräftemangel gelöst werden? Inwieweit sind die Probleme eines Landes auch die Probleme aller anderen Länder?

In der Folge dieser kontroversen Fragen ist eine deutliche Zunahme von Differenz – euphemistisch ausgedrückt: von Vielfalt – im Bildungsbereich zu beobachten. Die Unübersichtlichkeit wächst; die Anschlussfähigkeit geht immer weiter verloren, sehr zum Leidwesen derer, auf die es bei all diesen Reformen eigentlich ankommen sollte: der Schülerinnen und Schüler, der Eltern und der Lehrkräfte. Wir drohen immer stärker auf einen abschüssigen Pfad vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus zu kommen, in dem jedes Land seine relativen Stärken und Besonderheiten ausspielt gegenüber den anderen, insbesondere den wirtschaftlich weniger leistungsfähigen und mit besonderen Problemlagen belasteten Ländern.

Die mit der Föderalismusreform neu gewonnenen Möglichkeiten werden von einigen Ländern konsequent, andere sagen rücksichtslos, genutzt. Einige Beispiele:

- Angesichts der von vielen gesehenen problematischen Entwicklungen im Besoldungs- und Laufbahnrecht nach der Übertragung der Verantwortung auf die Länder hat die KMK im Juni 2006 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Prüfauftrag hatte zu klären, ob (!) die Länder sich gegenseitig über beabsichtigte Veränderungen informieren sollten und ob und inwieweit vergleichbare beamtenrechtliche Regelungen für die Laufbahnen im Schulbereich und ländergemeinsame Regelungen zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs auf dem Lehrerarbeitsmarkt erforderlich sind. Auf der 318. KMK vom 14.06.2007 konnte schließlich nur eine Verständigung über eine Informationspflicht verabschiedet werden. Rahmenregelungen wurden von einigen Ländern weder für erforderlich noch wünschenswert gehalten.

- Ein ähnliches Schicksal erlebte die ebenfalls im Juni 2006 eingesetzte Amtschefkommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“, die mit der Prüfung beauftragt war, einen Beschluss der KMK vorzubereiten, ob und inwieweit ein unabdingbar notwendiger Kernbereich länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulbereich zu beschreiben ist und wie dieser gegebenenfalls gewährleistet werden könnte. Der Bericht der Kommission für die 322. KMK vom 12.06.2008 hält im Ergebnis fest, dass von der Mehrheit der Länder kein weiterer Handlungsbedarf auf den Feldern gesehen wird, wo eine Abstimmung unter Umständen sinnvoll wäre, wie Hochschulzugang, Zulassung, Studiengangstrukturen, Grundsätze der Qualifikation, Abschlüsse und Personal. Die Länder verpflichteten sich auch hier lediglich zu gegenseitiger Information über beabsichtigte Änderungen.
- Als weiteres Beispiel sei der aktuelle Vorstoß einiger finanziell stärkerer Länder erwähnt, einen früheren Beschluss der KMK als für sie nicht mehr verbindlich anzusehen und seine Aufhebung zu verfolgen. In dem Beschluss geht es darum zu verhindern, dass bereits kurzfristig nach Berufungsentscheidungen bei Hochschulprofessoren diese von anderen Ländern wieder wegberufen und damit Investitionen in Personal und Ausstattung wertlos werden.
- Die letzte Lehrer-Abwerbeaktion aus Baden-Württemberg, die auf Intervention einiger Länder in der KMK lediglich zu einer wortreichen allgemeinen Erklärung, aber nicht zu einer Einstellung der Aktion führte, mag diese beispielhafte Auflistung abschließen.

