

Bildungsföderalismus als verzichtbarer Luxus? Die Herausforderung der Bildungspolitik durch Migration und Digitalisierung

Ursula Münch

Zusammenfassung:

Die föderale Verfasstheit der Bildungspolitik gilt Kritikern des „Kooperationsverbotes“ als Grund für Defizite in den Bereichen Integration, Inklusion, Infrastruktur und Digitalisierung. Dieser Ruf nach mehr Bundesmitteln verkennt die Bedeutung des Bildungsföderalismus für die vertikale Gewaltenteilung.

Bildungspolitiker sind nicht zu beneiden. Abgesehen davon, dass sich beinahe jeder Wähler mit schulpflichtigen Kindern in Sachen Schulpolitik für grundsätzlich befähigter hält als die Berufspolitiker, handelt es sich gerade beim Schulwesen um ein Aufgabengebiet, in dem die großen gesellschaftlichen Veränderungen besonders sichtbar zu Tage treten. Grundsätzliche Anforderungen an die Politik wie etwa Chancengerechtigkeit und technologische Zukunftsfähigkeit finden demnach immer auch ihren häufig ideologisch besetzten bildungspolitischen Niederschlag. Der nachfolgende Beitrag betrachtet die bundesdeutsche Schulpolitik unter zwei Gesichtspunkten: Am Beispiel der Auseinandersetzung über das sog. „Kooperationsverbot“ widmet er sich der Diskussion um die Rolle des Bundes in der Bildungspolitik und thematisiert dabei auch, wie die Gerechtigkeitsdebatte, die nicht nur den Bundestagswahlkampf 2017 prägte, sich auf die Bildungspolitik auswirkt.



Prof. Dr. Ursula Münch

Direktorin der Akademie für Politische Bildung in Tutzing und Professorin für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr München

Migration und Digitalisierung als Auslöser bildungspolitischer Debatten

Gesellschaftspolitische Veränderungen ziehen meist die Notwendigkeit kostspieliger bildungspolitischer Maßnahmen nach sich: So wird spätestens seit den 1990er Jahren von den Schulen und damit von der Bildungspolitik erwartet, dass diese auf die gestiegene Erwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. die größere Zahl Alleinerziehender reagieren und mehr Betreuung und Ganztagesunterricht anbieten; und das sowohl in den Regionen, die mit der demografischen Schrumpfung konfrontiert sind und deren zwischen Kleinschulen pendelnde Lehrkräfte länger im Auto sitzen als im Klassenzimmer stehen, als auch in Großstädten, in denen die Bildungseinrichtungen aus allen Nähten platzen. Darüber hinaus müssen die Schulen der seit 2009 auch in Deutschland geltenden Behindertenrechtskonvention der UNO und damit der Inklusion Rechnung tragen. Auch dieses Erfordernis hat weitreichende Folgen auf die Lehrerbildung ebenso wie auf die Klassengröße oder die Anforderungen an Schulgebäude. Wie sehr Bildungspolitik von politischen Entscheidungen in anderen Politikfeldern abhängt, zeigte sich jedoch vor allem an der Flüchtlingspolitik: Die humanitär begründete Aufnahme von insg. ca. 1,2 Millionen (Bürgerkriegs-)Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016¹ schlug sich innerhalb kurzer Zeit auch auf die mittel- und langfristigen Aufgaben der Bildungspolitik nieder. So stellt die Integration junger Migrant*innen, von denen viele zudem als „unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ nach Deutschland kamen und kommen, die vorschulischen, schulischen und berufsschulischen Bildungseinrichtungen, aber auch die Hochschulen, vor eine zusätzliche enorme Herausforderung:² „Passende Bildungsangebote für junge Flüchtlinge sind entscheidend, damit sie sich möglichst rasch integrieren und einen guten Platz in unserer Gesellschaft finden können – sei es in der Kita, in der Schule oder im beruflichen Bereich.“³ Zeitgleich verlangen die Digitalisierung der Bildungspolitik und den Bildungseinrichtungen hohe Investitionen,⁴ veränderte Strukturen, andere Anforderungen an das Personal, aber auch eine Modifikation von Didaktik und Bildungsinhalten ab. Dabei beschränken sich die bildungspolitischen Aspekte der Digitalisierung nicht auf die technische Ausstattung von Klassenzimmern oder die Veränderungen in der universitären Lehre z.B. durch sog. „MOOCs“ (Massive Open Online Course, kostenlose Onlinekurse). Wesentlich drängender erscheint die Frage nach den zukunftsfähigen Inhalten schulischer, beruflicher und tertiärer Bildung angesichts der digitalen Revolution: Welche Bildung und welche Qualifikationen benötigen Menschen, wenn „Künstliche Intelligenz“ in vielen Bereichen der kognitiven Intelligenz bereits heute dem Menschen überlegen ist?

