

**Fachbereich Erziehungswissenschaft und  
Psychologie der Freien Universität Berlin**

**Die Zukunft  
des Bildungsföderalismus in  
Deutschland**

**Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktorin der Philosophie (Dr. phil.)  
Doctor of Philosophy (Ph.D.)**

**vorgelegt  
von Brautmeier, Mirjam**

**Berlin, 2013**

Erstgutachter

Prof. Dr. Gerhard de Haan

Zweitgutachter

Prof. Dr. Axel Bohmeyer

Tag der Disputation: 08.10.2013

---

*Für meine Oma und für meinen Jens,  
die Säulen meines Lebens,  
die mir ständig Inspiration und Halt geben.*

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	6
TEIL 1: DER BILDUNGSFÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND: EIN THEORETISCHER UMRISS .....	10
1. Einführung in den Bildungsföderalismus in Deutschland .....	10
1.1. Begriffsbestimmung .....	10
1.2. Die Entstehung des Bildungsföderalismus seit 1945.....	13
1.3. Bildungsföderalismus in den Bereichen frühkindliche Bildung und lebenslanges Lernen .....	17
1.4. Bildungsföderalismus im Hochschulbereich .....	23
1.5. Die Gegenwart des Bildungsföderalismus im Schulbereich .....	31
2. Der Föderalismus im Schulbereich auf dem Weg zu einer Umgestaltung? .....	43
2.1. Die Zweigliedrigkeit als Exempel .....	43
2.2. Juristische Perspektive .....	49
2.3. Politische Perspektive.....	53
2.4. Finanzielle Perspektive.....	56
2.5. Gesellschaftliche Perspektive.....	62
3. Reformoptionen des Föderalismus im Schulbereich.....	66
3.1. Neugliederung des Bundesgebiets.....	70
3.2. Föderalismusreform III.....	72
3.3. Aufhebung des Kooperationsverbots.....	73
3.4. Errichtung eines Bildungsrats .....	81
TEIL 2: QUANTITATIVE UNTERSUCHUNG .....	85
4. Schulleistungen in föderalen und zentralen Staaten im Vergleich .....	85
4.1. Forschungsstand .....	85
4.2. Fragestellung und Hypothesen.....	89
4.3. Instrumente und Analysemethoden .....	90
4.4. Stichproben und Datengrundlage .....	93
4.5. Ergebnisse und Interpretation.....	94
4.6. Zusammenfassung und Ausblick.....	98
TEIL 3: QUALITATIVE UNTERSUCHUNG .....	104
5. Experteninterviews über die Zukunft des Bildungsföderalismus .....	104
5.1. Forschungsstand und Forschungslücke .....	104
5.2. Fragestellung und Untersuchungsmethode.....	104
5.3. Expertenrekrutierung, Stichprobe und Entwicklung des Interviewleitfadens .....	108
5.4. Auswertung der qualitativen Experteninterviews .....	113
5.4.1. Kooperationsverbot .....	114
5.4.2. KMK.....	118
5.4.3. Bildungsrat.....	120
5.4.4. Neugliederungsdebatte .....	124
5.4.5. Der finanzielle Druck .....	126

5.4.6.	Der gesellschaftliche Druck .....	128
5.4.7.	Die Zukunft des Bildungsföderalismus .....	130
5.5.	Zusammenfassung der Auswertung .....	138
6.	Die Zukunft des Bildungsföderalismus: Zusammenfassung und Ausblick .....	142
7.	Literaturverzeichnis .....	147
8.	Tabellenverzeichnis .....	172
9.	Anhang .....	173

---

## Einleitung

---

Bildung gewinnt nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in der Politik zunehmend an Bedeutung, was das Ausrufen der ‚Bildungsrepublik Deutschland‘, der Appell ‚Beseitigt das Bildungswirrwarr‘<sup>1</sup> oder das Abhalten von Bildungsgipfeln zeigen (vgl. Schultz, Hurrelmann 2012). Im Kern steigt in der Öffentlichkeit und in der Politik das Bewusstsein dafür, dass Bildung nicht nur den Wohlstand und den sozialen Frieden erhöht, sondern auch die Lebensqualität und die Gesundheit der Bevölkerung (vgl. Schultz, Hurrelmann 2012). Die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse im Jahr 2000 kann als Meilenstein für das Umdenken der Bildungspolitik betrachtet werden (vgl. Hoymann 2005, Lange 2004, Koch und Gräsel 2004). Der PISA-Schock hat für ein Umdenken gesorgt, eine Folge ist unter anderem, dass der Bildungsföderalismus für die schlechten Schulleistungen verantwortlich gemacht wird (vgl. Hoymann 2005).

Geht es allerdings in Deutschland um das Schulwesen, so werden in der Öffentlichkeit gerne Worte wie ‚Flickenteppich‘ oder ‚Bildungswirrwarr‘ (vgl. ASD 2011) verwendet, die das ‚Bildungschaos‘ in Deutschland symbolisieren. Der „Zankapfel zwischen Bund und Ländern“ (ASD 2011: 20) entspringt einem Bildungsföderalismus, der auf Wettbewerb beruht. Das Herzstück des Föderalismus in Deutschland ist das Schul- und Bildungswesen (vgl. Dannhäuser 2008: 64, Hepp 2006: 244). Nur auf welchem Weg befindet es sich? Wie sieht die Zukunft aus?

Argumente für und gegen den Bildungsföderalismus in Deutschland werden in vielfacher Weise diskutiert. Ein Beispiel dafür ist die aktuelle pädagogische Streitschrift von Schultz und Hurrelmann (2012)<sup>2</sup>. In dieser Arbeit geht es jedoch nicht um die Aufarbeitung der Argumentationslinien um den Bildungsföderalismus in Deutschland, sondern um die Frage nach der Zukunft des Bildungsföderalismus.

Das Thema ist insgesamt der Bildungspolitikforschung angehörig. Die Bildungsforschung orientiert sich „an aktuellen bildungspolitischen Themen und Interessen der Bildungsverwaltung“ (Weishaupt, Steinert, Baumert 1991: 175), sodass gesagt werden

---

<sup>1</sup> Die Bildungsminister Kurth, Spaenle und Wanka der B-Länder (Sachsen, Bayern, Niedersachsen) fordern Anfang 2013 einen Bildungsstaatsvertrag (Quelle: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/bayern-niedersachsen-und-sachsen-wollen-bildungs-staatsvertrag-a-876588.html>)

<sup>2</sup> Oelkers (2011: 16ff.), Guckelberger (2012), Meyer (2012) diskutieren die Vor- und Nachteile des Bildungsföderalismus

kann, dass die Bildungspolitik selbst auch Untersuchungsgegenstand der Bildungsforschung ist. Die Bezugsdisziplin der Bildungsforschung ist die Erziehungswissenschaft (vgl. Weishaupt, Steinert, Baumert 1991: 2). Aus diesem Grund ist das Thema dieser Arbeit der Bildungs(politik)forschung und damit dem Bereich der Erziehungswissenschaft zuzuordnen.

Da in dieser Arbeit die Zukunft erforscht werden soll, kann die Fragestellung der Zukunftsforschung zugeordnet werden (vgl. Grunwald 2009: 25). In der Zukunftsforschung wird die Gegenwart erforscht und herausgearbeitet, welche Bilder der zukünftigen Gegenwart vorherrschend sind (vgl. Grunwald 2009: 26). Im Speziellen geht es um die Konstruktion von gegenwärtigen Zukunftsbildern, was nicht bedeutet, dass diese Erwartungen genau so eintreffen werden (vgl. Grunwald 2009: 33f.).<sup>3</sup>

Bildung umfasst nicht nur den Bereich Schule, sondern ebenso die frühkindliche Bildung, das Hochschulwesen, die Weiterbildung und das lebenslange Lernen. In dieser Arbeit liegt der Schwerpunkt aufgrund der aktuellen Diskussionen in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit zwar auf dem Schulbereich, dennoch sollen auch die anderen Felder berücksichtigt werden.

Die Zuständigkeiten für die Bildungsbereiche sind unterschiedlich: für die frühkindliche Bildung und die Weiterbildung sind der Bund, die Länder, die Kommunen sowie die freien Bildungsträger verantwortlich. Die Schulpolitik wird ausschließlich von den Ländern, die Hochschulpolitik von den Ländern mit geringem Einfluss des Bundes und die berufliche Bildung von Bund, Ländern und den Tarifparteien gemeinsam verantwortet.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil ist ein theoretischer Teil, die beiden anderen Teile sind empirisch. Im ersten Teil geht es um die theoretische Aufarbeitung des Bildungsföderalismus in Deutschland.

Zunächst wird im ersten Kapitel eine Einführung in den Bildungsföderalismus gegeben. Als Grundlage für die weitere Arbeit wird eine Begriffsbestimmung vorgenommen und die historischen Ereignisse der Entwicklung des Bildungsföderalismus seit dem zweiten Weltkrieg werden aufarbeitet. Auch wenn der Schwerpunkt dieser Arbeit auf dem Föderalismus im Schulbereich liegt, sollen zum allgemeinen Verständnis und der Vollständigkeit halber ein Überblick über den Bildungsföderalismus in den Teildisziplinen frühkindliche Bildung, Weiterbildung und Hochschule geben werden. Da im Mittelpunkt der Schulbereich liegt, wird am Ende des ersten Kapitels die gegenwärtige Struktur im Schulwesen dargelegt. Dabei wird ein Überblick über die 16 verschiedenen Schulsys-

---

<sup>3</sup> Für weitere Ausführungen zum Thema Zukunftsforschung vgl. Popp und Schüll 2009

teme in Deutschland gegeben. Dieses erste Kapitel bildet die Basis der Arbeit und hilft beim Verständnis der Problematiken bei den weiteren Kapiteln.

Im zweiten und dritten Kapitel geht es zentral um den Föderalismus im Schulbereich.

Da die Fragestellung nach der Zukunft des Föderalismus im Schulbereich sehr umfangreich ist, soll exemplarisch das Beispiel der Zweigliedrigkeit im deutschen Bildungswesen herangezogen werden. Es werden Thesen aufgestellt, die in der Fragestellung münden, ob sich der Bildungsföderalismus auf dem Weg zu einer Umgestaltung befindet. Zur Betrachtung der aufgestellten Thesen werden unterschiedliche Perspektiven betrachtet: die juristische, politische, finanzielle und gesellschaftliche Sichtweise. Darauf aufbauend wird im dritten Kapitel die Zukunft des Bildungsföderalismus diskutiert. Dabei geht es um folgende Themen: eine Neugliederung des Bundesgebiets, einer Föderalismusreform III, der Aufhebung des Kooperationsverbots und die Errichtung eines Bildungsrats.

Der zweite Teil beinhaltet eine quantitative Untersuchung, die auf dem theoretischen Rahmen aufbaut. Bei der Diskussion um den Bildungsföderalismus, gerade in der Öffentlichkeit, wird häufig die Forderung nach einer zentralen Steuerung des Schulwesens gewünscht. Die Frage, die sich aus dieser Forderung ergibt ist, ob eine zentrale Steuerung im Gegensatz zur Föderalen die Effektivität im Bildungswesen steigern würde. Der Output des Schulwesens, die Schülerleistung, lässt sich mittels Schulleistungsstudien messen. Beispiele für solche Studien sind Folgende: Programme for International Student Assessment (*PISA*), Progress in International Reading Literacy Study (*PIRLS*) und Trends in International Mathematics and Science Study (*TIMSS*).

Die Daten dieser drei internationalen Studien sollen in dieser Arbeit herangezogen werden, um die Schulleistungen in föderalen und zentralen Staaten miteinander zu vergleichen.

Die Fragestellung nach der Zukunft des Bildungsföderalismus kann nicht nur quantitativ angegangen werden, sondern soll auch qualitativ beleuchtet werden. Im dritten Teil wird eine qualitative Untersuchung vorgenommen. Dazu werden Experteninterviews mit Personen aus Politik und Wissenschaft durchgeführt. Bei der Auswertung werden die Ergebnisse der beiden Bereiche gegenüber gestellt und daraus Schlüsse gezogen. Die Ergebnisse aus den qualitativen Experteninterviews werden auch mit den wissenschaftstheoretischen Ergebnissen dieser Arbeit verglichen. Dadurch kann die Zukunft des Bildungsföderalismus mit Hilfe dieser Expertenmeinungen eingeschätzt werden.

