

# Zwischenruf

## Wider die Kleinstaaterei in Bildung, Ausbildung und Wissenschaft

In den Koalitionsvereinbarungen findet sich im Anhang ein nachgerade alarmierendes Dokument zur Neugliederung der Aufgaben von Bund und Ländern. In den Bereichen Bildung und Ausbildung ist dort die alleinige Zuständigkeit der Länder für Schulen und Hochschulen vorgesehen

Es ist noch nicht lange her, dass wir uns über die Ergebnisse der zweiten PISA-Studie freuten, über bessere Kompetenzwerte in fast allen Bundesländern und darüber, dass die Unterschiede zwischen den Bundesländern leicht zurückgegangen sind (vgl. Abbildung 1 auf Seite 55). Auch die anfängliche Sorge war unbegründet, die bessere Positionierung der schwachen Bundesländer sei dadurch „erkauft“, dass lediglich die Gruppe der leistungsstarken Schülerinnen und Schüler zugenommen hat, die Gruppe der Kompetenzarmen aber gleich geblieben oder sogar größer geworden ist. In allen Ländern – mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens – konnte der Anteil derer verringert werden, die nicht über die erste Kompetenzstufe hinauskommen und damit als Risikogruppe gelten.

Doch dann, überraschend, die Ankündigung von Neuwahlen und eine nicht mehr erwartete politische Verständigung über die Neuordnung der Länderkompetenzen, auch im Bereich von Bildung und Ausbildung. Nach entsprechender Änderung des Grundgesetzes würden etwa die Gemeinschaftsaufgabe im Hochschulbau (Art. 91 a GG) an die Länder übergehen. Ebenfalls aufgekündigt wird die gemeinsame Bildungsplanung (Art. 91 b GG). Sie gilt als nicht mehr zeitgemäß und wird ersetzt durch eine „gemeinschaftliche Evaluation und Bildungsberichterstattung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“. Für die aus der Berichterstattung zu ziehenden Konsequenzen sind wiederum „allein die Länder zuständig“.

Welche Folgen dürften diese Neuregelungen haben? Verscherbeln wir unser Tafelsilber (siehe Forum 2/05)? Sind wir auf dem Weg zurück in die Kleinstaaterei?





### Aus dem Leben

Zwei Erlebnisse aus dem letzten Jahr. Ein Kollege zieht von Nürnberg nach Berlin. Nach wenigen Monaten treffen wir uns dort, die Familie scheint bedrückt. Die Isolation der Großstadt, „soziale Exklusion“? Nein, es sind die Kinder, genauer: die Schule. Alles ist langweilig, der Stoff längst bekannt. In Berlin ist man ein Jahr, in manchen Fächern noch länger zurück. Aufgrund anderer Fächerkombinationen sind Klassen auch so einfach nicht zu überspringen. Lustloses Fernsehen, stundenlanges Gameboy spielen füllen das schulische Integrationsloch, die Eltern sind frustriert und hilflos. Ein anderer Kollege kommt dagegen gerade aus Berlin nach Nürnberg. „Haben Sie eine Wohnung in Nürnberg gefunden?“ „Ja, ein kleines Appartement, alles bestens“. „Warum denn das?“, fragen wir, „wo ist die Familie?“ Und wieder kommt der Hinweis auf die Schule. Die Frau (!) bliebe doch besser in Berlin, er pendle, die Kinder hätten ansonsten ein bis zwei Jahre aufzuholen.

Bildung als Mobilitätsbremse, Mobilität auf Kosten der Kinder, auf Kosten des familiären Zusammenhalts. In einer Zeit, in der wir immer mehr Mobilität fordern und fördern, in der wir noch immer mit der Erwerbstätigkeit beider Partner, der Verbindung von Beruf und Familie, unsere Probleme haben, errichten wir weitere Mobilitätsbarrieren für Eltern. Später werden sie zu Hürden für die Kinder.

### Wie die Würfel fallen

Nach Verlassen der Schule ist das Erlernte selbst der Schlüssel, der den Zugang zu Universitäten öffnet. Zunehmend weniger ist es der Gymnasialabschluss als solcher. Aber das Erlernte hängt eben vom Bundesland ab, in das man hineingeboren wird (Abbildung 2 auf Seite 55) und das man sich als Kind nicht aussuchen kann. Die in Deutschland ohnehin besonders ausgeprägte Abhängigkeit des Bildungsniveaus der Kinder vom Bildungsniveau der Eltern wird dadurch noch verschärft. Das Arbeitermädchen vom Lande – so die Figur von Hansgert Peisert und Ralph Dahrendorf aus den 60er Jahren – nimmt heute die Gestalt eines Kindes niedrig Qualifizierter – und oft Arbeitsloser – aus den nördlichen und östlichen Bundesländern an. Ein bildungspolitischer Partikularismus birgt weiterhin die Gefahr, dass durch länderspezifische Sonderregelungen in der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen die ohnehin geringe Mobilität junger Menschen gebremst wird.