Aber nicht nur der Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen sowie technischen Veränderungen und deren Auswirkungen auf die Bildungseinrichtungen ist kostspielig. Auch ansonsten gilt eine ungeschriebene föderale Gesetzmäßigkeit inzwischen sogar für dieses traditionelle „Hausgut“ der Länder: Der Bundesgesetzgeber beschließt Leistungen, die bei den Ländern und vor allem den Kommunen eine Erhöhung ihrer Ausgaben zur Folge haben (Münch 2012).

Bildungspolitische Herausforderungen und die Diskussion um die Angemessenheit föderaler Strukturen

Auch unabhängig von diesen großen gesellschaftlichen Herausforderungen⁵ erfährt die bundesdeutsche Bildungspolitik immer wieder Umbrüche. Waren diese in den Anfangsjahren der Bundesrepublik vor allem auf ideologische und parteipolitische Auseinandersetzungen zurückzuführen (Münch 2008: 196), sind es inzwischen europäische oder internationale Trends sowie der allgegenwärtige globale Wettbewerb, die immer wieder eine Änderung der nationalen bildungspolitischen Ausrichtung erforderlich machen: So wirken sich internationale Leistungsvergleichsstudien, der 1999 eingeleitete Bolognaprozess, Hochschulrankings oder Förderstrategien der Europäischen Union unmittelbar auf die nationale bildungspolitische Prioritätensetzung aus (Niemann/Dobbins/Martens 2017).

Gleichzeitig führt die Wahrnehmung des steigenden Drucks auf das Bildungswesen in Verbindung mit den Finanznöten einzelner Länder und Kommunen nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch bei politischen Akteuren offenbar zu der Einschätzung, die föderale Verfasstheit der bundesdeutschen Bildungspolitik sei ein Luxus, den man sich bei optimalen Bedingungen zwar leisten könne – aber eben nicht müsse. Ginge es allein nach den bundesdeutschen Bürgerinnen und Bürgern, würde die Bildungspolitik bundesweit einheitlich geregelt. Diese Erkenntnis wird für Befürworter bundesstaatlicher Strukturen dadurch nicht erfreulicher, dass sich aus Sicht der repräsentativ Befragten ohnehin höchstens drei Politikbereiche für eine landesrechtliche Regelung eignen: Die Bestimmung der Ladenöffnungszeiten, der Ausbau der Kinderbetreuung sowie die Festlegung von Gebühren für staatliche Dienstleistungen (Peterson/Grube 2017: 302f.). Die regelmäßig vorgetragene Forderung nach einer stärkeren Vereinheitlichung des bundesdeutschen Schulwesens⁶ scheint in einer Zeit besonders zu verfangen, in der selbst der bauliche Zustand von Schulen im Allgemeinen und der Zustand von Schultoiletten im Besonderen zum Thema eines Bundestagswahlkampfes werden kann und in der dem Zentralstaat offenbar eine größere diesbezügliche Kompetenz als den Ländern unterstellt wird.⁷ Die geringe Bereitschaft der Wählerschaft, angesichts der großen Vorzüge föderaler Strukturen die Nachteile einer bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Kauf zu nehmen (Laufer/Münch 2010: 25ff.), schlug sich bei der Bundestagswahl 2017 auch in den Wahlprogrammen einzelner Parteien nieder. Den Sozialdemokraten beispielsweise schwebte die „Bündelung aller Kräfte“ in einer „Nationalen Bildungsallianz“ vor. Bildung, so die SPD, sei „eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“. Daher wolle man mit einem neuen Grundgesetzartikel 104c „in einem ersten Schritt“ das sog. Kooperationsverbot, das seit 2006 im Grundgesetz verankert ist, „aufbrechen“. Auf diese Weise solle der Bund in finanzschwachen Kommunen „direkt in Bildungseinrichtungen wie Kitas, Schulen, Horte und Berufsschulen investieren können“. „Überall da, wo es sinnvoll ist, muss der Bund helfen können, Bildung besser zu machen.“ Hinter diesem Unitarisierungsfuror der SPD blieben die anderen Parteien – mit Ausnahme der Union – kaum zurück: Die FDP forderte in ihrem Wahlprogramm von 2017 „einheitliche Bildungsstandards in Deutschland“ und trat dafür ein, die Finanzierung des Bildungssystems müsse „eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ werden.⁸ Die AfD, deren Vertreter sich in der betreffenden Bundestagsdebatte zum Hüter der föderalen Staatsstruktur aufschwang,⁹ nannte in ihrem Wahlprogramm viele Einzelpunkte, die nach ihrer Einschätzung im Schul- und Hochschulsystem geändert werden müssten. Den Umstand, dass die entsprechenden Kompetenzen fast ausschließlich bei den Ländern liegen, thematisiert das