In der Gesamtbetrachtung des theoretischen Rahmens, der quantitativen und der qualitativen Untersuchung kann schlussfolgernd die zentrale Fragestellung nach der Zu-

kunft des Bildungsföderalismus aufgearbeitet werden. Trotz der umfangreichen Aufarbeitung des komplexen Themas Bildungsföderalismus bleiben Zukunftsfragen nach der konkreten Umsetzung weiterhin offen. Es können zwar Handlungsmöglichkeiten für die Zukunft dargelegt und Tendenzen ausgemacht werden, trotzdem wird die Zukunft gemeinsam von Politik, Wissenschaft und Gesellschaft gestaltet und lässt Spielraum für neue Gedanken und Innovationen.

---

# **TEIL 1: DER BILDUNGSFÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND: EIN THEORETISCHER UMRIS**

## **1. Einführung in den Bildungsföderalismus in Deutschland**

---

Das Bildungswesen in Deutschland beruht auf einer föderalen Struktur, Bildung ist vor allem Angelegenheit der Länder (Kulturhoheit). Um einen Überblick über den Föderalismus im Schulbereich zu erhalten, werden zunächst der Begriff des Föderalismus sowie die Entwicklung des Föderalismus erklärt.

Da der Bildungsföderalismus nicht nur den Bereich Schule, sondern auch frühkindliche Bildung, Weiterbildung und Hochschule umfasst, wird ein Überblick über die föderale Struktur in diesen Bereichen gegeben. Die Darstellung der Entwicklungen in diesen Bereichen ist für die weitere Betrachtung im Schulbereich teilweise nicht unerheblich.

Darauf aufbauend wird das aktuelle Bildungswesen in Deutschland vorgestellt, das aus 16 verschiedenen Bildungssystemen besteht. Ein besonderer Schwerpunkt bei der Betrachtung liegt in den Strukturfragen, hier in den Schulformen der Bundesländer, vor allem in der Schulform mit mehreren Bildungsgängen, deren Charakteristika teilweise verschieden sind und einzeln vorgestellt werden. Das komplexe Bildungswesen in Deutschland soll mit Hilfe einer systematisierenden Gegenüberstellung tabellarisch und übersichtlich dargestellt werden.

### **1.1. Begriffsbestimmung**

Zur Einführung in den Föderalismus im Schulbereich wird zunächst definiert, was unter dem Begriff Föderalismus verstanden werden kann.

Der Begriff des Föderalismus ist sehr vielseitig, denn die Vielfalt rechtfertigt den Föderalismus (vgl. Seybold 2005: 106f.). Grundsätzlich gibt es eine Zentralgewalt und eigenständige Gliedstaaten, die gleichberechtigt sind und eine politische Gesamtheit bilden (vgl. Buscher 2010: 43). Ein Grundprinzip des Föderalismus ist die Subsidiarität (vgl. Seybold 2005: 107, Fischer et al. 2004: 6). Das Subsidiaritätsprinzip geht von einem gestuften und gegliederten Bau des Gemeinwesens aus, in dem jeder Mensch über das Recht und die Pflicht von Selbstbestimmung und einer eigenständigen Lebensführung verfügt, Eingriffe einer höheren Instanz abwehren und zu jeder Zeit Hilfe beanspruchen kann (vgl. Böhm 2005: 620). Das bedeutet, dass der Staat nur dann

unterstützend eingreift, wenn die unteren Ebenen, das heißt die Bundesländer oder die Kommunen, überfordert sind und eine Hilfe zur Selbsthilfe benötigen (vgl. Waschkuhn 1995: 9). Der Eingriff des Staates wird damit gemäßigt und totalitäre Herrschaft verhindert (vgl. Kimminich 1981: 11).

Auch auf europäischer Ebene gilt nach dem Maastrichter Vertrag von 1992 das Subsidiaritätsprinzip (vgl. VBW 2003: 67). Die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (VBW) erwartet für die nächsten 20 Jahre, dass aufgrund der Berufsfeldspezifität und der wirtschaftlichen Situation „das in den Maastrichter Beschlüssen gewährleistete Subsidiaritätsprinzip entgegen den ursprünglichen Erwartungen im Art. 126 des Maastrichter Vertrages von 1992 an Bedeutung verliert“ (VBW 2003: 67).

Ein föderales Regierungssystem umfasst bestimmte Eigenschaften, zum Beispiel, dass es mindestens zwei staatliche Ebenen gibt, das Land und eine Ebene für die Regionen, und dass die Verfassung nur unter Zustimmung der Gliedstaaten verändert werden kann (vgl. Anderson 2008: 16)<sup>4</sup>. Anderson (2008: 24) diskutiert, dass der Föderalismus für Demokratien mit einer großen Bevölkerungszahl und für Länder mit vielen verschiedenen Bevölkerungsgruppen besonders geeignet ist. Über die Kompetenz für den schulischen Bereich verfügen in Föderationen in der Regel die Gliedstaaten; dass die schulische Bildung zentral reguliert wird, ist dort sehr selten der Fall (vgl. Anderson 2008: 38).

Es werden zwei Arten von Föderalismus unterschieden: der kooperative und der kompetitive Föderalismus. Als kooperativen Föderalismus bezeichnet man in Deutschland „die enge politische Zusammenarbeit und gegenseitige Abstimmung zwischen den 16 Ländern als auch zwischen ihnen und dem Bund“ (Rübsaamen 1998: 3). Es handelt sich um ein System der Politikverflechtung, das im Gegensatz zum kompetitiven Föderalismus steht (vgl. Seybold 2005: 144f.). Politikverflechtung bezeichnet ein Zwangsverhandlungssystem, in dem Bund, Länder und Kommunen verpflichtet sind zu kooperieren<sup>5</sup> (vgl. Kropp 2010: 11f.) Beim kooperativen Föderalismus beruhen Kooperationen dagegen grundsätzlich auf freiwilliger Basis, wobei auch freiwillige Kooperationen, beispielsweise durch Staatsverträge, institutionalisiert und damit in gewisser Weise erzwungen sein können (vgl. Kropp 2010: 12). Der kompetitive Föderalismus ist von einer solidarischen Eigenverantwortung und vom Wettbewerb geprägt (vgl. Seybold

---

<sup>4</sup> Weitere und ausführlichere Beschreibungen der Eigenschaften finden sich bei Anderson (2008)

<sup>5</sup> Für nähere Ausführungen der Politikverflechtung siehe Kropp 2010, Kapitel 1

2005: 145). Der Wettbewerb soll dazu beitragen die Effektivität und die Effizienz von Politik zu erhöhen (vgl. Breton 1996).

Wenn im Folgenden von Föderalismus gesprochen wird, wird eine staatliche Ordnung bestehend aus Gliedstaaten verstanden, die dem Subsidiaritätsprinzip folgt.

## 1.2. Die Entstehung des Bildungsföderalismus seit 1945

Im Folgenden wird nun auf die Entstehung des Föderalismus im Schulbereich eingegangen.

Die föderale Organisation findet sich bereits im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation und auch später in der Weimarer Republik (vgl. Engels 2007: 27, Buscher 2010: 46ff.)<sup>6</sup>. Während der Zeit des Nationalsozialismus wird die Demokratie vollständig beseitigt und mit ihr auch die föderale Struktur (vgl. Buscher 2010: 55f.). Die Länder verfügen zwar über keine Macht mehr, sie werden formal allerdings nie aufgelöst (vgl. Buscher 2010: 56). Der Föderalismus stärkt sich dann nach Ende des Zweiten Weltkriegs wieder und wird von positiven Einstellungen zum föderalen Prinzip begleitet (vgl. Rübsaamen 1998: 3). Die dato zerrissene deutsche Einheit soll durch die föderale Struktur wieder hergestellt werden und zum Schutz der Rechte und der Freiheit der Länder dienen (vgl. Frankfurter Dokumente 1948, Buscher 2010: 57). Der Föderalismus soll dem Machtmissbrauch vorbeugen (vgl. Wehling 2006: 9). Folglich prägen vorwiegend historisch-kulturelle Traditionen die Entwicklung des deutschen Föderalismus (vgl. Blumenthal 2010: 178).

Weil es die Länder vor dem Bund gibt, können die bestehenden Landesregierungen das Grundgesetz mitgestalten und damit den Föderalismus in Deutschland stärken (vgl. Scharpf 2011: 22). Im Jahr 1948/1949 entscheidet der Parlamentarische Rat für eine Bundesrepublik Deutschland (vgl. Engels 2007: 28). Geprägt wird diese Entscheidung „durch die negativen Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Einheitsstaat und den Einfluss der Besatzungsmächte auf die staatliche Neuorganisation, die eine föderative Ordnung insbesondere als gewaltenteilendes und zentralmachtbeschränkendes Element des Wiederaufbaus staatlicher Strukturen in Deutschland [verlangen]“ (Engels 2007: 28). In Westdeutschland entsteht eine föderale Struktur aus dem Bund und 11 Ländern, darunter auch die Stadtstaaten Hamburg und Bremen (vgl. Buscher 2010: 59).

Um in dem föderalen Staat Gemeinsamkeit und Vergleichbarkeit im Bildungswesen herzustellen, wird die Kultusministerkonferenz (*KMK*) im Jahr 1948 gegründet (vgl. *KMK* 1995: 11,13). Nach der Gründung der Bundesrepublik und der Verabschiedung

---

<sup>6</sup> Für nähere Ausführungen der Geschichte und Entstehung des Föderalismus seit dem Mittelalter siehe Funk 2010, Schneider und Wehling 2006, Wolf 2006, Huhn und Witt 1992; für juristische Ausführungen siehe Sachs 2008

des Grundgesetzes wird bei der 8. Sitzung der KMK in Bernkastel im Jahr 1949 über die KMK neu beraten und festgestellt, dass das Grundgesetz die Kulturhoheit der Länder staatsrechtlich anerkennt (vgl. KMK 1995: 154). Obwohl die Bundesländer die Kompetenz über das Schulwesen besitzen, werden von der Bevölkerung weitgehend einheitliche curriculare Anforderungen und Schulabschlüsse erwartet (vgl. Andersen 2007: 14, 15). Durch Staatsverträge und die KMK koordinieren sich die Bundesländer selbst, sodass sie dem Bund keine Kompetenz abgeben müssen (vgl. Andersen 2007: 15).

Neben der KMK gibt es von 1952-1965 den Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen, gefolgt von dem Deutschen Bildungsrat von 1965-1975 (vgl. Hepp 2006: 243). Im Jahr 1957 wird der Wissenschaftsrat gegründet, der bis heute in der Hochschul- und Forschungspolitik Empfehlungen ausspricht (vgl. Hepp 2006: 243).

Beim Hamburger Abkommen im Jahr 1964 einigen sich die Bundesländer im Rahmen der KMK auf eine Vereinheitlichung im Schulwesen (vgl. KMK 1995: 461ff.) Dabei kommen die Länder unter anderem auf eine einheitliche Bezeichnung im Schulwesen überein, nämlich auf ein dreigliedriges System bestehend aus Hauptschule, Realschule und Gymnasium (vgl. KMK 1995: 462).

Ende der 1960er Jahre gründet der Bund das Bundesbildungsministerium (vgl. Wolf 2006: 223). Im Grundgesetz werden außerdem Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern verankert, dazu gehört auch der Bereich der Hochschule (vgl. Andersen 2007: 16). Neben diesem Einfluss gibt es auch neue Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Bereich der Bildungsplanung und Forschungsförderung (vgl. Andersen 2007: 16, Wieland 2011: 35-37). Dadurch übernimmt der Bund einen Teil der entstehenden Kosten in diesen beiden Bereichen. Im Jahr 1970 wird die Bund-Länder-Kommission (*BLK*) für Bildungsplanung gegründet, dabei handelt es sich um ein Gremium für die Schulentwicklung in Deutschland (vgl. Edelstein, Allmeninger 2012; Deutscher Bundestag 2011; Hepp 2006).