Der KMK fällt es immer schwerer, sich in zentralen gesamtstaatlichen Fragen auf gemeinsame Rahmenregelungen oder Projekte zu verständigen. Die Daseinsberechtigung der KMK beweist sich inzwischen auf vielen Feldern immer häufiger in unverbindlichen „Empfehlungen“, wohl austarierten „Stellungnahmen“ und „Handlungskonzepten“, die lediglich Kompilationen der ohnehin in den Ländern durchgeführten Maßnahmen oder Projekte darstellen. Das ist nicht in er-

ster Linie ein A/B-, Ost/West- oder Nord/Süd-Problem. Auch diese jeweiligen Lager sind sich zunehmend uneinig. Häufig geht es nur noch um Stärke oder Schwäche. Eine Verständigung gelingt, wenn überhaupt, dann häufig nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Vereinbarungen zur Lehrerausbildung sind vielleicht exemplarisch dafür, zu welcher Unübersichtlichkeit und zu welchen waghalsigen Konstruktionen solche Lösungen führen.

Mit der unterschiedlichen Betroffenheit der Länder von Problemlagen und ihrer unterschiedlich ausgeprägten Fähigkeit zu deren Bewältigung – meist korrespondierend mit strukturellen Problemen einzelner Länder – nehmen die auseinander treibenden Kräfte also erkennbar zu und mit ihnen die länder-spezifischen Gestaltungen auf vielen Feldern, nicht allein im Laufbahn- und Besoldungsrecht, sondern auch bei Finanzierungsstrukturen, Bildungsangeboten und Schulstrukturen, Zugangsfragen, Abschlussgestaltungen, Rahmenbedingungen der Arbeit in den Bildungsinstitutionen, der Qualifizierung des lehrenden Personals und so weiter. Zugleich bleiben die großen Unterschiede bei den Problemlagen der Länder und den Ergebnissen ihrer Bildungseinrichtungen im Wesentlichen bestehen, was wiederum zum Treibsatz für sich fortsetzende unterschiedliche Entwicklungen der Lebensverhältnisse zu werden droht.

Im Hochschul- und Forschungsbereich hat die Föderalismusreform naturgemäß eher noch deutlicher bewirkt, dass die einzelnen Länder ihre eigenen Interessen und Möglichkeiten stärker ausformen. Die Hochschullandschaft hat sich inzwischen massiv verändert. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen hat sich intensiviert. Der Wettbewerb um Personal hat sich verschärft. Das alles geht nachhaltig zu Lasten der kleinen Länder. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der GWK konzentriert sich vor allem auf die Umsetzung der großen, vom Bund initiierten Förderprogramme wie Hochschulpakt und Exzellenzinitiative, die eine enorme Bewegung in den Forschungswettbewerb zwischen den Hochschulen gebracht hat.

Ansonsten gilt viel zu häufig, dass für dasselbe Problem 16 Lösungen entwickelt werden, von vorschulischer Sprachstandsdiagnostik,

über Verfahren der externen Evaluation bis zu Methoden der Leseförderung. Eine gewaltige Ressourcenvergeudung. Die wenigen gemeinsam verabredeten Projekte werden immer wieder unter den Vorbehalt landesspezifischer Abweichungen gestellt und unterliegen vor allem bei auftretenden Problemen der Gefahr zu zerfasern oder gar auseinanderzufallen. Dies gilt für die Durchführung von Vergleichsarbeiten ebenso wie für gemeinsame Projekte zur Entwicklung des Unterrichts. Besonders prekär ist es in diesem Zusammenhang, dass die Wirksamkeit der von den einzelnen Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Lösung der gemeinsam festgestellten Probleme stark darunter leidet, dass sie in ihrer kleinteiligen Begrenztheit und Konkurrenz nicht die Durchschlagskraft entwickeln, die notwendig wäre, um die erforderliche gemeinsame Orientierung und Bündelung der Kräfte zur Bewältigung der im Kern gesamtstaatlichen Probleme zu erreichen.

Das Zusammenspiel von Bund und Ländern funktioniert in dem verbliebenen engen Bereich der Gemeinschaftsaufgabe geräuschlos und unspektakulär, allerdings auch von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt. Der Übermacht des eingespielten administrativen Apparates des BMBF und anderer Bundesressorts hat die KMK wenig entgegenzusetzen, ebenso wenig der finanziellen Potenz des Bundesetats. Obwohl das Verwaltungsabkommen vorsieht, dass Bund und Länder wesentliche Vorhaben der neuen Gemeinschaftsaufgabe in regelmäßigen Zusammenkünften auf Ministerebene erörtern, hat es seit Inkrafttreten der Föderalismusreform erst genau eine einzige Zusammenkunft gegeben. Eine weitere, bereits verabredete zur Veröffentlichung der Ergebnisse von IGLU/PISA im Jahr 2008 wurde vom BMBF kurzfristig abgesagt, wohl um eine Konkurrenz zum geplanten ‚Dresdner Bildungsgipfel‘ zu vermeiden.