Wahlprogramm jedoch nicht.¹⁰ Die Linke sprach sich für eine komplette Aufhebung des „Kooperationsverbotes“ aus und trat sogar dafür ein, „Bildung als Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz verankern, damit für alle Kinder und Jugendlichen Bildungsgerechtigkeit hergestellt werden kann.“¹¹ Von den Parteien, die im Herbst 2017 schließlich in den Bundestag einzogen, bekannten sich allein CDU und CSU zur Landesaufgabe Bildungspolitik: „Schulbildung ist nach der Ordnung des Grundgesetzes Ländersache und wird es bleiben. Dennoch gibt es eine gesamtstaatliche Verantwortung, der wir uns stellen: Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt die Gleichwertigkeit von Bildung voraus.“¹²

Insgesamt deuten alle Anzeichen darauf hin, dass die Bundesrepublik Deutschland sich zu Beginn der 19. Legislaturperiode (seit Oktober 2017) mitten in einer weiteren Phase der bildungspolitischen Unitarisierung und Zentralisierung befindet. Drehte sich die Föderalismusreform 2006 noch um die Frage, wie man die Verflechtungen im Föderalstaat reduzieren und die Autonomie der Länder im Bildungswesen stärken könnte, wendete sich die Debatte nur zehn Jahre später fast um 180 Grad und alles deutet auf eine „erneute Stärkung und Bündelung von Kompetenzen beim Bund hin“ (Scheller 2017: 238).

Das Wiederaufleben der Kritik am „Kooperationsverbot“

Anders als die aktuelle bildungspolitische Debatte es vermuten lässt, geht die Diskussion um die Frage, ob der Bund sich mittels Finanzaufweisungen in die Bildungspolitik der Länder einmischen darf oder ob ein „Kooperationsverbot“ gelten soll, bereits auf die Föderalismusreform 2006 zurück. Damals fand sich eine verfassungsändernde Mehrheit, die den unitarischen Langzeittrend durchbrach und die Grundlage für eine neue Asymmetrie im deutschen Bundesstaat schuf (Münch 2007). Durch die Föderalismusreform 2006, deren Umsetzbarkeit von ihren Kritikern dem damaligen „neoliberalen“ Zeitgeist zugeschrieben wird (Butterwegge 2017: 189), veränderte sich das Bund-Länder-Verhältnis gerade auch im Bereich der Bildungspolitik signifikant. Getragen wurde auch dieser Teil der Föderalismusreform von dem Wunsch der leistungstärkeren Länder, die für autonomieschädlich gehaltenen Einmischungen des Zentralstaates zu beschränken.

Hochschulen

Zunächst wurden durch die Abschaffung von Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG (Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens) die entsprechenden Gesetzgebungsbefugnisse (mit Ausnahme der Regelungskompetenz für den Hochschulzugang und die Hochschulabschlüsse, Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG) in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt. Das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht der Landesbeamten und der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, also u.a. auch das der (Hochschul-)Lehrer und wissenschaftlichen Angestellten, ging an die Länder über. Durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (soweit nicht Teilgebiete in bestimmten Fällen über Art. 91b GG erhalten bleiben) bei gleichzeitiger Kompensationsregelung in Art. 143c GG bis zum Jahr 2019 wurde den Ländern die ausschließliche Regelungskompetenz für den Hochschulbau übertragen (Hauck 20011; Hoymann/Münch 2011).

Schulen

Gleichzeitig waren ursprünglich zulässige Investitionshilfen des Bundes für den Schulbereich (Art. 104a Abs. 4 GG a.F.) und damit die Finanzhilfen des Bundes etwa zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen der Länder (Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“) rechtlich nicht länger möglich. Auf diese Weise wollten die unionsregierten Länder bundespolitischen Einmischungen wie dem umstrittenen Ganztagschulbauprogramm von 2003 bis 2009 („Zukunft, Bildung und Betreuung“) der rot-grünen Bundesregierung entgegentreten. Der bisherige Art. 104a Abs. 4 GG wurde durch Art. 104b GG ersetzt, der die Gewährung von Finanzhilfen an eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bindet. Das sich daraus ergebende „Kooperationsverbot“ beschränkt sich aber (entgegen der ursprünglichen Absicht unionsgeführter Länder) auf das Schulwesen.

Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Gleichzeitig erlaubt es die ebenfalls 2006 in Kraft getretene Neufassung von Art. 91b GG Bund und Ländern, bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zumindest in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenzuwirken. Auf dieser Regelung basieren seither zahlreiche hochschulpolitische Maßnahmen, u.a. der „Hochschulpakt“, die „Exzellenzstrategie“, der „Pakt für Forschung und Innovation“ sowie der „Qualitätspakt Lehre“ wie auch die „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“. Die Beschränkung des „Kooperationsverbots“ auf das Schulwesen änderte aber nichts daran, dass nicht alle Länder finanziell in der Lage waren und sind, den damit verbundenen Mittelausfall durch eigene Gelder zu ersetzen. Seit der Föderalismusreform 2006 fällt die Spreizung der Leistungsangebote der Länder im Schulbereich noch größer aus. Daran ändert auch die Durchbrechung des „Kooperationsverbotes“ durch eine auf extreme Notlagen bezogene Ausnahmeklausel in Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG nichts, die durch die Föderalismusreform II der damaligen Großen Koalition (2005-2009) im Jahr 2009 verankert wurde: „Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes Finanzhilfen gewähren.“

Auch nach der Verankerung dieser Ausnahmeregelung stand das „Kooperationsverbot“ weiterhin in der Kritik. Die neuerliche Große Koalition (2013-2017) einigte sich schließlich auf eine weitere Änderung von Art. 91b Abs. 1 GG (seit 1.1.2015) (Wolf/Heinz 2016: 11f.):¹³ Im Unterschied zur bisherigen Fassung ist darin ausdrücklich die Lehre als Feld der Zusammenarbeit im Fall überregionaler Bedeutung aufgenommen. Der Bund kann seither Hochschulen, einzelne Institute oder auch Institutsverbände auch langfristig und sogar in Bezug auf die Grundfinanzierung der Hochschulen fördern.¹⁴

Kommunale Bildungsinfrastruktur

Die nächste Lockerung ließ nicht lange auf sich warten. Im Rahmen der Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Jahr 2017, also wiederum während der Großen Koalition, wurde ein neuer Art. 104c in das Grundgesetz einge-

fügt, der Finanzhilfen des Bundes ermöglicht: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.“ Dieser Sondertatbestand soll dem „bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ Rechnung tragen.¹⁵ Kritikern gilt die Neuregelung auch deshalb als „völlig systemfremd und verfehlt“, da sie ignoriere, „... dass es Sache des jeweiligen Landes ist, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften zu sorgen.“ Im Übrigen solle das Grundgesetz auch bei Fragen der Schullasten „nicht in die Länderzuständigkeiten einbrechen“.¹⁶ Die Begründung der gesetzlichen Neuregelung erscheint symptomatisch: Die Debatte um (angeblich) marode Schulen in Deutschland flackert seit einigen Jahren in regelmäßigen Abständen auf. Dass diese Debatte auch von den Vertretern der politischen Parteien geführt und geschürt wird, die seit Jahrzehnten auf allen staatlichen Ebenen politische Verantwortung tragen, dürfte nicht zuletzt auf die öffentlichen Reaktionen auf die sog. Flüchtlingskrise 2015/2016 zurückzuführen sein: Wohl auch um sich nicht noch mehr dem populistischen Vorwurf auszusetzen, für die Flüchtlinge werde „zu viel“ und für die einheimische Bevölkerung „zu wenig“ getan, scheinen Politiker aller Parteien bereit, auch angestammte föderale Grundsätze über Bord zu werfen. Dass dabei selbst die Unionsfront bröckelt, zeigt eine Stellungnahme des Präsidenten des Städte- und Gemeindebundes, des bayerischen Bürgermeisters Uwe Brandl (CSU). Er kritisierte das Kooperationsverbot als „Rückfall in vergangene Jahrzehnte“ und forderte, dass der Bund auch rechtlich in die Lage versetzt werden müsse, die benötigten Gelder zur Verfügung zu stellen.¹⁷

Die Regelung über Bundesmittel für die kommunale Bildungsinfrastruktur ist mit der noch in der Föderalismusreform 2006 angestrebten klaren verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung nicht zu vereinbaren.¹⁸ Dass die damit verbundene „Lockerung des Kooperationsverbots“¹⁹ offenbar manchem politischen Akteur immer noch nicht weit genug ging, zeigt die Fortführung der Debatte unter unterschiedlichen Vorzeichen in einzelnen Landtagen,²⁰ im Bundesrat sowie im Bundestag. Im Bundestag hielten sich die Gegner des Kooperationsverbotes in der Fraktion Die Linke nicht mit den Feinheiten der föderalen Aufgabenverteilung auf, sondern ließen dem Wunsch nach Finanzspritzen des Bundes plakative Botschaften folgen: „Kein Mensch kann nachvollziehen, weshalb es dem Bund nicht möglich sein soll, sich an guter Bildung finanziell zu beteiligen.“²¹ Und im Bundesrat begründeten sieben Landesregierungen (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen)²² ihren Antrag auf vollständige Aufhebung des sog. „Kooperationsverbotes“ mit steigenden Anforderungen an frühkindliche Bildung, die sich z.B. aus dem Zuwanderungsdruck auf die Städte ergeben, mit der Umsetzung von inklusiver Bildung, der flächendeckenden Weiterentwicklung von Ganztagschulen, der Notwendigkeit digitaler Bildung und Medienkompetenz, der steigenden Notwendigkeit für Schulsozialarbeit sowie der Gewährleistung des Rechts auf Bildung auch für Flüchtlinge.²³