In den 1970er Jahren intensiviert sich aufgrund der finanziellen Ungleichgewichte zwischen den Bundesländern die Diskussion um eine Neugliederung des Bundesgebiets (vgl. Andersen 2007: 17). Die Bundesregierung schlägt 1973 einen Aufbau von fünf bis sechs gleichgewichteten Ländern vor, dieser Vorschlag erscheint allerdings nach Andersen (2007: 17f.) wegen der Landespolitiken und der Identifikation der Bevölkerung mit dem eigenen Bundesland als nicht umsetzbar. Mit der Wiedervereinigung 1990 erfolgt durch das Ländereinführungsgesetz die Reföderalisierung der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (vgl. Buscher 2010: 60, Andersen 2007: 19). Die

föderale Ordnung bestehend aus 16 Bundesländern, so wie die deutschen Bürgerinnen und Bürger sie jetzt in Deutschland kennen, gibt es seit 1989/90. Seit dieser Zeit ist im Bundesgebiet keine Neugliederung vorgenommen worden.

Zur Erarbeitung von Empfehlungen zur Bildungsreform tagt von 1999 bis 2001 das Forum Bildung (vgl. BMBF 2001). Bund und Länder setzen das Forum Bildung zur Qualitätssicherung des deutschen Bildungssystems ein (vgl. BMBF 2001).

Im Jahr 2003 verabschieden die Regierungschefs der Bundesländer „Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Deutscher Bundestag, Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit 2005: 15) und die Landesparlamente eine Erklärung „mit dem Titel ‚Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität - Landesparlamente stärken!‘“ (Deutscher Bundestag, Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit 2005: 15). Ebenso im Jahr 2003 startet eine Bundesstaatskommission - Föderalismuskommission (Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung (*KOMBO*)) mit dem Ziel, die bundesstaatliche Ordnung zu modernisieren und die Verantwortung von Bund und Ländern deutlicher heraus zu erarbeiten (vgl. Schneider 2006: 5, Nagel 2007: 8, Wehling 2006: 16). Die Kommission endet jedoch im darauffolgenden Jahr erfolglos (vgl. Nagel 2007: 8).

Auf der Grundlage dieser Föderalismuskommission einigen sich Bund und Länder jedoch im Jahr 2005 im Zusammenhang der Verhandlungen über die Bildung der Großen Koalition auf eine Föderalismusreform (vgl. Schneider 2006: 5, Nagel 2007: 5, 8). Der Beschluss sieht vor, dass sich der Bund aus der Bildungsplanung heraushält (vgl. Gloe 2007: 88). Der kooperative Bildungsföderalismus wird 2006 durch einen Wettbewerbsföderalismus ersetzt und die 1970 gegründete gemeinsame BLK wird aufgelöst (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 22, Hepp 2006: 244).

Diese von CDU und SPD vereinbarte Reform wird als Föderalismusreform I bezeichnet (vgl. Nagel 2007: 5). In der Föderalismusreform I wird festgelegt, dass Bund und Länder gemeinsam Wissenschaft und Forschung fördern und finanzieren (vgl. Nagel 2007: 10). Dies betrifft allerdings nur das Hochschul- und nicht das Schulwesen in Deutschland. Das Ziel der Föderalismusreform I liegt darin, „einen erheblichen Teil bisher gemeinsamer Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu entflechten und diese klar voneinander abzugrenzen. Auf diese Weise sollen die jeweiligen Gestaltungsmöglichkeiten von Bund und Ländern gestärkt und ihre politische Verantwortung deutlicher sichtbar werden“ (Heyden 2007: 49). Kropp (2010: 27) bezweifelt jedoch, dass eine derartige strikte Trennung sinnvoll ist, da die Probleme auf mehreren Ebenen angesiedelt sind. Mischfinanzierungen sollen reduziert werden, vollständig abgebaut werden können sie

jedoch nicht (vgl. Buscher 2010: 91). Die Länder wären finanziell nicht in der Lage, die Projekte aus den Mischfinanzierungen vollkommen eigenständig zu finanzieren. Zu Mischfinanzierungen zählen Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit im Bildungswesen oder auch die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung, die die einzigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bilden (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 44). Die Folge dieser Reform ist, dass Kompetenzen und Befugnisse nur noch beim Bund oder nur noch bei den Ländern angesiedelt sind (vgl. Heyden 2007: 49). So erhalten die Länder beispielsweise eine gestärkte Hochschulverantwortung (vgl. Heyden 2007: 56). Für das Schulwesen ist die Änderung interessant, dass Bund und Länder nun nicht mehr auf der Grundlage von Vereinbarungen bei der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung kooperieren können (vgl. Avenarius et al. 2007: 88).

Eine weitere Föderalismusreform II<sup>7</sup> folgt im Jahr 2007 und betrifft die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (vgl. Nagel 2007: 5, Gloe 2007: 88). Auf der Grundlage des neuen Artikels 91b im Grundgesetz entsteht im Jahr 2008 als Nachfolge der BLK die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 45).

Daneben gibt es noch eine dritte Föderalismusreform im Jahr 2009. Eine Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verabschiedet einen Beschluss zur Modernisierung der Finanz- und Haushaltsordnung (vgl. Buscher 2010: 34). Ein Kernelement dieser Föderalismusreform im Jahr 2009 ist eine Schuldenbremse für Bund und Länder (vgl. Art. 115 GG). Mit Hilfe der Schuldenbremse muss der Bund seine Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 stark begrenzen und den Ländern wird ab dem Jahr 2019 die Kreditaufnahme verwehrt (vgl. Wintermantel 2011: 16).

Das Kooperationsverbot ist einer der Hauptkritikpunkte der Föderalismusreformen (vgl. Gloe 2007: 89). Diese Kritik ist auch Jahre später noch aktuell, was sich darin abzeichnet, dass die Aufhebung dieses Kooperationsverbots derzeit stark diskutiert wird. Auf die Diskussion um die Aufhebung des Kooperationsverbots wird in Kapitel 3.3 ausführlich eingegangen.

---

<sup>7</sup> Für nähere Ausführungen der Föderalismusreformen I und II siehe Kropp 2010, Kapitel 6

### **1.3. Bildungsföderalismus in den Bereichen frühkindliche Bildung und lebenslanges Lernen**

Bildungsföderalismus wird in der Öffentlichkeit und in der Presse oft mit dem Föderalismus im Schulbereich gleichgesetzt. Allerdings gilt es in dieser Arbeit zu unterscheiden zwischen dem Föderalismus im Schulbereich und im Hochschulbereich. Neben dem Schul- und Hochschulwesen zählen zu dem Bildungsbereich ebenfalls die frühkindliche Bildung sowie der Sektor Weiterbildung und lebenslanges Lernen.

In diesem Kapitel werden die „Randgebiete“ des Bildungswesens in Deutschland - die frühkindliche Bildung und die Weiterbildung - behandelt.

#### **Frühkindliche Bildung**

Die ersten Einrichtungen, die mit den aktuellen Kindergärten und Kindertagesstätten in Deutschland vergleichbar sind, beginnen mit dem 19. Jahrhundert (vgl. Reyer 1983: 7). Die Trägerschaft und die Finanzierung dieser Bewahranstalten oder Kleinkinderschulen liegen zwar in den bürgerlichen Vereinen, aber der Staat kontrolliert durch Rahmenrichtlinien (vgl. Reyer 1983: 41f.). Die Entwicklungsförderung der Kinder ist in den Kleinkinderschulen eher nebensächlich, hauptsächlich geht es darum, die Kinder vor Verwahrlosung zu schützen, wenn die Mütter der Erwerbstätigkeit nachgehen (vgl. Hacker 2008: 45f.). Dass der Kindergarten als eine Art Bildungsinstitution angesehen wird, beginnt mit Friedrich Fröbel in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (vgl. Hacker 2008: 47).

Trotz des neuen Erziehungs- und Bildungsanspruchs nach Fröbel wird der Kindergarten nach dem zweiten Weltkrieg nicht dem Bildungssystem angegliedert (vgl. Hacker 2008: 47). Erst in der DDR wird der Kindergarten dem Bildungssystem zugeordnet, was mit der Wiedervereinigung allerdings wieder aufgelöst wird (vgl. Hacker 2008: 47). Aktuell ordnen 11 Bundesländer (BW, BY, HB, HH, HE, MV, NW, SL, SN, ST, SH) den Vorschulbereich dem Sozialwesen und 5 Bundesländer (BE, BB, NI, RP, TH) den Vorschulbereich dem Schulbereich zu<sup>8</sup> (Quelle: Gesetze der Sozial-, Kultus- und Schulministerien der Länder 2013).

Als Erstausbildung des lebenslangen Lernens wird oft die Schulausbildung angeführt (vgl. z.B. Romian 2007; Cros 2007). Doch Bildung umfasst neben Erziehung und Be-

---

<sup>8</sup> Weitere Bundesländervergleiche im Bereich frühkindliche Bildung finden sich im Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2012/2013, vgl. Bock-Famulla, Lange 2013

treuung auch die frühkindliche Bildung (vgl. §22 SGB VIII). Der frühkindliche Bildungsprozess beinhaltet einen Beziehungsprozess, indem sich das Kind im Spiel mit der Welt auseinandersetzt (vgl. Schäfer 2011: 25), was auch dem Humboldtschen Bildungsgedanken entspricht (vgl. Humboldt 2002). Die frühkindliche Bildung legt den Grundstein für die schulische Bildung (vgl. Schäfer 2011). Diese umfasst mit der sprachlichen und emotionalen Bildung, der Bildung der Sinne und dem problemlösenden analytischen Denken die grundlegenden Fähigkeiten und Voraussetzungen für die Schulausbildung (vgl. Schäfer 2011). Hansel und Schneider (2008) sehen neben diesen Lernbereichen auch die Bewegungserziehung, die naturwissenschaftliche Bildung, das musikalische und bildnerische Gestalten und das mathematische Denken als grundlegend an.

Im Zusammenhang mit der frühkindlichen Bildung steht der Begriff der Vorschulerziehung, dieser beinhaltet „im allgemeinen Sinn jede Art von Erziehung vor Schuleintritt, also zwischen Geburt und sechstem Lebensjahr“ (Hacker 2008: 45). Die Bildungsaufgabe in der Vorschulerziehung hat in Deutschland im internationalen Vergleich ein sehr geringes Gewicht (vgl. Hacker 2008: 48). Die Vorschulprogramme fördern, nach einer Studie von Bairrao und Tietze (1993), die kognitive Entwicklung eher selten. Aktuellere Studien wie beispielsweise das Projekt ‚The Effective Provision of Pre-School Education‘ (*EPPE*) (vgl. Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford, Taggart 2004) oder eine Untersuchung von Roßbach, Kluczniok und Kuger (2008) zeigen jedoch gegenteilig auf, dass die Vorschulerziehung die kognitiven Entwicklungen der Kinder fördert. Die Ergebnisse der Studien weisen darauf hin, dass sich die Vorschulerziehung im Laufe der Zeit verändert und an Bedeutung und Einfluss zugenommen hat. Bestätigen lässt sich diese Vermutung durch den PISA-Schock im Jahr 2000, durch den die frühkindliche Bildung tatsächlich einen höheren Stellenwert in Wissenschaft und Politik eingenommen hat (vgl. Hacker 2008: 50, Haug-Schnabel und Bensel 2010: 146, Hemmerling 2007: 14f., Laewen 2004: 149).

In der Kindertagesbetreuung lässt sich ein staatliches Steuerungsdefizit finden (vgl. Diskowski 2008). Ein neues Steuerungsinstrument sind Bildungspläne, mit ihnen können die Inhalte der Bildungsarbeit im frühkindlichen Bereich mitbestimmt werden (vgl. Diskowski 2008). Bildungspläne wurden in Deutschland zwar eingeführt, allerdings nur auf Landesebene (vgl. Diskowski 2008).

Das Recht auf Bildung beinhaltet auch das Recht auf frühkindliche Bildung (vgl. Haug-Schnabel und Bensel 2010: 160). Wenn eine Bildungskultur Eingang in den Vorschulbereich finden soll, dann ist eine klare Zuordnung der vorschulischen Institutionen in

den Bildungsbereich notwendig (vgl. Hemmerling 2007: 252). Die Chancengleichheit und vergleichbare Rahmenbedingungen, Standards und Ausstattungen unterscheiden sich jedoch nach Haug-Schnabel und Bensel (2010: 160) aufgrund des Föderalismus in Deutschland erheblich. Nach Fthenakis (2004) „besteht erheblicher Reflexionsbedarf bezüglich der Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtung für Kinder“ (Fthenakis 2004: 569). Zukünftig lässt sich aufgrund des im Jahr 2013 eintretenden Rechtsanspruchs jedes Kindes ab Vollendung des ersten Lebensjahres auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Tagespflege erwarten, sodass der Ausbau von Kindergärten und Kindertagesstätten in Deutschland zunehmen wird.<sup>9</sup> (vgl. §24, SGB VIII). Die Diskussionen über Strukturfragen in Deutschland finden nicht nur im Bereich der frühkindlichen Bildung, sondern auch im Bereich Weiterbildung und lebenslanges Lernen statt.

