Am 15. Dezember 2005 wurde die Föderalismusreform I verabschiedet. Ziel dieser Reform war die Belebung des Wettbewerbs zwischen den Bundesländern. Schon damals kritisierte Wolfgang Lieb auf den Nachdenkseiten: „Mehr Wettbewerb bringt [.] eine Stärkung des Rechts des Stärkeren zwischen den Ländern." Nun steht die Föderalismusreform II an – eine gute Gelegenheit, das Thema Bildung erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Klemens Himpele hat sich dazu zu Wort gemeldet.

Bildung im Wettbewerbsföderalismus

Von Klemens Himpele

Bildung in der Föderalismusreform I

Einer der umstrittensten Teile dieser ersten Föderalismusreform waren die Regelungen zum Hochschulwesen. Zwar hatte bereits das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zur von der damaligen rot-grünen Bundesregierung rahmengesetzlich festgeschriebenen Studiengebührenfreiheit eine Vorentscheidung getroffen: Das Gericht befand die Regelung der Gebührenfreiheit im Hochschulrahmengesetz aus kompetenzrechtlichen Gründen für nichtig. Eine Notwendigkeit, die Studiengebühren bundesweit zu verbieten, sei, so das Verfassungsgericht, nicht mit Art. 72 GG zu begründen. Rahmengesetze des Bundes sind demnach ausschließlich zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" bzw. zur „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit" erforderlich. Die Bundesverfassungsrichter negierten also, dass Studiengebühren in einzelnen Bundesländern zu ungleichwertigen Lebensverhältnissen führen könnten. Anstatt hieraus jedoch die Konsequenz zu ziehen, die Bundesebene zu stärken, ist mit der Föderalismusreform der deutsche Sonderweg noch verstärkt worden: In keinem anderem (föderalen) Staat verzichtet die zentrale Ebene auf eine Regulierung des landesweiten Bildungswesens – zumindest Ausgleichmechanismen sind überall vorhanden.

Durch die Föderalismusreform I ist die Länderkompetenz im Bildungswesen noch mehr gestärkt worden. Ohne die Regelungen hier im Einzelnen nachzuzeichnen, seien die wichtigsten Punkte kurz benannt. So wurden etwa Mischfinanzierungstatbestände nach Art 91b GG abgebaut und die Kompetenzen des Bundes bei den Finanzhilfen für Investitionen in Art 104b GG beschränkt. Zwar konnte das vor allem von Roland Koch geforderte «Kooperationsverbot» (vgl. Tagesspiegel vom 19.06.2007) für den Hochschul- und Forschungsbereich nicht durchgesetzt werden, die Debatte hierüber macht die ideologisch Tragweite (und Verbohrtheit) allerdings in besonderer Weise deutlich: Es sollte sogar verboten werden, dass der Bund eine bildungs- oder hochschulpolitische Maßnahme finanziert oder mitfinanziert, selbst dann, wenn alle sechzehn Länder dafür wären.

Wolfgang Lieb hat in seinem oben genannten Artikel das Nötige zum Missbrauch der föderalen Ordnung geschrieben…

Des Weiteren ist ein Aufgabenübertragungsverbot für den Bund an die Kommunen (Art. 84) beschlossen worden, was Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Kinderbetreuung erheblich reduziert. Die gemeinsame Bildungsplanung, wie sie Art. 91b GG ermöglichte, ist gleich ganz gestrichen und durch ein unverbindliches Berichtswesen ersetzt worden – angesichts der PISA-Ergebnisse ein nur noch machtpolitisch zu erklärender Vorgang. Weit schwerwiegender dürften jedoch die Konsequenzen aus der Änderung des Art 104b GG sein: Finanzhilfen des Bundes für Investitionen sind demnach für Bereiche, die in ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen, nicht mehr zugelassen, wodurch Programme wie das «Ganztagsschulprogramm» künftig nicht mehr möglich sind.

Erwähnt sei noch, dass mit der Föderalismusreform I auch die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG abgeschafft wurde. Diese Reform lässt sich bildungspolitisch kaum noch rational erklären. In der Tat sind die Bildungsaufgaben wohl nicht aus inhaltlichen Überlegungen an die Länder abgegeben wurden, sondern als „Entschädigung“ dafür, in anderen Politikbereichen auf die Zustimmungspflicht der Länder im Bundesrat zu verzichten, um, wie des die Kanzlerin damals formulierte, auf Bundesebene besser „durchregieren“ zu können . Eine sinnvolle, bildungspolitische Gesamtplanung wurde in einem „Kuhhandel“ zwischen CDU (-Ländern) und der SPD geopfert.