Die eigentliche Ursache für diese Entwicklung liegt meines Erachtens darin, dass es außer der alle zwei Jahre stattfindenden Präsentation des Bildungsberichts keine weiteren Gemeinschaftsthemen von wirklicher Bedeutung gibt, die sich aus der eng geschnittenen neuen Gemeinschaftsaufgabe ableiten ließen. Stattdessen versucht das BMBF immer wieder, durch Interviews, Verlautbarungen oder sonstige Erklärungen fehlende Zuständigkeiten

durch mehr oder weniger originelle Vorschläge zur Gestaltung von Schule und Unterricht wettzumachen. Da geht es ziemlich wahllos um den Einsatz von Managern im Unterricht, gleiche Schulbücher für alle oder die Einführung von bundesweit einheitlichen zentralen Prüfungen.

Die Öffentlichkeit hat vor dem Hintergrund des so erzeugten Eindrucks von Handlungsunfähigkeit und Zersplitterung der Länder ihr Urteil über den Bildungsföderalismus und über die KMK im Besonderen bereits gefällt. Die Ergebnisse der Umfrage „Bürger und Föderalismus“ der Bertelsmann-Stiftung vom Februar 2008:

- Jeder Vierte hält die Länder für überflüssig.
- Jeder Zweite spricht sich für eine Reduzierung der Kleinteiligkeit und für Fusionen von Ländern aus.
- Wichtigster Identifikationsfaktor für die Bürger ist die kommunale Ebene (39 %), gefolgt von „Deutschland“ und – noch vor den Ländern (11%) – der EU (14%).
- Wettbewerb unter den Ländern lehnen die Bürger mehrheitlich ab; Solidarität ziehen sie vor. Bundesweit vergleichbare Lebensverhältnisse haben einen hohen Stellenwert.
- Eine große Mehrheit ist für einheitliche Bildungsstandards für Kita, Schule und Universität.
- Der Wunsch nach Chancengleichheit ist der zentrale Aspekt in allen Reformüberlegungen zum Föderalismus.
- Die KMK ist als harm- bis hilflose Problemverwalterin verschrien.

So verwundert es nicht, dass die Legitimationsprobleme des Bildungsföderalismus massiv zunehmen und der vorschnelle Ruf nach dem Bund als vermeintlichem Heilsbringer immer häufiger zu hören ist.

3. PERSPEKTIVEN

Ein Ausblick auf die Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland kann nach den vorangegangenen ernüchternden Analysen nicht besonders rosig ausfallen. Wir erleben auf KMK-Ebene und zwischen Bund und Ländern gegenwärtig eine wenig befriedigende Mixtur von administrativer Bewältigung der negativen Folgeprobleme der Vielfalt länderspezifischer Regelungen, kleineren gemeinsamen Verabredungen für durchaus tragfähige neue Kooperationsstrukturen und gemeinsame Verfahrensweisen, Streitigkeiten über die Verteilung von Bundesmitteln und Beiträgen der Länder zu Bundesinitiativen, zu viel Stillstand, zum Teil sogar Rückschritt und einen problematischen, zentrifugale Wirkungen entfaltenden Wettbewerb.