### **Weiterbildung und lebenslanges Lernen**

Dass Bildung ein lebenslanger Prozess ist, hat Wilhelm von Humboldt (2002) in seiner Theorie der Bildung des Menschen deutlich hervorgehoben. Während des gesamten Lebens findet eine Verknüpfung des Ichs mit der Welt statt und diese Wechselwirkung führt zu der größten Entfaltung des menschlichen Daseins (vgl. Humboldt 2002).

Das lebenslange Lernen gewinnt während der Zeit der Industrialisierung eine zunehmende Bedeutung, dieser Trend nimmt während der 1990er Jahre im Zuge der Entwicklung zur Wissensgesellschaft und auch aktuell weiter zu (vgl. Brödel 2007: 2, vgl. Gregersen 2011: 100).

Die Jahrhundertwende lässt sich entsprechend als Zeitraum dafür ausmachen, dass das lebenslange Lernen besonders in den Fokus der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt ist (vgl. Apel 2007: 103).

Die Bedeutsamkeit des lebenslangen Lernens wird in der Veranstaltung eines europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens im Jahr 1996 deutlich (vgl. Europäische Gemeinschaften 1995). Ein Jahr zuvor 1995 beschließen der europäische Rat und das europäische Parlament das europäische Jahr des lebenslangen Lernens durchzuführen, um das lebensbegleitende Lernen zu fördern und damit auch den Weiterbildungssektor auszubauen (vgl. Europäische Gemeinschaften 1995).

Der Europäische Rat fordert im Jahr 2000 die europäischen Mitgliedstaaten, den euro-

---

<sup>9</sup> Inhaltliche Herausforderungen für die Zukunft finden sich z.B. in Wehrmann 2004 oder Breithecker et al. 2002

päischen Rat und die europäische Kommission dazu auf, Strategien und Maßnahmen zur Förderung des lebenslangen Lernens zu entwickeln (vgl. Commission of the european communities 2001). Die Veröffentlichung dieser Strategien und Maßnahmen erfolgt durch die europäische Kommission im Jahr 2003 (vgl. European Commission 2003).

Zwei Jahre zuvor im Jahr 2001 werden bereits Strategien zur Entwicklung des lebenslangen Lernens im Programm Lebensbegleitendes Lernen für alle vom Bundesministerium für Bildung und Forschung veröffentlicht (vgl. BLK 2001). Daneben werden im Jahr 2000 das Modellversuchsprogramm Lebenslanges Lernen und 2001 das Programm Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken für jeweils fünf Jahre umgesetzt (vgl. Apel 2007: 103). Bund und Länder veröffentlichen gemeinsam im Jahr 2004 zum Thema lebenslanges Lernen das Strategiepapier für lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BLK 2004). Das lebenslange Lernen wird dort folgendermaßen definiert:

*„Ziel der Strategie ‚Lebenslanges Lernens‘ ist es darzustellen, wie das Lernen aller Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensphasen und Lebensbereichen, an verschiedenen Lernorten und in vielfältigen Lernformen angeregt und unterstützt werden kann. Lebenslanges Lernen bezieht alles formale, nicht-formale und informelle Lernen ein. Dabei wird ‚Lernen‘ verstanden als konstruktives Verarbeiten von Informationen und Erfahrungen zu Kenntnisse, Einsichten und Kompetenzen“ (BLK 2004: 5).*

Dieser Definition ist nach Apel (2007: 105) nicht zu entnehmen, in welchen Bildungseinrichtungen das lebenslange Lernen stattfindet, was allerdings auch nicht nötig erscheint, da das lebenslange Lernen jegliches Lernen mit einbezieht. Gerade weil die Definition umfassend ist und alle Phasen und Formen mit einbindet, wird sie in dieser Arbeit übernommen.

Heute erscheint das lebenslange Lernen aufgrund der wandelnden Anforderungen sowohl für den einzelnen Menschen als auch für die Gesamtgesellschaft notwendig (vgl. Brödel 2007: 2).

Dass sich das lebenslange Lernen zunehmend durchsetzt und dadurch auch institutionalisiert, ist darin erkennbar, dass „lifelong learning as a term has become part of everyday language for many people“ (Arthur 2007: 53). Auch aus ökonomischer Sicht gewinnt das lebenslange Lernen an Bedeutung und ist zunehmend wichtig für den wirtschaftlichen Erfolg (vgl. Gauron 2007: 85). Aufgrund der Globalisierung und des ständigen technologischen Wandels müssen sich die Menschen kontinuierlich an die neuen Herausforderungen und Veränderungen anpassen und verwirklichen damit das

Konzept des lebenslangen Lernens (vgl. Gauron 2007: 85).

Die Institutionalisierung des lebenslangen Lernens beginnt in den 1970er Jahren mit Weiterbildungseinrichtungen (vgl. Brödel 2007: 5). Dieser quartäre Bildungssektor wird vorwiegend durch die Länder finanziert und auf Landesebene durch Weiterbildungsgesetze kontrolliert (vgl. Brödel 2007: 5; Faulstich-Wieland et al. 1994). Die Erwachsenenbildung nimmt ab diesem Zeitraum erheblich zu und die Teilnehmerquote an Weiterbildungsmaßnahmen steigt Ende der 1990er Jahre auf fast 50 Prozent an (vgl. Brödel 2007: 13). Neben den Weiterbildungseinrichtungen nehmen sich in den 1990er Jahren auch die Hochschulen zunehmend der Aufgabe der wissenschaftlichen Weiterbildung an (vgl. Krug, Weickert 2007: 124). Anschließend ist Anfang der 2000er Jahre ein leichter Rückgang des Teilnehmeranteils zu verzeichnen, was vor allem auf die hohen Teilnahmekosten zurückzuführen ist (vgl. Brödel 2007: 13). Gregersen (2011) prognostiziert, dass sich der Bildungssektor auch zukünftig, vorwiegend außeruniversitär, ausweiten wird (vgl. Gregersen 2011: 100).

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (*BMBF*) gibt das Forschungsprojekt Berichtssystem Weiterbildung (*BSW*) in Auftrag, dabei handelt es sich um ein Monitoringsystem für das Weiterbildungsverhalten (vgl. *BMBF* 2006). Ein Ergebnis davon ist, dass die Teilnahme an organisierten Weiterbildungen im Jahr 2003 zurück geht (vgl. *BMBF* 2006), was sich auch mit der oben beschriebenen Entwicklung deckt. Allerdings lernt jeder Dritte der Befragten eigenständig und bringt sich selbst etwas bei (vgl. *BMBF* 2006). Die Befragten stehen der Weiterbildung sehr positiv entgegen und der betriebliche Weiterbildungssektor erscheint zunehmend wichtig (vgl. *BMBF* 2006). Es wird prognostiziert, dass „Kompetenzmessungen wie bei der PISA-Studie für Kinder und Jugendliche auch für das Erwachsenenlernen an Bedeutung gewinnen [werden]“ (*BMBF* 2006: V). Die Stichprobe setzt sich allerdings aus 19- bis 64-Jährigen zusammen, was nicht die gesamte Lebensspanne mit einbezieht (vgl. Brödel 2007: 14). Außerdem werden bei diesem Monitoring Weiterbildungen mit einbezogen, die sich auf eine Erwerbsarbeit beziehen, was ebenfalls der Logik des lebenslangen Lernens widerspricht (vgl. Brödel 2007: 14).

Insgesamt wird in der Bildungsforschung der Schwerpunkt auf das Schulwesen gelegt. In neueren Studien wie dem Nationalen Bildungspanel (National Educational Panel Study - *NEPS*) werden auch die frühkindliche Bildung und die Weiterbildung sowie das lebenslange Lernen untersucht (vgl. Blossfeld, Roßbach, Maurice 2011). Die Ergebnisse dieser längsschnittlichen Untersuchungen liegen bisher noch nicht vor.

Seit dem Jahr 2000 nehmen Studien zum lebenslangen Lernen zu (vgl. Brödel 2007:

15). Wenn qualitative Untersuchungen in der Erwachsenen- und Weiterbildungsfor- schung angestellt werden, dann geschieht das weniger auf der Strukturebene, sondern eher inhaltlich (vgl. Schäffer, Dörner 2012). Aus diesem Grund sind qualitativ begründ- bare Entwicklungen des Weiterbildungssektors eher schwer zu beschreiben.

Aufgrund des demografischen Wandels wird in den kommenden Jahren eine große Generation in Rente gehen, worauf sich die Weiterbildungspolitik verändern wird (vgl. Gauron 2007: 94). Die Veränderung in der Zukunft liegt nach Gauron (2007) zum einen „im vergleichsweise stärkeren quantitativen Wachstum der intermediären Verwaltungs- und Handelsberufe und zum anderen in der Anhebung des Bildungsstands der Be- schäftigten“ (Gauron 2007: 94f.). Brödel (2007) prognostiziert, dass sich „das bisherige Weiterbildungssystem [...] in ein Gesamtsystem des lebenslangen Lernens und der pluralen regionalbezogenen Lernkultur überführt“ (Brödel 2007: 17).

Die Rolle des Staates wird in der Hochschulentwicklung zukünftig bedeutsam sein, „die staatlichen Rahmenbedingungen werden [...] entscheidend die Zukunft der Hochschu- len mitbestimmen“ (Buschor 2007: 119). Dabei gewinnt vor allem die Berücksichtigung der Hochschulautonomie ein bedeutendes Gewicht (vgl. Buschor 2007: 119f). Nach Buschor (2007) gibt es keine ideale Hochschulstruktur, sondern die Hochschulland- schaft ist von einer Vielzahl von verschiedenen Profilbildungen und Schwerpunkten gekennzeichnet, was die staatliche Gewährung von Autonomie rechtfertigt (vgl. Buschor 2007: 120).

Die frühkindliche Bildung und die Weiterbildung beziehungsweise das lebenslange Lernen sind Bereiche im Bildungswesen, die in dieser Arbeit weniger Berücksichtigung finden. Der Grund dafür liegt darin, dass diese Bereiche nicht in der alleinigen Kultur- hoheit der Länder liegen. Sie sind trotzdem dem Bereich des Bildungsföderalismus zuzuordnen. Wie aufgezeigt worden ist, gibt es auch in den Bereichen der frühkindli- chen Bildung und Weiterbildung beziehungsweise lebenslanges Lernen Veränderun- gen auf der Strukturebene.

In der Diskussion um den Bildungsföderalismus spielen insgesamt vor allem diejenigen Bildungsbereiche eine Rolle, die im Fokus der Länderinteressen stehen. Folglich rü- cken der Schul- und Hochschulbereich ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Folgend wird zunächst auf den Hochschulbereich und anschließend auf den Schulbereich näher eingegangen.

#### 1.4. Bildungsföderalismus im Hochschulbereich

In Deutschland wird allseits diskutiert, dass die Hochschulen jederorts von Studenten überfüllt sind, was oft mit dem Begriff Studentenberg beschrieben wird<sup>10</sup>. Die öffentliche Diskussion zeigt sich zum Beispiel darin, dass das Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (ZWM) Anfang Dezember 2012 einen Thementag über den Umgang mit dem Studentenberg veranstaltet (vgl. ZWM 2012). Als Gründe für den Studentenberg werden vor allem der höhere Anteil an Hochschulzugangsberechtigten, die Einführung von G8 und die Aussetzung der Wehrpflicht gesehen (vgl. ZWM 2012).