Die Debatte um Bildungsgerechtigkeit

Auch über Bildungsgerechtigkeit, also über die Relevanz der sozioökonomischen Herkunft eines Kindes für Schulerfolg und damit Bildungs- und Lebenschancen in Deutschland,²⁴ wird bereits seit Jahrzehnten und meist unter Bezug auf die föderalen

Strukturen debattiert.²⁵ Vor dem Hintergrund der Veränderung der Gesellschaft durch Zuwanderer und durch die Inklusion von Menschen mit Behinderung wird kritisiert, das bundesdeutsche Bildungssystem sei aus strukturellen Gründen nicht geeignet, Begabungsressourcen angemessen auszuschöpfen (Holtappels 2017: 17ff.).²⁶ Gleichzeitig entspannt sich vor allem an der Integration von Flüchtlingskindern – von der früheren Vorsitzenden der Kultusministerkonferenz, der Bildungssenatorin von Bremen, Claudia Bogedan, als „größte schulpolitische Herausforderung“ bezeichnet –²⁷ eine Debatte, ob die Leistungsanforderungen an Schülerinnen und Schüler angesichts einer Steigerung des Migrantenteils bei Viertklässlern von 2011 auf 2016 um durchschnittlich ein Drittel²⁸ abgesenkt werden müssten.²⁹ Mit dieser Debatte werden offenbar unterschiedliche Ziele verfolgt: Zu der Absicht, die Öffentlichkeit über die Hintergründe für eine zeitweise faktische Absenkung staatlicher Leistungen und deren Folgen zu informieren, tritt unter dem Vorzeichen einer bildungspolitischen Debatte vermutlich das eigentliche Ziel, nämlich stärkere Restriktionen in der Migrationspolitik argumentativ zu unterfüttern.

Auch die Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) 2016 (Hußmann u.a. 2017),³⁰ die ein Absinken des Leistungsniveaus von Grundschulern in Deutschland im internationalen Vergleich diagnostizierte, befeuerte die Debatte sowohl über die Vorzüge ganztägig organisierter Schulen³¹ als auch über die Frage, wie die Leistungsdefizite von Schülern aus „bildungsfernen“ Familien zu beheben sind.³² Diese Auseinandersetzungen führen mitten hinein in eine Debatte über Chancengerechtigkeit in der Bildung und über den Auftrag des Schulsystems: Dabei geht es vor allem um die Frage nach den Konsequenzen, die die Bildungspolitik aus dem Allgemeinplatz ziehen muss, jedes Kind müsse „mitgenommen“ werden. Ob daraus folgt, dass jedes Land für ein Schulsystem zu sorgen hat, das mittels differenzierter Schultypen bei größtmöglicher „Durchlässigkeit“ den unterschiedlichen individuellen Leistungspotentialen Rechnung trägt oder vielmehr die einzelnen Schulen als Institution so strukturiert und organisiert sein, dass sie dem individuellen Förderungsbedarf und Leistungsvermögen Rechnung tragen können, ist nicht nur parteipolitisch umstritten.³³ Nachdem es nur einem Teil der Länder aufgrund ihrer finanziellen und/oder demografischen Situation überhaupt möglich ist, die für beide Strategien unabdingbare personelle Ausstattung aufzubringen, ist auch diese Debatte nicht ohne Bezüge zum Bildungsföderalismus zu führen.

Fazit

An den aktuellen Debatten über den bundesdeutschen Bildungsföderalismus ist mehreres bemerkenswert: Zunächst die Tatsache, dass innerhalb von wenigen Jahren mehrfach gegenläufige „Reparaturarbeiten“ an den föderalen Regeln zur Finanzierung bildungspolitischer Maßnahmen für erforderlich gehalten wurden (Lhotta 1993). Dieses Hin und Her ist jedoch nicht allein darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland um einen föderalen Staat mit einer nicht föderalen Gesellschaft handelt (Erk 2003). Relevanter dürfte sein, dass der Wettbewerbs- bzw. Laborcharakter föderaler Systeme (Laufer/Münch 2010: 28; Sturm 2004: 25) in Konflikt gerät mit dem öffentlichen und privaten Interesse an schulpolitischer Beständigkeit. Im Übrigen fällt auf, dass das föderale Gesetz des „Goldenen Zügels“ (Sturm 2001: 44f.) in der Debatte um eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Bildungsinfrastrukturen offenbar keine Rolle spielt: Es wird also nicht berücksichtigt,

dass jede Landesregierung, die Mittel des Bundes z.B. deshalb ausschlägt, weil sie die damit verfolgten sozial- oder bildungspolitischen Ziele aus landes- oder parteipolitischen Gründen nicht teilt, in die massive Kritik der Öffentlichkeit, ihrer Kommunen sowie der Opposition im Landtag geriete. Regelungen wie Art. 104c GG bieten dem Bund daher fast automatisch die Möglichkeit, auch inhaltlich auf bildungspolitische Maßnahmen Einfluss zu nehmen.