### Es war einmal

Die (Teil-)Zuständigkeit des Bundes für Bildung wurde, ebenfalls von einer großen Koalition, vor 35 Jahren eingeführt. Die Begründung ist hochaktuell: Angesichts der damaligen „Bildungskatastrophe“ und des drohenden wirtschaftlichen Niedergangs müsse Bildung endlich zu einem nationalen Thema werden, die Aufgabe überstiege die Kraft der Länder.

Was nur hat sich an der Sachlage geändert, um bei gleicher – allenfalls verschärfter – Ausgangslage heute zum gegenteiligen Schluss zu kommen? Übersteigen die riesigen Herausforderungen im Bildungsbereich, der Abbau der Bildungsarmut, die Strukturreformen der beruflichen Bildung, die Neuordnung der Universitäten oder die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus etwa die Möglichkeiten des Bundes? Wäre dies der Fall, so würde man in einem Bereich resignieren, der die Zukunft Deutschlands fraglos mitentscheidet. Ganz sicher aber überschreiten diese Herausforderungen die Möglichkeiten der Länder, denn in der Steuer- und Finanzierungsstruktur des deutschen Föderalismus läuft ohne den Bund nur wenig.

Abbildung 1

**Lesekompetenz bei PISA 2003 (Mittelwerte)**

Die deutschen Bundesländer im Vergleich

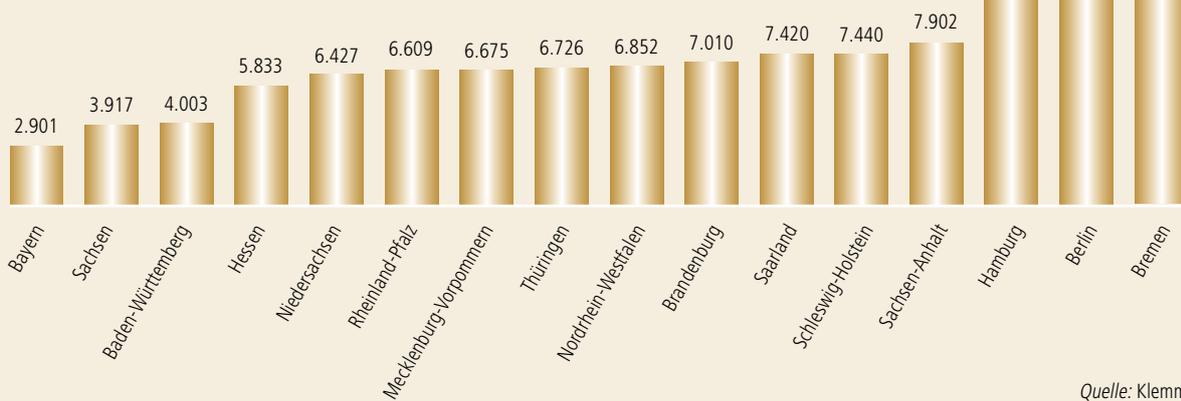


Quelle: Prenzel et al., 2005, S.88

Abbildung 2

**Schuldenstand je Einwohner nach Bundesländern**

in Euro

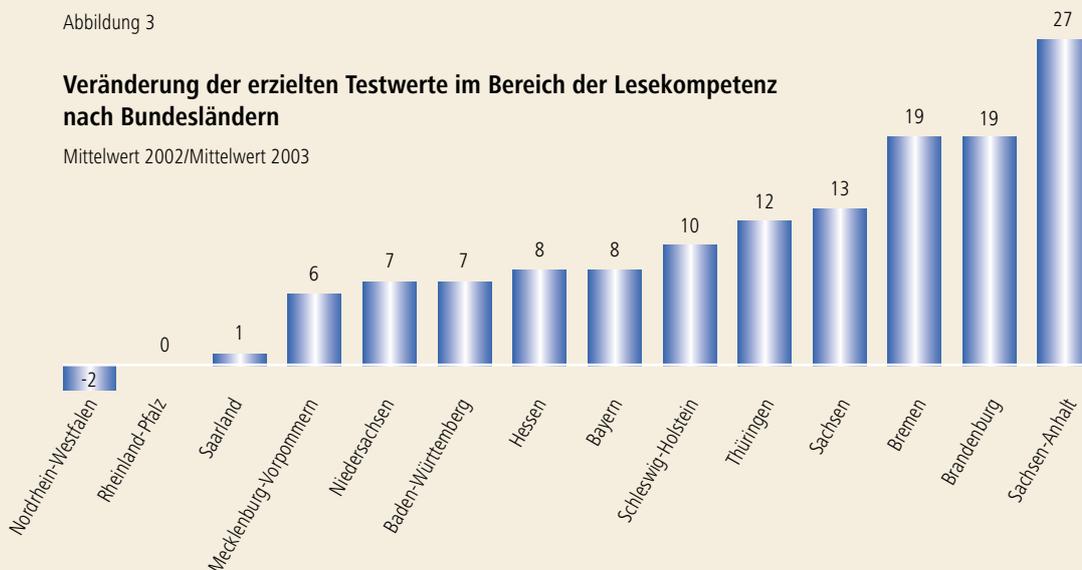


Quelle: Klemm, 2005, S.48

Abbildung 3

**Veränderung der erzielten Testwerte im Bereich der Lesekompetenz nach Bundesländern**

Mittelwert 2002/Mittelwert 2003



Anmerkung: Für Berlin und Hamburg liegen in PISA 2000 die entsprechenden Mittelwerte nicht vor. Beide Länder sind daher in dieser Grafik nicht abgebildet.  
 Quelle: Baumert et al., 2002, S.17  
 Prenzel et al., 2005, S.48  
 eigene Berechnungen

### Zu viel Ruhe vor dem Sturm

Die politische Seite behauptet nun, einen Abbau von Bildung würde es nicht geben. Warnende Stimmen fast aller Repräsentanten der großen Wissenschaftsorganisationen und der Bildungsexperten werden nicht gehört, der öffentliche Diskurs bleibt leise und verhalten – vergleicht man Auseinandersetzungen um Rentenzugang oder Kombi-lohn. Und was wohl würde geschehen, wenn die Arbeitsmarktpolitik ebenso radikal dezentralisiert werden würde? Dabei sind die Herausforderungen immens. So steigt die Zahl der Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung von 238.000 im Jahre 2004 auf 293.000 im Jahre 2011. Das entspricht einer Steigerung um etwa 23 Prozent. Die Studierendenzahlen wachsen laut der aktuellen KMK-Prognose von 1,96 Millionen im Jahr 2005 auf 2,41 bis 2,67 Millionen im Jahr 2014 und liegen bis 2020 über dem heutigen Niveau.