Die Anzahl der studienberechtigten Schulabgängerinnen und -abgänger ist in Deutschland innerhalb von drei Jahren von 2007 mit 47,4% auf 52,8% im Jahr 2010 gestiegen<sup>11</sup> (vgl. Statistisches Bundesamt 2012b: 118). Auch die Studienanfängerquote ist gestiegen: 2000 lag der Anteil der Studienanfänger in Deutschland bei 33,5%, während er 10 Jahre später im Jahr 2010 bei 45,2% liegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2012b: 120). Insgesamt lässt sich ein Trend zu einem höheren Anteil an Studienberechtigten und Studienanfängern erkennen. Auch für die Zukunft prognostiziert die KMK (2012) zunächst einen weiteren Anstieg der Schulabsolventinnen und -absolventen mit Studienberechtigung sowie der Studienanfängerinnen und -anfänger. Ein Absinken dieser Quoten ist erst um das Jahr 2020 zu erwarten (vgl. KMK 2012).

Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Hochschulwesens in Deutschland gegeben<sup>12</sup>. Anschließend wird der Frage nach der Zukunft des Föderalismus im Hochschulbereich nachgegangen. Dabei werden sowohl die aktuellen Diskussionen aufgegriffen als auch Ergebnisse von Untersuchungen über dieses Thema dargestellt.

Die institutionalisierte Kooperation im deutschen Hochschulsystem nimmt im Jahr 1898 ihren Anfang (vgl. Brocke, Krüger 1994: 391). In diesem Jahr finden die erste Hochschulkonferenz der deutschen Bundesstaaten sowie eine amtliche preußische Rektorenkonferenz statt (vgl. Brocke, Krüger 1994: 391). Die erste außeramtliche preußische Rektorenkonferenz erfolgt im Jahre 1904, drei Jahre später, 1907, findet der erste

---

<sup>10</sup> Vgl. z.B. ZEIT Online am 22.11.2011 unter <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-11/studentenzahlen-rekord> oder Süddeutsche Zeitung am 17.05.2010 unter <http://www.sueddeutsche.de/karriere/hochschulen-der-naechste-bildungsnotstand-1.263850>.

<sup>11</sup> Die Werte sind um den G8-Effekt bereinigt.

<sup>12</sup> Für weitere Ausführungen s. Kapitel 1.2

Hochschullehrertag statt (vgl. Brocke, Krüger 1994: 391). Die im Jahr 1949 gegründete Westdeutsche Rektorenkonferenz (*WRK*) ist der Vorläufer der Hochschulrektorenkonferenz (*HRK*), die im Jahr 1990 errichtet wird und bis heute Bestand behält (vgl. HRK 2012).

Ein sehr wichtiges Gremium in der Hochschullandschaft ist der im Jahr 1957 gegründete Wissenschaftsrat (vgl. Hepp 2006: 243). Der Wissenschaftsrat hat die Funktion, Empfehlungen für die Hochschul- und Forschungspolitik zu geben (vgl. Hepp 2006: 243). Der Wissenschaftsrat gibt in Übereinstimmung mit der Bundesregierung im Jahr 1970 die Empfehlung, das Hochschulsystem zu reorganisieren, und zwar mit flächendeckenden Gesamthochschulen (vgl. Oehler 2000: 272). Eine Umsetzung dieser Empfehlung bleibt jedoch aus. Die Hochschulen in Deutschland bleiben weiterhin autonom (vgl. Kimmich, Thumfart 2005 14f.).

In den 1970er Jahren gibt es eine Hochschulreform, die vor allem von Neugründungen und dem Ausbau vorhandener Hochschulen geprägt ist (vgl. Ehrenberg 2005: 82).

Das 1976 eingeführte Hochschulrahmengesetz (vgl. BMJ 1976) wird im Jahr 2005 abgeschafft und damit verfügen die Länder über die Kompetenzen im Hochschulbereich (vgl. Hoymann 2010: 20)<sup>13</sup>. Ende der 1970er Jahre, im Jahr 1979, gibt es den ersten Hochschulrat, der 1997 in alle Landeshochschulgesetze, mit Ausnahme von Bremen, aufgenommen wird (vgl. Epping 2008). Der Hochschulrat dient als Zwischeninstanz zwischen der Hochschule und dem Staat (vgl. Hener 2001: 171). Er hat die Aufgabe „der Hochschule Selbststeuerungsmechanismen zu gewähren, die es verhindern, dass die Ziele der Hochschule durch einen zu stark steuernden Staat einerseits und durch die Partikularinteressen einer Körperschaftlichen Selbstverwaltung andererseits majorisiert werden“ (Konegen-Grenier 2010: 34f.).

Die nächsten bedeutsamen politischen Entscheidungen im Hochschulbereich vollziehen sich Ende der 1990er Jahre. Im Jahr 1998 wird das Hochschulrahmengesetz novelliert und die Länder erhalten „größere Spielräume zur Gestaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen der Hochschulen“ (Konegen-Grenier 2010: 4).

Die Einführung der Bologna-Reform nimmt im Jahr 1999 ihren Anfang mit der Unterzeichnung der Einführung eines gemeinsamen Studiensystems mit europaweit einheitlichen Studienstrukturen und Studienabschlüssen (vgl. Andresen et al. 2009: 269). Die Studienreform hat zum Ziel die Mobilität zu fördern, den internationalen Wettbewerb zu

---

<sup>13</sup> Für eine ausführliche geschichtliche Betrachtung der Entwicklung des Hochschulrahmengesetzes in Deutschland vgl. Hoymann 2010

erhöhen und die Studienzeiten zu verkürzen, um einen früheren Einstieg in das Erwerbsleben zu ermöglichen (vgl. Eckardt 2005: 104).

Das Hochschulsystem hat sich ab dem Jahr 2005 von einer Input- zu einer Output-Orientierung verändert, was auch für die Hauptaufgaben der Hochschule, die Lehre und die Forschung, einen Einfluss nimmt (vgl. Rehbarg 2006: 17). Durch das New Public Management finden neue Instrumente wie Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen Eingang in die Hochschule (vgl. Jaeger 2009: 55, Ziegele 2005, Buschor 2005). Aktuell steht der Hochschulbereich unter der Verantwortung der einzelnen Bundesländer (vgl. Kimmich, Thumfart 2004: 14). Damit liegt auch die Finanzierung der Hochschulen im Aufgabenbereich der Länder. Im Folgenden geht es nun um die Zukunft des Föderalismus im Hochschulbereich.

### **Die Zukunft des Föderalismus im Hochschulbereich**

Bei der Betrachtung der Zukunft des Föderalismus im Hochschulbereich werden zunächst die aktuellen wissenschaftlichen Diskussionen dargelegt. Im Anschluss wird auf Untersuchungen eingegangen, die sich mit dieser Fragestellung nach der strukturellen Entwicklung des Föderalismus im Hochschulbereich beschäftigen und deren Ergebnisse präsentiert.

Unter den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern herrscht in der Diskussion um die Zukunft des Hochschulbereichs in einem Punkt Konsens: „Die Bedeutung der Universitäten, der Hochschulen allgemein, die Bedeutung akademischer Ausbildung und von Forschung und Entwicklung wird wachsen“ (vgl. Landfried 2004: 52). Der Grund dafür liegt darin, dass sich die Gesellschaft zu einer Wissensgesellschaft entwickelt (vgl. Landfried 2004: 52; Brinckmann et al. 2002: 63) und sich diese Entwicklung aufgrund der Rohstoffarmut auch weiterhin zunehmen wird (vgl. Deutscher Führungskräfte Verband ULA 2011). Die Hochschulpolitik wird die Rahmenbedingungen in den Universitäten verbessern müssen, um den zukünftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Landfried: 58). Um Deutschland wettbewerbsfähig zu halten, kann die Finanzierung der Hochschulen als eine Finanzierung der Zukunft betrachtet werden (vgl. HRK 2006).

Nach Kimmich und Thumfart (2004) entscheidet sich „an der Stellung der Geisteswissenschaften innerhalb der Universität [...] die Frage, was die künftige Universität sein wird“ (Kimmich, Thumfart 2004: 30). Den Geisteswissenschaften entspringt die Idee von Universität (vgl. Kimmich, Thumfart 2004: 31), die Frage nach der Zukunft der Hochschule beinhaltet folglich auch eine Diskussion um die Zukunft der Geisteswis-

senschaften (vgl. Langewiesche 2004).

Wenn über die Zukunft der Hochschule diskutiert wird, wird auch über die beiden Hauptaufgaben der Hochschule, die Forschung und die Lehre, diskutiert (vgl. Kimmich, Thumfart 2004: 32). Im Mittelpunkt dieser Diskussionen steht vor allem die Frage nach dem Zusammenhang von Forschung und Lehre - und womöglich einer Trennung dieser beiden Disziplinen (vgl. Kimmich, Thumfart 2004: 32; Brinckmann et al. 2002: 45f.). Dies würde allerdings der Humboldtschen Idee der Universität widersprechen (vgl. Erhart 2004: 135; Humboldt 2002). Neben der Diskussion über Forschung und Lehre geht es auch um die Diskussion über die Beziehung zwischen Hochschullehrer und Studierenden (vgl. Erhart 2004: 139). Die Ursache für diese Diskussionen ist nach Kimmich und Thumfart (2004) die Umsetzung der Bologna-Reform.

Langewiesche (2004) kritisiert die Erwartung der Unternehmen an die Hochschulen „auf den sich ständig wandelnden Arbeitsmarkt ständig mit neuen spezialisierten Studiengängen zu antworten“ (Langewiesche 2004: 47). Rektoren und Präsidenten von Hochschulen beklagen, dass die Zukunft der Lehre vor allem von „der Befolgung der Imperative der Globalisierung“ (Brinckmann et al. 2002: 33) abhängt. Zukünftig befindet sich der Arbeitsmarkt in einem zunehmenden Wandel (Deutscher Führungskräfte Verband ULA 2011; Länge, Menke 2007), aber es ist der Hochschule nicht möglich darauf zu reagieren, da sie dann nur auf das gestrige Geschehen beschränkt wäre (vgl. Langewiesche 2004: 47). Das bedeutet, bis es zu einer Umsetzung neuer Inhalte oder Schwerpunkte in der Universität kommt, wären diese bereits wieder veraltet.

Eine marktorientierte (vgl. Brinckmann et al. 2002: 64) „Dienstleistungsuniversität“ (Erhart 2004: 139) bleibt jedoch nicht ausgeschlossen. In der Diskussion um die Zukunft der Hochschule stehen auch die Vorstellung einer virtuellen Hochschule und damit entsprechend eine Veränderung oder womöglich sogar eine Abschaffung der bisherigen Form des Hochschulwesens (vgl. Kimmich, Thumfart 2004: 10). Die Umsetzung einer virtuellen Hochschule würde dann natürlich auch über die Landesgrenzen hinweg Einsatz finden und die föderalen Probleme im Hochschulbereich überwinden.

Eine bedeutsame Untersuchung über die Zukunft des Hochschulwesens wird von Gregersen (2011) durchgeführt. Gregersen (2011) untersucht die Zukunft der Hochschule im Jahr 2030 mittels einer bundesweit durchgeführten Expertenbefragung anhand des Delphi-Ansatzes<sup>14</sup>. Die Ergebnisse, die er im Zusammenhang mit der Strukturebene der Hochschule herausgefunden hat, sollen im Folgenden dargelegt werden.

---

<sup>14</sup> Näheres zum Delphi-Ansatz in Kap. 6 oder bei Häder 2009

Zunächst einmal wird erwartet, dass sich die Anzahl der Zugangsberechtigten erhöhen wird, „von derzeit ca. 42% auf über 50%, was immerhin ein Zuwachs von ca. einem Fünftel wäre“ (Gregersen 2011: 97). Dies entspricht der bereits am Anfang dieses Kapitels dargelegten Entwicklung der Hochschulzugangsberechtigten (vgl. Statistisches Bundesamt 2012b; KMK 2012).

Es erhöht sich nicht nur der Anteil der Zugangsberechtigten, sondern das lebenslange Lernen gewinnt zunehmend an Bedeutsamkeit (vgl. Gregersen 2011: 100). Die Hochschule wird im Zusammenhang mit dem lebenslangen Lernen zwar eine wichtige Rolle einnehmen, allerdings in keinem großen Ausmaß Weiterbildungsangebote anbieten (vgl. Gregersen 2011: 100). Der Sektor der Weiterbildung wird sich folglich eher außeruniversitär ausweiten.