Nun steht die Föderalismusreform II an – eine gute Gelegenheit, das Thema Bildung wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Bildungsausgaben unterdurchschnittlich und rückläufig

Die Bildungsausgaben sind in Deutschland unterdurchschnittlich. Werden die öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet, so wurden für Deutschland im Jahr 2004 von der OECD 4,6 % ausgewiesen. Der OECD-Durchschnitt liegt demgegenüber bei 5,4 %. Deutschland liegt bei den öffentlichen Bildungsausgaben auf Platz 21 der 28 Staaten, die vergleichbare Daten ausweisen. Spitzenreiter Dänemark gibt an öffentlichen Mitteln 8,4 % des BIP für Bildung aus, gefolgt von Island (7,6 %), Norwegen (7,6 %) und Schweden (7,4 %). Bei allen methodischen Problemen, die internationale Vergleiche auszeichnet, zeigt sich für Deutschland doch ein deutlicher Abstand bei den öffentlichen Bildungsausgaben gemessen am Durchschnitt mit anderen Industrieländern. Bei den privaten Bildungsausgaben ist Deutschland hingegen überdurchschnittlich, obwohl die Studiengebühren in der aktuellen OECD-Statistik noch nicht berücksichtigt sind. Diese hohen privaten Ausgaben ergeben sich aus den privaten Leistungen in der Kinderbetreuung

und den betrieblichen Ausgaben im Dualen Ausbildungssystem.

Die Bildungsausgaben sind jedoch nicht nur im Querschnitt gering, sondern im Längsschnitt sogar rückläufig. Betrachtet man hier die Ausgaben in Prozent des BIP je eine Million Schüler/innen bzw. Studierende, dann kann durch diesen Indikator einerseits die relative Wichtigkeit der Bildungsausgaben gemessen am BIP ausgedrückt werden. Zudem wird die demografische Entwicklung berücksichtigt, da die Ausgaben je eine Million Betroffene ausgedrückt wird, d.h., dass bei sinkenden Schüler/innenzahlen weniger, bei steigenden Studierendenzahlen jedoch mehr Geld notwendig ist.
Auf Grundlage der Zahlen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) – bis 1992 für Westdeutschland, im Anschluss für das gesamte Bundesgebiet – lässt sich bei den allgemein- und berufsbildenden Schulen ein starker Rückgang der Ausgaben je Million Schüler/innen in Relation zum BIP feststellen: Wurden hierfür 1975 noch 0,26 % des BIP ausgegeben, so sind es 2004 gerade noch 0,18 %. Noch dramatischer sieht es für die Hochschulen aus, da die Ausgaben dort nie den ständig steigenden Studierendenzahlen angepasst wurden („Untertunnelung des Studentenberges“). 1975 wurden hier 1,26 % des BIP je Million Studierender aufgewendet, 2004 sind es lediglich noch 0,42 %. Um also die gleiche öffentliche Ressourcenausstattung je Studierenden in Relation zum BIP wie im Jahr 1975 zu erreichen, müssten die öffentlichen Hochschulausgaben verdreifacht (!) werden. Diese Daten verwundern angesichts der rhetorischen Wichtigkeit, die der Bildung in politischen Erklärungen immer wieder eingeräumt wird. Es stellt sich daher die Frage, welche strukturellen Gründe es für die inzwischen rückläufigen Studierendenzahlen geben kann. Die föderale Struktur der BRD ist hier ein wichtiger Ansatzpunkt.

Trittbrettfahrerverhalten im Föderalismus als Ursache der geringen Bildungsfinanzierung?