Steigende Studierendenzahlen sind angesichts des drohenden Akademikermangels von politischer Seite durchaus erwünscht. Im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation vieler Länder ist jedoch eine neuerliche „Untertunnelung“ des Studentenbergs – also mehr „Durchsatz“ statt höherer Qualität – zu befürchten oder eine Drosselung des Studierendenandrangs mit Hilfe loka-

ler Zulassungsbeschränkungen. Denn schon heute sind die Hochschulen bundesweit um 3 bis 4 Milliarden Euro unterfinanziert. Der Hinweis, der Bund würde trotz Föderalismusreform weiterhin die gleichen Summen an die Länder überweisen, ist richtig, ändert aber nichts an der Argumentation. Der Hochschulbau ist zwar bis 2013 gesichert; danach fließen die Gelder jedoch ohne Zweckbindung an die Finanzministerien der Länder. Es ist unwahrscheinlich, dass bei der desolaten Haushaltslage der Länder diese Gelder dann tatsächlich in voller Höhe an die Universitäten weitergegeben werden. Und auch auf allgemeinbildender Ebene sind in finanzschwachen Bundesländern durch die neue Balance zwischen Bund und Ländern dringend notwendige Initiativen gefährdet.

### Am Gelde hängt...

Geld ist nicht alles, das wissen wir. Doch eine solide finanzielle Ausstattung von Bildung und Ausbildung ist eine notwendige Bedingung für deren Exzellenz, die wir so dringend brauchen. Wie groß die Diskrepanzen zwischen den Ländern schon heute sind, zeigen einige Zahlen. Die Verschuldung der Bundesländer beträgt zwischen 2.901 Euro je Einwohner in Bayern und 14.368 Euro je Einwohner in Berlin (siehe Abbildung 3 auf Seite 55). Schon heute liegen Welten zwischen den Ausgaben pro Schüler in verschiedenen Schulformen: In der Grundschule werden je Schüler in Brandenburg nur 3.200 Euro ausgegeben, in Thüringen sind es über 2000 Euro mehr (5.300 €). Das Saarland gibt für jeden Schüler in allgemein bildenden Schulen im Durchschnitt 4.300 Euro aus, in Hamburg liegt der entsprechende Aufwand bei 6.600 Euro pro Schüler. Auch hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen für berufsbildende Schulen ist der Abstand zwischen den Bundesländern beträchtlich.