Die stärksten Impulsgeber für nachhaltige Entwicklung im deutschen Bildungssystem sind inzwischen der nach wie vor funktionierende „goldene Zügel“ und übergreifende politische Initiativen des Bundes sowie supranationale Organisationen wie die OECD und zukünftig sicherlich verstärkt auch die EU im Zusammenspiel mit der international vernetzten Bildungsforschung und den Medien geworden. Diese Themen dominierten denn auch die KMK-Tagesordnungen der letzten Jahre. Insbesondere die Dialektik von nationalem und internationalem Benchmarking und Ranking und ihrer Skandalisierung durch die Medien treibt die Länder im Schulbereich vor sich her. Es wächst die Gefahr, dass jeder unter dem dadurch ausgelösten politischen Druck in Alleingängen versucht, seine eigene Haut zu retten. Föderaler Wettbewerb steht eben nicht zwingend für vorwärtstreibenden Innovations- oder Qualitätswettbewerb und wirk-

same Problemlösungen. Ein mehr oder weniger rücksichtsloser Verdrängungswettbewerb, ein Wettbewerb der Länderegoismen kann für einzelne Länder und vor allem für die Gesamtheit der Länder zu Stillstand oder sogar Rückschritt führen. Dort wo kooperativer Föderalismus gelungen ist und die Zusammenarbeit mit dem Bund funktionierte, sind in den letzten Jahren zukunftsfähige Innovationen und Strukturen entstanden, wie z.B. das IQB, die Bildungsstandards, ein gemeinsames Bildungsmonitoring.

Für viele der in der Zukunft eher wachsenden Problemlagen brauchen wir daher keine Ablösung des kooperativen Föderalismus durch einen Wettbewerbsföderalismus, sondern eine Weiterentwicklung hin zu einem solidarischen Föderalismus verbunden mit einer Belebung der gesamtstaatlichen Verantwortung von Bund und Ländern im Bildungsbereich. Und viele Probleme sind natürlich auch nicht durch Bildungspolitik allein, sondern nur gemeinsam mit anderen Politikfeldern wirksam zu bearbeiten. Der Wissenschaftliche Beirat für die Gemeinschaftsaufgabe „Feststellung der Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich“ gemäß Art. 94b GG hat in einer Stellungnahme zu den Ergebnissen der letzten internationalen PISA- und PIRLS-Studien (2006) Anfang 2008 angesichts der Größe der Disparitäten bei der Realisierung von Bildungschancen folgerichtig die dringend politisch zu entscheidende Frage aufgeworfen „ob die Länder und der Bund die gravierendsten Probleme als gesamtstaatliche Herausforderung und Aufgabe definieren oder als Zuständigkeit einzelner, besonders betroffener Länder.“

4. EMPFEHLUNGEN

Macht Bildungsföderalismus überhaupt noch Sinn? Ist der Bildungsföderalismus nur noch „praktizierte Bürgerferne, eine staatsrechtliche Spielform des Sadismus“, wie Heribert Prantl in der SZ feststellte? Sollte nicht eher der Bund das Heft in die Hand nehmen und den Ländern die wesentlichen Rahmenbedingungen vorgeben?

Meine klare Antwort: Das ist nicht notwendig und auch nicht sinnvoll – vielleicht mit einigen kleinen Ausnahmen, wo eine Wiederherstellung der Bundeskompetenzen sinnvoll wäre, wie z.B. beim Hochschulzugang und beim Laufbahn- und Besoldungsrecht. Viele der schulpolitischen Initiativen des Bundes zeichneten sich in der Vergangenheit im Übrigen

durch eine erstaunliche Praxisferne aus. Das Wichtigste aber bleibt, dass gerade die Qualität schulischer Bildung ganz wesentlich von der eigenverantwortlichen Gestaltung vor Ort und einer engen Verbindung mit der Region abhängt. Auch habe ich die Hoffnung nicht aufgegeben, dass sich die Länder doch noch bereit finden werden, nicht nur Probleme gemeinsam zu identifizieren, sondern auch gemeinsam an deren Lösung zu arbeiten. Die auch in den kommenden Jahren in kurzen Abständen zur Veröffentlichung anstehenden Ergebnisse der IQB-Ländervergleiche zur Überprüfung der Bildungsstandards und weiterer *Large Scale Assessments* werden den Druck weiter erhöhen, dass dies geschieht. Hinzu kommt, dass, ausgelöst durch die Finanzkrise, alle Länder zukünftig vor nicht absehbaren Haushaltsproblemen stehen werden, die eine engere Zusammenarbeit mit einer effizienteren Nutzung immer knapper werdender Ressourcen erfordern.