Seit der Föderalismusreform I ist die Finanzierung der Bildung in Deutschland fast ausschließlich Ländersache, Ausnahmen gibt es zwar – ein Teil des BAföG beispielsweise wird durch den Bund finanziert – dennoch kann diese Aufgabenteilung als deutscher Sonderweg bezeichnet werden. In anderen föderalen Staaten werden zumindest die Bildungsausgaben nach der Pflichtschulzeit oder im Hochschulbereich (wenigstens) auch durch die zentrale Ebene getragen oder es gibt verpflichtende Ausgleichssysteme wie etwa in der Schweiz.
Die Grundüberlegung ist hierbei relativ einfach: Während der Pflichtschulzeit tragen die einzelnen Länder die Kosten für ihre Schülerinnen und Schüler. Hierbei gibt es kaum Verzerrungen, da die Kinder in diesem Alter eben alle zur Schule gehen (müssen). Nach der Pflichtschulzeit ist dies jedoch nicht mehr der Fall und die Bundesländer mit einem höheren

Anteil an Schüler/innen in weiterführenden Schulen wie etwa der gymnasialen Oberstufe haben höhere Kosten zu tragen. Noch offensichtlicher tritt dies bei den Hochschulen zu Tage.
Da die Schüler/innen nach der Schulzeit nicht zwangsläufig im entsprechenden Bundesland arbeiten (und Steuern und Sozialabgaben bezahlen) und so der Nutzen der Ausbildung (sowohl monetärer Art als auch nichtmonetärer Art) nicht unbedingt im entsprechenden Bundesland verbleibt, fallen die Kosten und der Nutzen der Ausbildung auseinander. Anders formuliert: Es gibt einen Anreiz für Bundesländer, ein Trittbrettfahrerverhalten an den Tag zu legen. Hier lassen sich theoretisch zwei Arten von Bundesländern unterscheiden: Erstens Länder, die ökonomisch stark sind und sich Absolvent/innen von Hochschulen nach dem Studium „einkaufen“ können, zweitens in Länder, die ökonomisch schwächer sind und eine nicht so hohe Nachfrage nach Qualifizierten haben. Letztere müssen sich fragen, ob sie bereit sind, viel Geld in die Ausbildung ihrer Jugendlichen zu investieren, wenn sie Gefahr laufen, dass diese später abwandern, bspw. auf der wirtschaftlichen Situation und der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften. Um nicht missverstanden zu werden: Nichts spricht gegen eine freiwillige Mobilität. Sie darf nur nicht zu dem Effekt führen, dass die Kosten für Bildung reduziert werden und eine Tendenz besteht diese auf andere Bundesländer überzuwälzen. Die Lösung aus einem solchen Gefangenendilemma kann letztlich nur in vertraglichen Absprachen bestehen.

Das Trittbrettfahrerverhalten einiger Bundesländer lässt sich auf Grund fehlender Daten nicht eindeutig nachweisen, allerdings gibt es zahlreiche Indizien dafür, dass es ein solches Verhalten tatsächlich gibt. Während bspw. Bayern eine Studienberechtigtenquote von 34 % ausweist, sind es in Nordrhein-Westfalen über 50 % mit den entsprechenden Kosten für NRW. Oliver Stettes vom Institut der deutschen Wirtschaft hat das Verhältnis der Absolvent/innen mathematisch-naturwissenschaftlicher Fächer eines Jahrgangs zur Anzahl der Beschäftigten in der Forschung gesetzt. Das Ergebnis: Diejenigen Bundesländer mit der höchsten Forschungsintensität bringen relativ am wenigsten Absolvent/innen der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer hervor. „Dies impliziert, dass bereits heute die forschungsintensiven Standorte auf den Zuzug mobiler Hochqualifizierter angewiesen sind und von ihnen profitieren“ schreibt Stettes. Nun geht es sicherlich nicht nur um die Naturwissenschaften, deren enger Verwertungszusammenhang für das Institut der deutschen Wirtschaft vermutlich besonders interessant ist. Deutlich wird jedoch, dass Länder unterschiedlich in Bildung investieren, und insbesondere das Recht auf Bildung und die Chancengerechtigkeit unterschiedlich verwirklicht sind.