Ein großer Teil der bundesdeutschen Öffentlichkeit bezweifelt offenbar mehr denn je, dass sich die Bundesrepublik Deutschland einen in der Substanz gehaltvollen Bildungsföderalismus noch länger leisten könne. Die Vehemenz, mit der diese Debatte derzeit ausgefochten wird, weist auf eine besondere Konstellation hin: Während sich der äußere Druck auf das bundesdeutsche Bildungssystem durch den internationalen Wettbewerb sowie die Auswirkungen von Digitalisierung und Globalisierung erhöht,³⁴ erscheinen die bundesdeutschen Schulen aufgrund des derzeitigen Missverhältnisses zwischen integrations- und inklusionsbedingten Anforderungen einerseits und finanzpolitischer Leistungsfähigkeit vieler deutscher Länder und Kommunen andererseits nicht angemessen ausgestattet. Diese Konstellation verstärkt die ohnehin besonders von Rechtspopulisten geschürte Befürchtung, das bundesdeutsche Bildungssystem sei weniger als früher geeignet, die Absolventen hervorzubringen, die der internationalen Konkurrenz gewachsen sind.³⁵ In der Folge neigen sowohl die Öffentlichkeit als auch politische Entscheidungsträger, auf eine Stärkung des zentralstaatlichen Einflusses als Lösung zu setzen. Angesichts der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung gelten offenbar Finanzierungsregelungen als die einfachste Möglichkeit, die gewünschte stärkere Vereinheitlichung der bundesdeutschen Schulsysteme zu erreichen. Der große Rückhalt für diesen Lösungsansatz ändert aber nichts daran, dass er der Zielsetzung der Föderalismusreform 2006 widerspricht und geeignet ist, die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands zu gefährden. Ungeachtet des flüchtlings- und integrationspolitischen Krisenmodus, in dem sich die bundesdeutsche Politik seit dem Herbst 2015 befindet, scheint dieses Risiko unangemessen hoch.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Pressemitteilung vom 11.1.2017 [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/01/asylantraege-2016.html>].
- 2 Vgl. z.B. die von der Fraktion Die Linke beantragte Aktuelle Stunde in der Bremischen Bürgerschaft „Land unter an den Schulen – Forderungen der Bremer Schulleitungen schnell umsetzen“, Bremische Bürgerschaft (Landtag), PlPr 19/14 vom 24.2.2016, S. 971ff.
- 3 Kultusministerkonferenz KMK (Hrsg.): Bericht der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.10.2016); [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2016/2016_10_06-Bericht-Integration.pdf].
- 4 Vgl. KfW (Hrsg.): „Kommunale Investitionen in Schulen – erste Erfolge sichtbar, aber noch viel zu tun“, KfW Research Nr. 154 vom 28.12.2017; [<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-195-Dezember-2017-Sachaufwand-Kommunen.pdf>].
- 5 Vgl. das gleichnamige Positionspapier des Wissenschaftsrates aus dem Jahr 2015 [<https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4594-15.pdf>].
- 6 Vgl. z.B. Gaschke, Susanne: Der deutsche Bildungsprovinzialismus ist überholt, in: Die Welt vom 21.8.2017,