Eine weitere in der Untersuchung von Gregersen (2011) betrachtete Personengruppe bilden die Migranten. Die Experten sind sich uneinig darüber, inwiefern sich die Migrationsbewegungen von Hochqualifizierten entwickeln werden (vgl. Gregersen 2011: 102). Es wird jedoch erwartet, dass es „starke regionale Differenzierungen innerhalb Deutschlands [geben wird], worunter die östlichen Bundesländer bereits heute leiden“ (Gregersen 2011: 102). Es kann zu sogenannten wissensfreien Zonen (vgl. Gregersen 2011: 102) kommen, also Regionen, in denen es keine Hochschulen mehr gibt. Dies würde eine starke Veränderung für die Hochschulstrukturen der Bundesländer bedeuten.

Von besonderer Bedeutung ist auch das Ergebnis von Gregersen (2011), dass bei Hochqualifizierten „eine hohe globale und kontinuierliche Mobilitätsbereitschaft“ (Gregersen 2011: 101) zu beobachten sein wird, die mit dem Humankapital korrespondiert. Wenn die Mobilitätsbereitschaft als ein Teil des Humankapitals angesehen wird und eine positive Korrelation angenommen wird, dann ist zu erwarten, dass die Mobilität der Menschen weiterhin steigen wird, weil die Anzahl der Hochqualifizierten zunimmt. Entsprechend müssen auch die Strukturen angepasst werden, um diesem Wandel entgegen zu kommen. Dies betrifft sowohl das Hochschul- als auch das Schulwesen in Deutschland.

Eine Änderung der Steuerung des Hochschulraums und der Studierendenströme auf europäischer Ebene ist nach Gregersen (2011: 104) nicht zu erwarten. Bei der Betrachtung der Hochschulsteuerung werden verschiedene Einflussfaktoren untersucht: die staatliche Steuerung, Hochschulleitungen, Selbststeuerung und Außensteuerung (vgl. Gregersen 2011: 121). Das Ergebnis der Steuerungs- und Einflussgrößen ist, „dass die Hochschulleitungen und die akademische Selbststeuerung jeweils größer

sind als die Summe der staatlichen Steuerung und der Außensteuerung“ (Gregersen 2011: 122). Der Staat hat den größten Einfluss auf die Auswahl der Studierenden, während die Forschungsschwerpunkte eher von außen gesteuert werden (vgl. Gregersen 2011: 122).

Im Vordergrund steht deutlich die Autonomie der einzelnen Hochschule, die bis zum Jahr 2030 deutlich zunehmen wird (vgl. Gregersen 2011: 122). Durch die Zunahme der Autonomie der Einzelhochschule bestätigt sich der „sehr geringe staatliche Einfluss“ (Gregersen 2011: 122). Allerdings gehen die Experten nicht davon aus, dass die Staatsaufgaben von den Hochschulen übernommen werden<sup>15</sup> (vgl. Gregersen 2011: 129). Nach Gregersen (2011) stellen die „zunehmende Autonomie und der gleichzeitige Rückzug des Staates eine sehr wahrscheinliche Entwicklung“ (Gregersen 2011: 125) dar. Trotzdem weist er darauf hin, dass die entscheidenden Triebkräfte für die Hochschulentwicklung vor allem in der Finanzierung der Hochschulen, der Internationalisierung und der Veränderung der Arbeitswelt liegen (vgl. Gregersen 2011: 124f.). Die Finanzierung der Hochschule, die stärkste Triebkraft, beinhaltet vor allem die Zunahme von Akquise privater und öffentlicher Drittmittel, die Ressourcenverteilung anhand von formelgebundenen Kennzahlen<sup>16</sup> oder Zielvereinbarungen sowie die Erhebung von Studiengebühren<sup>17</sup> (vgl. Gregersen 2011: 135).

Die wichtigsten gesellschaftlichen Problemfelder für die Hochschulentwicklung sind folgende: Demografie, Energie, Gesundheit, Mobilität, Migration und Arbeitsgesellschaft (vgl. Gregersen 2011: 127). In der zukünftigen Hochschulpolitik werden diese Themengebiete für die Entwicklung der Hochschule relevant sein und eine Kooperation unterschiedlicher Ministerien erfordern.

In Bezug auf den Föderalismus im Hochschulbereich findet Gregersen (2011) heraus, „dass nur ca. 13% der Experten es für wahrscheinlich halten, dass es 2030 eine einheitliche Hochschulpolitik geben wird. Hingegen halten es ca. 70% für wünschenswert,

---

<sup>15</sup> Hier sei allerdings auf die hohe Standardabweichung hingewiesen, die auf die Uneinigkeit der Experten hinweist (vgl. Gregersen 2011: 128).

<sup>16</sup> Eine Ressourcenverteilung anhand formelgebundener Kennzahlen wird von den Experten zwar nicht erwünscht, aber erwartet (vgl. Gregersen 2011: 136).

<sup>17</sup> Hier sei sowohl auf eine große Standardabweichung hingewiesen (vgl. Gregersen 2011: 137), als auch darauf, dass die Erhebung im Jahr 2006 stattgefunden hat und die Studiengebühren inzwischen in den meisten Bundesländern wieder abgeschafft wurden. Entsprechend könnte die Expertenbefragung nun zu anderen Ergebnissen kommen.

dass die Länder ihre Kompetenz in der Hochschulpolitik verlieren und man zu homogenen Lösungen kommt<sup>18</sup> (Gregersen 2011: 147, 148). Der staatliche Einfluss wird in Zukunft gering ausfallen (vgl. Gregersen 2011: 175). Hier sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Delphi-Befragung 2006 während der Föderalismusreform durchgeführt wurde (vgl. Gregersen 2011: 147), weshalb dieses Ergebnis vorsichtig interpretiert werden sollte. Das Gleiche gilt auch für die Erwartungen bezüglich der Studiengebühren, die zwischenzeitlich sowohl an- als auch wieder abgeschafft wurden. Interessant wäre sicherlich die aktuelle Einschätzung der Experten zu diesen Themen.

Dass das Hochschulsystem auf europäischer Ebene angesiedelt und gesteuert wird, halten zwei Drittel aller befragten Experten sowohl für unwahrscheinlich als auch für wenig wünschenswert (vgl. Gregersen 2011: 148f., 176).

Eine weitere Untersuchung ist die Studie des Hochschul-Barometers im Auftrag des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft (SDW). In der Studie wird der Frage nach der Steuerung des deutschen Hochschulsystems aus Sicht der Hochschulleitungen nachgegangen (vgl. SDW 2011).

Ein Ergebnis des Hochschul-Barometers ist, dass die Hochschulleitungen die Entwicklung der Hochschulfinanzierung und der Personalsituation in den nächsten fünf Jahren kritisch bewerten und schlechter einschätzen als die aktuelle Lage (vgl. SDW 2011: 15). Gerade die staatlichen Hochschulen begegnen Zukunftsfragen skeptisch, während nicht staatliche Hochschulen mehr Zuversicht aufbringen (vgl. SDW 2011: 18). Bei Betrachtung der Bundesländer fällt auf, dass gerade die Stadtstaaten Berlin und Hamburg aufgrund des Standortes der Zukunft positiver entgegen sehen als die Länder Thüringen, Bremen und Schleswig-Holstein (vgl. SDW 2011: 23).

Das Ergebnis, dass sich die Hochschulen mehr Autonomie erhoffen (vgl. SDW 2011: 33), deckt sich auch mit der Prognose der Delphi-Studie von Gregersen (2011). Der Grad der Autonomie unterscheidet sich in den Bundesländern erheblich. Eine Analyse der Hochschulgesetze der Länder durch den Aktionsrat Bildung im Jahr 2010 zeigt, dass Nordrhein-Westfalen und das Saarland über die größte Autonomie, die Länder Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Brandenburg dagegen über die niedrigste Autonomie verfügen (vgl. SDW 2011: 39).

Das paradoxe Ergebnis des Hochschul-Barometers ist, dass die Hochschulleitungen des Saarlandes die eigene Hochschulautonomie eher gering bewerten während in

---

<sup>18</sup> Die große Standardabweichung weist auf die Uneinigkeit der Experten über die Wunschprojektion hin (vgl. Gregersen 2011: 148)

Sachsen-Anhalt eher große Handlungsspielräume gesehen werden (vgl. SDW 2011: 38). Daraus kann geschlussfolgert werden, dass eine hohe Autonomie nicht zwangsläufig mit einer effizienten Hochschulsteuerung einhergeht (vgl. SDW 2011: 39). Als Erklärung für diesen Unterschied werden die der Hochschule zur Verfügung stehenden „Personalressourcen sowie [...] Governanceinstrumente[...] und -strukturen“ (SDW 2011: 42) gesehen.

Nach Konegen-Grenier (2010) ist Autonomie an Hochschulen für eine Effizienzsteigerung des Hochschulsystems notwendig (vgl. Konegen-Grenier 2010: 11-14). Zur Umsetzung dieser Autonomie bedarf es „eine veränderte Rechtsform, welche die Freiheit lässt, ein eigenes, auf die selbst gewählte Strategie abgestimmtes Regelwerk (Grundordnung) zur Steuerung der internen Organisation (Binnengliederung) und der internen Prozesse zu entwickeln. Gleichzeitig benötigt der Staat ein Instrumentarium (Zielvereinbarungen), um die Erfüllung der gesetzlichen Hochschulaufgaben zu gewährleisten“ (Konegen-Grenier 2010: 15). Voraussetzungen für diese autonome Gestaltung sind die Verfügbarkeit von finanziellen Ressourcen, die Entscheidungsbefugnis im Personalbereich sowie die Profilbildungskompetenz (vgl. Konegen-Grenier 2010: 18-41).

Interessant ist das Ergebnis, dass Hochschulen, die eine akademische Weiterbildung anbieten, besonders optimistisch in die Zukunft blicken (vgl. SDW 2011: 66, 67) und in diesem Feld entsprechend Potential gesehen wird. Diese Erwartung steht im Gegensatz zu den Ergebnissen nach Gregersen (2011), dass sich die Weiterbildungsangebote eher außeruniversitär ausbreiten werden (vgl. Gregersen 2011: 100).

Insgesamt wird in der Wissenschaft sehr wenig über die strukturelle Entwicklung des Hochschulwesens diskutiert. Diese Feststellung könnte ein Hinweis darauf sein, dass es wenig in Frage gestellt wird, dass die Hochschulen sehr autonom sind, der Hochschulbereich Aufgabe des jeweiligen Landes ist und eine zentrale Steuerung vom Bund im Hochschulbereich eher nicht angestrebt wird. Im Gegensatz zu dem Schulbereich ist das Hochschulwesen auch weniger im öffentlichen Interesse, wenn es um die Diskussionen um den Bildungsföderalismus geht. Die Gründe dafür könnten darin liegen, dass der in der Gesellschaft stark diskutierte Faktor Mobilität im Hochschulbereich eine sehr geringe Rolle spielt und zudem insgesamt weniger Bürgerinnen und Bürger betroffen sind. Folglich wäre zu erwarten, dass Diskussionen um Veränderungen im Bildungsföderalismus eher wenig im Hochschulbereich zu erwarten sind und die föderale Struktur im Hochschulwesen eher unangefochten bestehen bleiben wird. Entsprechend ist aus diesen skizzierten Gründen auch der in dieser Arbeit gewählte Schwerpunkt des Schulbereichs begründbar.

### **1.5. Die Gegenwart des Bildungsföderalismus im Schulbereich**

Durch die föderale Struktur und die Kulturhoheit der Länder hat Deutschland nicht ein Schulsystem, sondern 16 Schulsysteme, die mit Hilfe der folgenden Tabellen 1 und 2 aufgezeigt werden. Ein Schwerpunkt dieser Betrachtung liegt auf der Schulstruktur, insbesondere auf den Schulformen, die in den jeweiligen Ländern angeboten werden.

Um einen Überblick über das Schulwesen in Deutschland zu geben, sind der Beginn der Sekundarstufe I, die Gliedrigkeit der Sekundarstufe und die Schulformen der jeweiligen Bundesländer in folgender Tabelle 1 aufgelistet.