Während in Brandenburg lediglich 2.300 Euro je Schüler ausgegeben werden, sind es in Hamburg 4.400 Euro. Die laufenden Grundmittel je Studierende im Tertiärbereich sind in Hessen mit 5.870 Euro am geringsten. Niedersachsen liegt mit 9.110 Euro vorne.

Im internationalen Vergleich ist Deutschland bei den Bildungsausgaben nur Mittelmaß. Die führenden Nationen der OECD wie die USA, Korea oder die nordischen



Länder, investieren – öffentliche und private Ausgaben zusammengezählt – um 1 bis 2 Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes mehr in ihre Zukunft. Es sieht derzeit nicht so aus, als könne Deutschland mit den meisten anderen OECD-Ländern Schritt halten.

### Was wir brauchen

Wir brauchen Klammern, Daten, Informationssysteme, Standards, bewusste Anstrengungen zur nationalen Konvergenz, die vielfältige Formen annehmen kann. Wir sollten jedenfalls nicht mit doppelter Zunge reden, bundesweite Mobilität einfordern und gleichzeitig deren Grundlagen aushöhlen. Der jüngst angestoßene „Hochschulpakt 2020“ gibt Anlass zur Zuversicht. Ziel des Paktes zwischen Landesministerien und Hochschulen ist, den drohenden Bildungskollaps abzuwenden und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems auch international zu stärken. Das geplante Maßnahmenpaket umfasst unter anderem die Aufstockung des Lehrpersonals sowie sächlicher und räumlicher Hochschulkapazitäten, um die angestrebten Qualitätsstandards trotz wachsender Studierendenzahlen erfüllen zu können. Auch auf allgemeinbildender Ebene braucht es einen solchen bundesweiten Pakt für Bildung. Nur so können kostenintensive Projekte wie etwa die Förderung der Ganztagschulen durchgesetzt und finanziert werden.

Die deutsche Version der „Methode der offenen Koordinierung“ in der Europäischen Gemeinschaft ist, wenn alles wie angekündigt kommt und Wunder ausbleiben, der letzte Hoffnungsträger für koordinierte und (vielleicht) konvergierende Abhilfe – bis zur nächsten erfolgreichen Verfassungsreform in einigen Jahrzehnten. Betrachtet man nämlich die Geschichte der deutschen Sozialpolitik, so hat sich im ganzen 20. Jahrhundert immer die Zentralisierung von Kompetenzen durchgesetzt. Dies mag auch in der Bildungspolitik der Fall sein, sobald man deutlicher erkannt haben wird, dass wir hier auf Abwege geraten sind.

### Literatur

- Baumert, Jürgen; Artelt, Cordula; Klieme, Eckhard; Neubrand, Michael; Prenzel, Manfred; Schiefele, Ulrich; Schneider, Wolfgang; Tillmann, Klaus-Jürgen; Weiß, Manfred (2002): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich: Zusammenfassung zentraler Befunde. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Internet: [http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA\\_E\\_Zusammenfassung2.pdf](http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA_E_Zusammenfassung2.pdf)
- Dahrendorf, Ralf (1966): Bildung ist Bürgerrecht. Hamburg: Nannen-Verlag.
- Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Leibfried, Stephan; Castles, Francis G.; Obinger, Herbert (2005): Conclusion: 'Old' and 'New' Politics in Federal Welfare States, in: Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis G. Castles. Hg., Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences, Cambridge: Cambridge University Press, S. 307-355.
- Peisert, Hansgert (1967): Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland. München: Piper Verlag.
- Picht, Georg (1964): Die Deutsche Bildungskatastrophe. Olten: Walter.
- Prenzel, Manfred; Baumert, Jürgen; Blum, Werner; Lehmann, Rainer; Leutner, Detlev; Neubrand, Michael; Pekrun, Reinhard; Rost, Jürgen; Schiefele, Ulrich (2005): PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche? Münster u.a.: Waxmann Verlag.

### Die Autoren



Prof. Jutta Allmendinger, Ph.D., ist Direktorin des IAB.



Kathrin Dressel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Direktorin des IAB.



Christian Ebner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Direktorin des IAB.

### Für weitere Informationen

[jutta.allmendinger@iab.de](mailto:jutta.allmendinger@iab.de), [kathrin.dressel@iab.de](mailto:kathrin.dressel@iab.de), [christian.ebner@iab.de](mailto:christian.ebner@iab.de)