Sechs Empfehlungen halte ich für vordringlich:

1.

Die sehr unterschiedlich leistungsfähigen Länder, die in ihren Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungspotenzialen kaum noch vergleichbar sind, stellen ein zunehmendes Problem dar. Dies gilt vor dem Hintergrund des Neuverschuldungsverbotes allemal. Finanzausgleichsinstrumente und Ergänzungszuweisung können die heutigen strukturellen Disparitäten nicht nachhaltig überwinden. Wenn wir das Ziel des ‚Bildungsgipfels‘ erreichen wollen, die Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10% des Bruttoinlandsproduktes bis zum Jahr 2015 zu steigern, wird dieses bei den bestehenden Disparitäten zwischen den Ländern nicht gelingen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

2.

Wir brauchen eine Stärkung der KMK durch andere Führungs- und Entscheidungsstrukturen, ein handlungsfähiges Sekretariat und ein auch für bildungspolitische Maßnahmen im nationalen Maßstab auskömmliches Budget.

3.

Wir brauchen in gesamtstaatlicher Verantwortung einen solidarischen Föderalismus, der Länderegoismen hinter der Bewältigung der Probleme der Ländergesamtheit zurückstellt.

4.

Wir brauchen eine Öffnung des Grundgesetzes für eine allgemeine Kooperation von Bund und Ländern, die bei Einigkeit eine sinnvolle Zusammenarbeit auch im Schul- und Bildungsinfrastrukturbereich ermöglicht und für gesamtstaatliche Probleme auch eine gesamtstaatliche Verantwortungsübernahme möglich macht.

5.

Wir brauchen schließlich eine Erweiterung der Möglichkeiten für dauerhafte Mischfinanzierungen von Bund und Ländern. Art. 104a GG in der geltenden Fassung nach der Föderalismusreform I verhindert sinnvolle und notwendige gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern. Die in der Föderalismuskommission II vorgesehene Öffnung reicht bei weitem nicht aus. Die Einschränkung auf zeitlich befristete Programme und die Sonderfälle von Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen erlauben keine proaktive kooperative Gestaltung in gesamtstaatlicher Verantwortung.

6.

In der Folge brauchen wir eine Weiterentwicklung der heutigen Gremien der Gemeinschaftsaufgabe zur Beratung und Verabschiedung wirklich durchgreifender gesamtstaatlicher Maßnahmen im Bildungsbereich.

ISBN: 978-3-86872-160-7

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Stabsabteilung

Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler, Alexander Schulz

Layout & Umschlaggestaltung: minus Design, Berlin

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2009

Wir danken für die freundliche Unterstützung der
Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin.

Bisher erschienen:

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

Bildungsstandards als Instrument schulischer Qualitätsentwicklung (2009)

Klaus Klemm:

Bildungsausgaben im föderalen System – Zur Umsetzung der Beschlüsse des „Bildungsgipfels“ (2009)

Marei John-Ohnesorg:

Lehren. Lernen. Neugier wecken. (2009)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

Neue Medien in der Bildung – Lernformen der Zukunft (2008)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg. Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III (2008)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

Der Bildungsbegriff im Wandel. Verführung zum Lernen statt Zwang zum Büffeln (2008)

Nicolas Gatzke:

Lebenslanges Lernen in einer alternden Gesellschaft (2007)

Hrsg: Rolf Wernstedt, Marei John-Ohnesorg:

Zusammen. Leben. Lernen. Bildungssystem in einer Einwanderungsgesellschaft (2007)

Martin Baethge, Heike Solga, Markus Wieck:

Berufsbildung im Umbruch. Signale eines überfälligen Aufbruchs (2007)

Im **Netzwerk Bildung** treffen sich bildungspolitische Akteure der Landes- und Bundesebene sowie ausgewiesene Bildungsexperten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Anliegen des Netzwerks ist der offene und konstruktive Dialog mit dem Ziel, zu einem gemeinsamen Vorgehen in der Bildungspolitik beizutragen.

Die Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: marion.stichler@fes.de