Es wird ebenfalls aufgezeigt, in welchen Jahrgängen die Vergleichsarbeiten, auch als Lernstandserhebungen, Orientierungsarbeiten oder Kompetenztests bezeichnet, durchgeführt werden. Bei der 298. Sitzung der Kultusministerkonferenz im Mai 2002 wird beschlossen, dass zur Überprüfung der Einhaltung der Bildungsstandards landesweit Orientierungs- oder Vergleichsarbeiten eingeführt werden. Dabei gibt es von den Kultusministern allerdings keine Einigung darauf, in welchen Klassenstufen diese Vergleichsarbeiten durchgeführt werden. Von dem Großteil der Bundesländer werden die Vergleichsarbeiten in den Jahrgangsstufen 3 und 8 durchgeführt (vgl. Tabelle 1), aber in manchen Ländern auch in den Klassen 5, 6, 7 oder 9. Es könnte also beispielsweise sein, dass ein Kind, das in Schleswig-Holstein die Klasse 5 (z.B. Lübeck), in Mecklenburg-Vorpommern die Klasse 6 (z.B. Schönberg), in Baden-Württemberg die Klasse 7 (z.B. Ulm), in Bayern die Klasse 8 (z.B. Neu-Ulm) und in Baden-Württemberg wieder die Klasse 9 (z.B. Ulm) besuchen würde, jedes Jahr an Vergleichsarbeiten teilnehmen müsste. Entsprechend ist vorstellbar, dass Eltern und Kinder mit dieser Verschiedenheit der Länder überfordert sein können. Es verdeutlicht auch, wie unterschiedlich die Umsetzung der Empfehlung der KMK in den einzelnen Bundesländern ist.

Mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg, wo die Sekundarstufe I mit der Klasse 7 beginnt, beträgt die Grundschulzeit vier Jahre (vgl. Tabelle 1). Daraufhin folgt eine weiterführende Schule. Die Anzahl dieser Schulformen<sup>19</sup> variiert dabei in den Bundesländern von zwei Schulformen (Bremen, Hamburg) bis zu fünf Schulformen (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Entsprechend verschieden ist die Gliedrigkeit der Sekundarstufe I in den Ländern. Die klassischen Schulformen Hauptschule, Realschu-

---

<sup>19</sup> Betrachtet werden hierbei nur die klassischen Schulformen, die Förderschule und berufsbildenden Schulen bleiben dabei unberücksichtigt.

le und Gymnasium gibt es (noch) in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die in den 1970er Jahren eingeführte Gesamtschule findet sich in den Bundesländern Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen wieder. Dass es ein rein zweigliedriges Schulsystem bestehend aus Gymnasium und einer Schulform mit mehreren Bildungsgängen gibt, ist in den Ländern Bremen, Hamburg und Sachsen der Fall. Insgesamt ist eine Gliedrigkeit der Sekundarstufe I eher schwer auszumachen, da es neben den klassischen Schultypen noch weitere Schulformen gibt.

Um die Unübersichtlichkeit der Bundesländer aufzuzeigen, könnten auch noch weitere Beispiele angegeben werden wie der Übertritt von der Grundschule zur Sekundarstufe I. In einigen Bundesländern entscheiden die Eltern über die weiterführende Schulform ihrer Kinder, in anderen Ländern ist die Empfehlung der Lehrerinnen und Lehrer oder ein Notenschnitt bindend.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Für weitere Beispiele vgl. Edelstein, Allmendinger 2012: 30

Bundesland	Beginn der Sekundarstufe I	Gliederung der Sekundarstufe I	Schulformen	Vergleichsarbeiten/ Lernstandserhebungen
<b>Baden-Württemberg</b>	5	dreigliedrig + Werkrealschule + Gemeinschaftsschule	Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Werkrealschule, Gemeinschaftsschule	Klasse 3, 7 und 9
<b>Bayern</b>	5	dreigliedrig + Mittelschule	Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Mittelschule	Klasse 3 und 8
<b>Berlin</b>	7	zweigliedrig + Gemeinschaftsschule	Integrierte Sekundarschule, Gymnasium, Gemeinschaftsschule	Klasse 3 und 8
<b>Brandenburg</b>	7	zweigliedrig + GS <sup>1</sup>	Oberschule, Gymnasium, Gesamtschule	Klasse 3, 6 und 8
<b>Bremen</b>	5	zweigliedrig	Oberschule, Gymnasium	Klasse 3 und 8 (+ Parallelarbeiten in Klasse 6)
<b>Hamburg</b>	5	zweigliedrig	Stadtteilschule, Gymnasium	Klasse 3 und 8

<b>Hessen</b>	5	dreigliedrig + GS <sup>3</sup> + Mittelstufenschule	Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Mittelstufenschule	Klasse 3 und 8 (+ Klasse 6 freiwillig)
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	5	zweigliedrig + GS	Regionale Schule, Gymnasium, Gesamt- schule	Klasse 3, 6 und 8
<b>Niedersachsen</b>	5	dreigliedrig + GS <sup>3</sup> + Oberschule	Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Oberschule	Klasse 3 und 8
<b>Nordrhein- Westfalen</b>	5	dreigliedrig + GS + Sekundarschule	Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Sekundarschule, Ge- meinschaftsschule <sup>2</sup>	Klasse 3 und 8
<b>Rheinland- Pfalz</b>	5	zweigliedrig + GS	Realschule plus, Gymnasium, Gesamt- schule	Klasse 3 und 8
<b>Saarland</b>	5	zweigliedrig + GS	Erweiterte Realschule, Gymnasium, Ge- samtschule, Gemeinschaftsschule <sup>2</sup>	Klasse 3 und 8
<b>Sachsen</b>	5	zweigliedrig	Mittelschule, Gymnasium	Klasse 3, 6 und 8 (2003- 2005 noch Klasse 9 am Gym)

<b>Sachsen-Anhalt</b>	5	zweigliedrig + GS	Sekundarschule, Gymnasium, Gesamtschule	Klasse 3 und 8 (2003 noch Klasse 3, 5, 7 und 9)
<b>Schleswig-Holstein</b>	5	zweigliedrig + Gemeinschaftsschule	Regionalschule, Gymnasium, Gemeinschaftsschule	Klasse 3, 5, und 8
<b>Thüringen</b>	5	zweigliedrig + GS + Gemeinschaftsschule	Regelschule, Gymnasium, Gesamtschule, Gemeinschaftsschule	Klasse 3, 6 und 8 (Klasse 6 freiwillig)
<sup>1</sup> GS = Gesamtschule <sup>2</sup> Ab dem Jahr 2017 wird die Gemeinschaftsschule die Gesamtschulen und Erweiterten Realschulen vollständig ersetzt haben.				

Tabelle 1: Das Schulwesen in den Bundesländern 2012 (Quelle: Eigene Recherchen, Homepages der Landesregierungen, Schulgesetze der einzelnen Bundesländer)

Mit Hilfe der Tabelle 1 sollen die Schulsysteme der Bundesrepublik Deutschland möglichst übersichtlich abgebildet und die Problematik der Verschiedenartigkeit und Komplexität des Schulwesens in Deutschland veranschaulicht werden. Der Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass es in jedem Bundesland mindestens eine Schulform gibt, in der Haupt- und Realschulzweig miteinander verbunden werden. Eine Auflistung der Bezeichnungen dieser Schulformen der einzelnen Bundesländer findet sich in Tabelle 2. Hier werden neben den Bezeichnungen auch zwei Charakteristika der Schulformen dargelegt, die Zügigkeit und die Mindestschüleranzahl der Schulform sowie die Angabe, ob die Schulform über eine gymnasiale Oberstufe verfügt.

<b>Bundesland</b>	<b>Bezeichnung der Schulform mit mehreren Bildungsgängen</b>	<b>Charakteristika dieser Schulform:</b> - Zügigkeit/Mindestanzahl der Schülerinnen und Schüler (SuS <sup>1</sup> ) - gymnasiale Oberstufe
<b>Baden-Württemberg</b>	Werkrealschule	2-zügig, mind. 16 SuS pro Klasse/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Bayern</b>	Mittelschule	Richtwert mind. 15 SuS/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Berlin</b>	Integrierte Sekundarschule	4-zügig/ gymnasiale Oberstufe vorhanden
<b>Brandenburg</b>	Oberschule	2-zügig, mind. 20 SuS (bei weniger muss der Jahrgangsdurchschnitt mindestens 20 sein)/ keine gymnasiale Oberstufe

<b>Bremen</b>	Oberschule	Mind. 20 SuS/ gymnasiale Oberstufe vorhanden
<b>Hamburg</b>	Stadtteilschule	3-zügig, max. 23 SuS/ gymnasiale Oberstufe vorhanden
<b>Hessen</b>	Mittelstufenschule	2-zügig, mind. 14 SuS/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Regionale Schule	Mind. 36 SuS in Jahrgang 5 (bei unzumutbar langen Schulwegzeiten (>60 Min.) mind. 22 SuS)/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Niedersachsen</b>	Oberschule	2-zügig ohne gym. Oberstufe (mind. 24 SuS), 3-zügig mit gym. Oberstufe (mind. 27 SuS)/ gymnasiale Oberstufe möglich
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Sekundarschule	3-zügig (mind. 25 SuS bei Errichtung der Schule)/ gymnasiale Oberstufe vorhanden (in Kooperation)
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Realschule plus	3-zügig (bei freier Trägerschaft 2-zügig), max. 25 SuS in Klasse 5+6, max. 30 SuS in Klasse 7-10/ keine gymnasiale

		Oberstufe
<b>Saarland</b>	Erweiterte Realschule	3-zügig (wenn 2-zügig, dann gemeinsamer Unterricht in Klasse 7 und 8)/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Sachsen</b>	Mittelschule	2-zügig, für die ersten beiden einzurichtenden Klassen je Klasse 20 SuS und für jede weitere einzurichtende Klasse 19 SuS/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Sekundarschule	2-zügig, Mindestjahrgangsstärke von 40 bei Mehrfachstandorten, 20 bei Einzelstandorten (aber 180 Mindestschülerzahl und bei dünn besiedelten Regionen 120 Mindestschülerzahl)/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Schleswig-Holstein</b>	Regionalschule	Mind. 240 SuS in der Sekundarstufe I/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Thüringen</b>	Regelschule	Mind. 14 SuS (Schule entscheidet auf der Grundlage von zugewiesenen Wochenstunden in eigener pädagogischer

		Verantwortung über die Bildung von Klassen, Kursen und Lerngruppen)/ keine gymnasiale Oberstufe
<b>Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen</b>	Gemeinschaftsschule	Jahrgangsmindestgröße i.d.R. 69 SuS, in BW mind. zweizügig/ Gymnasiale Oberstufe in B + SL vorhanden, in BW, NRW, SH und TH möglich
1 SuS = Schülerinnen und Schüler		

Tabelle 2: Bundesländer mit Schulformen, bei denen Haupt- und Realschulzweig miteinander verbunden werden (Quelle: Schulgesetze und Verwaltungsvorschriften der einzelnen Bundesländer)

Aus der Tabelle 2 wird ersichtlich, dass es für die Schulformen mit mehreren Bildungsgängen, oft auch Verbundsystem genannt, 13 verschiedene Bezeichnungen gibt. Die Begrifflichkeiten sind in allen Bundesländern verschieden, nur die Bezeichnungen Mittelschule, Oberschule, Sekundarschule und Gemeinschaftsschule kommen in mehreren Bundesländern vor.

Die Mittelschule gibt es in den Ländern Bayern und Sachsen, die Oberschule findet sich in Brandenburg, Bremen sowie Niedersachsen und die Sekundarschule in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Die Gemeinschaftsschule gibt es in den 5 Bundesländern Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen, wobei diese 5 Länder daneben noch eine weitere Schulform mit mehreren Bildungsgängen haben.

Unabhängig von den unterschiedlichen Begrifflichkeiten lassen sich nach Rösner (1999) sechs Gemeinsamkeiten dieser Schulformen feststellen (vgl. Rösner 1999: 105). „Danach sind Verbundsysteme

- Schulen der Sekundarstufe I oder der Sekundarstufen I und II.
- schulrechtliche Einheiten aus mindestens zwei benachbarten Schulformen des gegliederten Schulsystems (im allgemeinen Haupt- und Realschule). Sofern

das Verbundsystem kein gymnasiales Angebot umfa[ss!]t, können die bestehenden Bildungsgänge integriert oder kooperativ geführt werden.