- [<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article167835325/Der-deutsche-Bildungsprovinzialismus-ist-ueberholt.html#Comments>].
- 7 Vgl. Budras, Corinna: Wer traut sich auf das Schulklo? Die Schultoilette entwickelt sich prächtig: Vom stillen und verwahrlosten Örtchen wird sie zum Wahlkampfslager. Über die Karriere eines Themas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.9.2017 [http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sanierungen-und-wahlkampf-schultoiletten-als-wahlkampfthema-15169786.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0]; vgl. auch Infratest dimap: ARD-DeutschlandTREND, September II 2017 [<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/september-ii/>].
 - 8 Denken wir neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: Schauen wir nicht länger zu, S. 21
 - 9 Vgl. MdB Götz Frömming (AfD), Deutscher Bundestag PlPr 19/3 vom 22.11.2017, S. 194.
 - 10 Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl um Deutschen Bundestag am 24. September 2017, S. 43-45.4. September 2017
 - 11 Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2017 beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag, Hannover, 9. bis 11. Juni 2017, S. 50.
 - 12 Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021, CDU/CSU, S. 35.
 - 13 Die Autoren schätzen die Änderung von Art. 91b GG als eine „eher überwertete erste Reform der Föderalismusreform“ ein, die die „dynamische Adaptionsfähigkeit des deutschen Föderalismus unter Beweis“ stelle.
 - 14 Vgl. Borgwardt, Angela: Neuer Artikel 91b GG: Was ändert sich für die Wissenschaft? Publikation zur Konferenz am 19. Mai 2015 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2015; für eine Gegenüberstellung von Art. 91b GG a.F. und der Neuregelung vgl. ebd., S. 10 [<http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12269.pdf>].
 - 15 Gesetzentwurf BReg. Drucksache 18/11131 vom 13.02.2017.
 - 16 Stellungnahme Prof. Dr. Stefan Koriath zum Entwurf der Bundesregierung vom 13.2.2017 zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 16.3.2017, S. 6; vgl. Stenographisches Protokoll der Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses 18/9 vom 20.3.2017, S. 77, [https://www.bundestag.de/blob/499518/5e9ab1c40da6b10c884d564d1b7dda85/098_protokoll-data.pdf].
 - 17 Vgl. o.V.: Städtebund fordert Milliarden für Schulen und Straßen, in: Zeit online vom 3.1.2018 [<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-01/kooperationsverbot-bildung-kommunensondierungsgespraech-investitionen>].
 - 18 In den Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates werden diese Bedenken höchstens am Rande thematisiert, vgl. BR-Drs. 814/1/16 vom 31.1.2017, S. 19ff.
 - 19 So der damalige Bundesminister des Innern, Wolfgang Schäuble (CDU), bei der Beratung der Grundgesetzänderungen im Bundesrat, 958. Sitzung vom 2.6.2017, S. 263.
 - 20 Vgl. die damalige Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, Hannelore Kraft (SPD), NRW-LT Plenarprotokoll 16/126 vom 9.11.2016, S. 13033.
 - 21 MdB Birke Bull-Bischoff (Die Linke), Deutscher Bundestag PlPr 19/3 vom 22.11.2017, S. 191.
 - 22 Vgl. deren Antrag auf Entschließung des Bundesrates „Kooperationsverbot im Bildungsbe- reich aufheben“, BR-Drs. 621/17 vom 6.9.2017.
 - 23 Ebd., S. 1.
 - 24 Vgl. Roland-Berger-Stiftung (Hrsg.): Schule 4.0: Bildungsgerechtigkeit als Basis für sozialen Frieden, Wachstum und Wohlstand. München 2017 [http://www.rolandbergerstiftung.org/fileadmin/user_upload/rbs/Studie/Schule_4.0_Roland_Berger_Stiftung_122017.pdf].
 - 25 Vgl. Deutscher Lehrerverband (Hrsg.): Bildungsgerechtigkeit. Fachtagung Dokumentation 2008. Bonn 2009 [<http://www.lehrerverband.de/Bildungsgerechtigkeit.pdf>].
 - 26 Vgl. ebd.

- 27 Zitiert nach Osel, Johann: „Wir leben in einer neuen Gesellschaft“, in: sz.de vom 8.1.2016 [<http://www.sueddeutsche.de/bildung/fluechtlinge-wir-leben-in-einer-neuen-gesellschaft-1.2809459>].
- 28 Vgl. Kultusministerkonferenz (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2016: Veränderte Schülerschaft stellt Grundschulen vor große Herausforderungen, Pressemitteilung vom 13.10.2017 [<https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/iqb-bildungstrend-2016-veraenderte-schuelerschaft-stellt-grundschulen-vor-grosse-herausforderungen.html>].
- 29 Zu entsprechenden Überlegungen des Bundesinnenministers vgl. Priboschek, Andrej: Wegen Flüchtlingskindern: De Maizièrë kündigt Senkung von Bildungsstandards an, in: news4teachers. Das Bildungsmagazin vom 4.11.2015 [<http://www.news4teachers.de/2015/11/wegen-fluechtlingskindern-de-maiziere-kuendigt-senkung-von-bildungsstandards-an/>].
- 30 Hußmann, Anke u.a. (Hrsg.): IGLU 2016. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster/New York: Waxmann 2017 [<https://www.waxmann.com/?eID=texte&pdf=3700Volltext.pdf&typ=zusatztext>].
- 31 Vgl. den Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (15. Kinder- und Jugendbericht), BT-Drs. 18/11050 vom 1.2.2017, v.a. S. 329ff.
- 32 Freidel, Morten: Mischt Grundschüler! In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.12.2017 [<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/iglu-studie-grundschulen-brauchen-mehr-soziale-mischung-15333139.html>].
- 33 Vgl. Roland-Berger-Stiftung (Hrsg.): Schule 4.0: Bildungsgerechtigkeit als Basis für sozialen Frieden, Wachstum und Wohlstand. München 2017, S. 17. [http://www.rolandbergerstiftung.org/fileadmin/user_upload/rbs/Studie/Schule_4.0_Roland_Berger_Stiftung_122017.pdf].
- 34 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Weißbuch Arbeiten 4.0. Berlin 2017 [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile].
- 35 Vgl. Soldt, Rüdiger: AfD in Baden-Württemberg: Meuthen hui, innen pfui, in: FAZ vom 25.02.2016 [http://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-baden-wuerttemberg/vor-der-wahl-die-masslosigkeit-der-afd-anhaenger-14090781-p2.html?printPagedArticle=true#pageIndex_1].