Lösungsansätze im Rahmen der Föderalismusreform II

In einem Gutacht für die Bundestagsfraktion DIE LINKE im Rahmen der

Föderalismusreform II habe ich versucht, Ansätze für eine Lösung der Problematik zu benennen. Das Gutachten ist auf der Homepage des Bundestages verfügbar [PDF – 616 KB].
Die wichtigsten Forderungen zur Steigerung der Bildungsausgaben und der Bildungsbeteiligungen sollen hier zusammengefasst werden.
Den Überlegungen liegt der Gedanke zugrunde, dass das Recht auf Bildung in allen Bundesländern in gleicher Weise zu gewährleisten ist und dass kein Bundesland dafür bestraft werden darf, wenn es mehr als andere ausbildet.
Die zweite Überlegung ist, dass Bildung auch regionalpolitische Implikationen hat, z.B. in dem sie ein Angebot für die Zukunft darstellt, und deshalb eine reine Nachfragesteuerung kein sinnvoller Ansatz sein kann. Vielmehr muss Bildung auch gesellschaftlichen Perspektivüberlegungen unterliegen.
Drittens schließlich müsste es nicht nur darum gehen, die bildungspolitisch kontraproduktiven Wirkungen der Föderalismusreform I zurückzudrehen. Es muss bei der Föderalismusreform II vielmehr darum gehen, die Strukturen in Richtung auf Bildungsermöglichung und nicht umgekehrt auf Bildungsverhinderung auszurichten. Bildung muss als Gemeinschaftsaufgabe aller Beteiligten verstanden werden. Bund und Länder sind gemeinsam dafür verantwortlich, dass Bildung in der Gesellschaft in hinreichender Qualität und Quantität angeboten wird.

Dabei ist z.B. die Integration so genannter bildungsferner Schichten eine primäre Aufgabe des Bundes. Er muss das (Studierenden- und Schüler-)BAföG ausbauen und finanzieren, er muss Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen mit einem hohem Anteil von Kindern aus bildungsfernen Schichten, z.B. Kindern mit Migrationshintergrund mitfinanzieren. Es kann nicht sein, dass ein Land in Form höherer Ausgaben bestraft wird, wenn es viel für die soziale Durchlässigkeit des Bildungssystems unternimmt (und deshalb etwa einen hohen Anteil an BAföG-Empfänger/innen hat).

Das Recht auf Bildung ist in jedem Bundesland zu gewährleisten. Daher müsste jedes Bundesland verbindlich einen gewissen Anteil der Bevölkerung zu bestimmten Abschlüssen führen. Beginnen könnte man mit den vom Wissenschaftsrat vorgegeben Zieldaten: Mindestens 50 % eines Jahrgangs sollten die Hochschulzugangsberechtigung erwerben, rund 40 % ein Studium beginnen und wenigstens 35 % ein Studium abschließen. Dies sollten Mindestwerte sein!

Es bleibt jedem Bundesland überlassen, wie es diese höhere Durchlässigkeit herstellt, ob durch Gesamtschulen, Ganztagsschulen oder sonstige Fördermaßnahmen. Studiengebühren dürften dann ebenfalls nicht eingesetzt werden, um Menschen vom Studium abzuhalten, schon gar nicht länder- oder gar hochschulunterschiedlich. Wichtig ist, dass im Falle des Verfehlens der Ziele finanzielle Sanktionen oder Ausgleichsleistungen zwischen den

Ländern etwa analog einer Ausbildungsplatzumlage erfolgten. (Warum sollte etwa Berlin die Studienplätze für Studierende aus anderen Bundesländern finanzieren?)
Es wären Mindestausgaben für Bildung zu indexieren – und zwar als Ausgaben in Relation zum BIP je Million Studierende bzw. Schüler/innen. Eine verbindliche Finanzierungsquote könnte allerdings der Sparpolitik und einem Steuersenkungswettlauf zwischen den Ländern entgegenlaufen, deshalb müssten Steuersenkungen, die das Steueraufkommen der Länder betrafen, kompensiert oder rückgängig gemacht werden müssen.
Letztlich bedarf es eines nationalen Bildungsfinanzierungspaktes und nicht eines föderalen Wettbewerbs um die geringsten Kosten. Denn, um es mit den Worten des Präsidenten der Österreichischen Rektorenkonferenz, Christoph Badelt, zu sagen: „Die Bedeutung des Bildungssystems misst sich weniger an der Zahl der öffentlichen Äußerungen zum Thema als an der Bereitschaft der Gesellschaft, in Bildung zu investieren."

Anmerkung Wolfgang Lieb: *Wenn schon die Fehler, die bei der Föderalismusreform I gerade auch im Bereich der Bildungspolitik gemacht worden sind, nicht wieder rückgängig gemacht werden können, müssten zumindest die Finanzstrukturen im Rahmen der Föderalismusreform II so angelegt werden, dass ein Trittbrettfahrerverhalten der Länder bei der Ausbildung ausgeschlossen wird sondern umgekehrt, dass Anstrengungen für Bildung eher positiv sanktioniert werden und so eine Dynamik zugunsten von mehr Bildung und mehr Bildungsgerechtigkeit ausgelöst wird.*