Literatur

- Busemeyer, Marius R./Lergetporer, Philipp/Wößmann, Ludger: Public Opinion and the Political Economy of Educational Reforms: A Survey, in: *European Journal of Political Economy* 2017 <https://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.08.002>
- Butterwegge, Christoph: Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-) Politik, in: Christoph Butterwegge/Bettina Lösch/Ralf Ptak (Hrsg.): *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden 2017 (3. Aufl.), S. 123-200. https://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-20006-4_3
- Erk, Jan: Federal Germany and its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction, in: *Canadian Journal of Political Science*, 2003, S. 295-317. <https://doi.org/10.1017/S0008423903778640>
- Haug, Volker: Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus* 2011, Baden-Baden 2011, S.176-187. https://doi.org/10.5771/9783845225388_176
- Holtappels, Heinz Günter: Schulsystem im Umbruch. Entwicklungstendenzen in zentralen Feldern der Schulstruktur in Deutschland, in: Ders. (Hrsg.): *Entwicklung und Qualität des Schulsystems. Neue empirische Befunde und Entwicklungstendenzen*. Münster/New York: Waxmann 2017, S. 11-52
- Hoymann, Tobias/Münch, Ursula: Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilwei-

- se) wieder zurückholten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden 2011, S. 205-217
https://dx.doi.org/10.5771/9783845232485_205
- Hußmann, Anke u.a. (Hrsg.): IGLU 2016. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster/New York: Waxmann 2017
[\[https://www.waxmann.com/?eID=texte&pdf=3700Volltext.pdf&typ=zusatztext\]](https://www.waxmann.com/?eID=texte&pdf=3700Volltext.pdf&typ=zusatztext).
- Lauffer, Heinz/Münch, Ursula: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2010 (8. Aufl.)
- Lhotta, Roland: Der „verkorkste Bundesstaat“: Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 24 (1993), S. 117-132
- Münch, Ursula: Familienpolitik zwischen Sozialstaatlichkeit und Ökonomisierung, in: Michael Spieker (Hrsg.): Der Sozialstaat. Fundamente und Reformdiskurse. Baden-Baden 2012, S. 229-250. <https://doi.org/10.5771/9783845238517-229>
- Münch, Ursula: Vernachlässigung eines „Hausguts“. Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: Henrik Scheller/Josef Schmid (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Nomos 2008, S. 186-215. <https://doi.org/10.5771/9783845210650-186>
- Münch, Ursula: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik. In: Jahrbuch des Föderalismus 2007, S. 224-237.
<https://doi.org/10.5771/9783845205397-164>
- Niemann, Dennis/Dobbins, Michael/Martens, Kerstin: Zentralisierung und Dezentralisierung der Hochschulpolitik in Deutschland und der Schweiz, in: Josef Schmid/Karin Amos/Josef Schrader/Ansgar Thiel (Hrsg.): Governance und Interdependenz von Bildung. Internationale Studien und Vergleiche, Baden-Baden 2017, S. 197 bis 225.
<https://dx.doi.org/10.5771/9783845281087-197>
- Petersen, Thomas/Grube, Norbert: Die Verlockung des Zentralismus: Paradoxe Einstellungen der Bevölkerung zum föderalen Staatswesen, seinen Institutionen und zur einheitlichen Bildungspolitik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos 2017, S. 279-309. <https://dx.doi.org/10.5771/9783845288253-295>
- Scheller, Henrik: Der deutsche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF): Jahrbuch des Föderalismus 2017, Baden-Baden 2017, S. 238-251. <https://dx.doi.org/10.5771/9783845288253-238>
- Sturm, Roland: Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Gütersloh/Berlin: Bertelsmann Stiftung/Konrad-Adenauer-Stiftung 2004
- Sturm, Roland: Föderalismus in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich 2001.
<https://doi.org/10.1007/978-3-322-85153-6>
- Wolf, Frieder/Heinz, Dominic: Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer 2016, S. 11-34
https://doi.org/10.1007/978-3-658-08303-8_2