- als schulrechtliche Einheiten durch schulformübergreifende Schulleitung, Lehrerkollegium, Schüler- und Elternvertretung und Schulaufsicht charakterisiert.
- Schulen, deren Jahrgangstufe 5/6 üblicherweise als schulformunabhängige Orientierungs- oder Förderstufe organisiert ist.
- pädagogische Einheiten, die von gelegentlicher Kooperation über Schulformgrenzen hinweg bis zur völligen Aufhebung der traditionellen Bildungsgangzuordnung einzelner Unterrichtsfächer führen kann.
- Schulen, die am Ende der Sekundarstufe alle Schulabschlüsse des allgemeinbildenden Schulwesens vergeben.

Schulen, die diese Merkmale aufweisen, können zwei Grundmustern von Verbundsystemen zugeordnet werden: Schulen ohne und Schulen mit Gymnasialangebot.“ (Rösner 1999: 105f.).

Schaut man aktuell in die Schulgesetze der einzelnen Bundesländer und betrachtet die rechtliche Lage zu den jeweiligen Schulformen mit mehreren Bildungsgängen, so lässt sich diese von Rösner 1999 aufgestellte Zusammenfassung untermauern und für das Jahr 2012 bestätigen. Verbundsysteme werden in jedem Bundesland und auch innerhalb des Bundeslandes verschiedenartig bezeichnet und realisiert (vgl. Deutsche Bundestag 2011: 52), sowohl kooperativ als auch integriert.

Ein kooperatives Schulsystem beinhaltet „schulrechtliche Einheiten mit gemeinsamer Leitung sowie gemeinsamer Schüler-, Lehrer- und Elternvertretung; Schulen, in denen alle Abschlüsse der Sekundarstufe I vermittelt werden; [es ist] in den Jahrgängen 5 und 6 überwiegend horizontal organisiert (integriert), d.h. den Schulformen ist eine Förder- oder Orientierungsstufe vorgeschaltet; [und es ist] ab Jahrgang 7 generell vertikal organisiert. Am Ende der Klasse 6 werden die Schüler den drei Schulformen (‘Schulzweigen’ oder ‘-abteilungen’) zugewiesen“ (Philipp et al. 1978: 110). Während bei der kooperativen Form nach den Orientierungsstufen getrennte Bildungszweige unterschieden werden, sind bei der integrierten Form „die einzelnen Bildungsgänge in ein differenziertes Kern-Kurs-System mit verschiedenen Abschlussmöglichkeiten aufgelöst“ (Böhm 2005: 247).

Dieses Charakteristikum findet sich in allen Schulformen mit mehreren Bildungsgängen wieder.

Ein weiteres Charakteristikum betrifft das Gymnasialangebot der Verbundschule (vgl. Tabelle 2, Spalte 3). Nur die Verbundsysteme der Stadtstaaten Berlin, Bremen, Ham-

burg und des Landes Nordrhein-Westfalen bieten neben dem Hauptschulabschluss und der mittleren Reife die Möglichkeit des Abschlusses der Hochschulreife an. In Niedersachsen ist eine gymnasiale Oberstufe in der Schulform Oberschule ebenfalls möglich, aber keine Notwendigkeit (vgl. Tabelle 2). Nach Rösner (1999: 106) werden diejenigen Verbundschulen als vollständig bezeichnet, die über ein Gymnasialangebot verfügen.

Wenn eine Schule eine eigene gymnasiale Oberstufe anbietet, muss die Zügigkeit in der Sekundarstufe I entsprechend größer ausfallen als ohne eigene Oberstufe (vgl. Rösner 2004: 34). Weil in der Regel nicht alle Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs das Abitur anstreben, könnte beispielsweise bei einer Zweizügigkeit die Oberstufe für die Schülerinnen und Schüler nicht mehr sichergestellt werden und auch die Wahlmöglichkeiten an Fächern wären sehr gering. Die Schulformen mit mehreren Bildungsgängen unterscheiden sich in ihrer Zügigkeit und Mindestschülerzahl erheblich voneinander (vgl. Tabelle 2, Spalte 3). Die Zügigkeit reicht von zweizügig (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt) bis hin zu vierzügig (Berlin). Eine Angabe der Mindestzügigkeit fehlt in den Ländern Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen. Auch eine Mindestschüleranzahl gibt es nicht in allen Bundesländern, so nicht in Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz. In Sachsen-Anhalt gibt es eine Mindestjahrgangsstärke und im Saarland und in Schleswig-Holstein eine mindestens zu erreichende Zahl an Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I.

Insgesamt lassen sich in den Bundesländern erhebliche Unterschiede bei der Mindestzügigkeit und der Mindestschüleranzahl feststellen.

Bei insgesamt 13 unterschiedlichen Bezeichnungen für die Schulform mit mehreren Bildungsgängen und zusätzlich verschiedenen Charakteristika kann angenommen werden, dass sowohl Eltern, Schülerinnen und Schüler als auch Lehrerinnen und Lehrer nicht alle Bezeichnungen der Länder kennen und zuordnen können. Bei einem Wechsel des Bundeslandes kann die neue Bezeichnung womöglich schwer eingeordnet werden und zu einer Belastung und Überforderung führen, gerade wenn es in einem Bundesland zwei verschiedene Bezeichnungen für die Schulform gibt, in der sowohl der Hauptschulabschluss als auch die mittlere Reife erreicht werden können. Um dem entgegenzutreten, könnte eine Vereinheitlichung der Bezeichnung dieser Schulformen in den 16 Bundesländern sinnvoll erscheinen.

Ein Gegenargument dazu kann die Binnenorganisation der Schulform sein. Die Binnenorganisation der Schulform mit mehreren Bildungsgängen ist innerhalb eines Bun-

des Landes verschieden. Baumert, Trautwein und Artelt (2003) zeigen auf, dass sich dieselben Schulformen innerhalb eines Bundeslandes stark voneinander unterscheiden. Entsprechend kann das bedeuten, dass sich die Binnenorganisationen zwischen den Bundesländern nicht erheblich voneinander unterscheiden, weil sie alle jeweils unterschiedlich sind. Eltern sind folglich diese Verschiedenartigkeit gewohnt.

Würden sich die Kultusminister auf eine Schulform mit mehreren Bildungsgängen einigen, so müsste ein einheitlicher Inhalt und Begriff gefunden werden. Bereits die Bundesländer-Kommission hat es nicht geschafft länderübergreifend einheitliche Schulformbezeichnungen zu etablieren (vgl. Edelstein, Allmendinger 2012: 44). Der Name für einen einheitlichen Begriff würde nicht die Bezeichnung Gemeinschaftsschule tragen, da dieser Begriff bereits in einigen Verfassungen der Länder verankert ist. Er wird verwendet für Grund- und Hauptschulen in Abgrenzung zu Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen (vgl. z.B. Verfassung NRW, Art. 12, Abs. 2). Abgesehen davon, dass dadurch eine Verwechslungsgefahr besteht, können feststehende Verfassungsbegriffe nicht mit neuen rechtlichen Inhalten versehen werden.

Bei einer Einigung auf eine Schulform mit mehreren Bildungsgängen erscheint es auch sinnvoll, optional die Möglichkeit einer gymnasialen Oberstufe anzubieten, bei zu geringer Schüleranzahl beispielsweise durch Kooperationen mit Gymnasien oder Gesamtschulen oder durch die Bildung eines Oberstufenzentrums (vgl. Rösner 2004: 34). Somit könnte ein vollständiges Angebot aller Bildungsabschlüsse ermöglicht werden (vgl. Rösner 2005: 71). Eine solche Schulform bietet die Möglichkeit eine für den Ort flexible, die Bedingungen und der Nachfrage passende Organisationsform zu realisieren (Rösner 2005: 73). Durch die unterschiedlichen Profile, die von der Schule und den Schulträgern gewählt werden können, entstehen für „Eltern Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Schulvarianten“ (Rösner 2005: 73).

Zwischen den Bundesländern fehlen systematische Vergleiche, sodass eine Übertragung von erfolgreichen Modellen allein dadurch nicht möglich ist (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 52). Zusätzlich nimmt die Intransparenz insgesamt stetig zu (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 52).

Die Darstellung der Schulsysteme in Deutschland verdeutlicht die Komplexität und Unübersichtlichkeit des Schulwesens. Für das weitere Verständnis der Arbeit und der Entwicklung der Thesen ist dieser Aufschluss von besonderer Bedeutung.

## **2. Der Föderalismus im Schulbereich auf dem Weg zu einer Umgestaltung?**

---

Die Bundesländer unterscheiden sich in ihren Bildungssystemen sehr (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 51) und der Ruf nach mehr Gemeinsamkeiten und Kooperation ist nach Sager (2008: 38) groß. Anhand einer exemplarischen Darstellung am Beispiel der Zweigliedrigkeit werden Thesen aufgestellt, die in der Fragestellung münden, ob sich der Föderalismus im Schulbereich auf dem Weg zu einer Umgestaltung befindet. Die Ausführungen stützen sich auf das im ersten Kapitel dargelegte Schulwesen in Deutschland. Es sei hier darauf hingewiesen, dass es weitere Probleme beim Föderalismus im Schulbereich gibt, beispielsweise Mobilitätshindernisse von Eltern und Lehrkräften oder die Vergleichbarkeit und Anerkennung von Schulabschlüssen. Hier wird jedoch die Zweigliedrigkeit stellvertretend für die Vielzahl von Problemen exemplarisch herausgegriffen, weil es sich dabei um eine teilweise schon umgesetzte strukturelle Angelegenheit handelt.

Um der Fragestellung nachzugehen, inwiefern sich der Föderalismus im Schulbereich auf dem Weg zu Veränderungen befindet, sollen verschiedenen Perspektiven betrachtet werden, dabei werden sowohl eine juristische, finanzielle, politische als auch eine gesellschaftliche Perspektive beleuchtet. Diese Darstellung bildet wiederum die Grundlage für das folgende Kapitel, in dem die Reformoptionen des Bildungsföderalismus diskutiert werden.

### **2.1. Die Zweigliedrigkeit als Exempel**

Um die Zweigliedrigkeit als Exempel für die Veränderung des Föderalismus im Schulbereich zu verstehen, soll zunächst der Begriff der Zweigliedrigkeit geklärt und auf die Ursachen der Entwicklung der Zweigliedrigkeit im deutschen Schulwesen eingegangen werden.

Unter der Zweigliedrigkeit<sup>21</sup> wird das Nebeneinander zweier Schulformen verstanden, wobei zwischen einer alten und einer neuen Zweigliedrigkeit unterschieden werden kann (vgl. Rösner 2010: 2). Die alte Zweigliedrigkeit bezeichnet ein System bestehend

---

<sup>21</sup> Wenn im Folgenden die Zahlen von Schulformen, zum Beispiel zweigliedrig oder dreigliedrig, genannt werden, dann beziehen sich diese immer auf die Schulformen der Sekundarstufe I ohne Förder-/ Sonderschulen und private Ergänzungsschulen.

aus Gymnasium und einer Schulform, die sich aus den Bildungsgängen der Haupt- und Realschule zusammensetzt und über keine gymnasialen Standards verfügt (vgl. Rösner 2010: 2). Die neue Zweigliedrigkeit beinhaltet neben dem Gymnasium eine Schulform, die alle Abschlüsse, und entsprechend auch gymnasiale Standards, anbietet (vgl. Rösner 2010: 3).

Der Beginn der Zweigliedrigkeit lässt sich zeitlich Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre einordnen. Auf der Grundlage der Entstehung des Strukturplans beginnt die Diskussion um das Nebeneinander der verschiedenen Schulformen (vgl. Rösner et al. 1980: 73).

Die Entwicklung der Zweigliedrigkeit lässt sich im Wesentlichen auf den demografischen Faktor zurückführen (vgl. Saldern 2009: 73). Die Geburtenrate sinkt seit 1965 kontinuierlich ab (vgl. Rösner et al. 1980: 73, Saldern 2009) und entsprechend reduzieren sich auch die Schülerzahlen.

Regenbrecht (1992) führt für den Wandel zu einem zweigliedrigen System das veränderte Schulwahlverhalten an. Die Entwicklung der Übergangsquoten von der Grundschule zur Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen in den 1970er und 1980er Jahren weisen darauf hin, dass die Hauptschule an Schülerzahlen verliert, während die Realschule und vor allem das Gymnasium stark an Schülerzahlen dazugewinnen (vgl. Regenbrecht 1992: 29).

Der Schülerrückgang ist nicht in allen parallelen Bildungsgängen gleich, sondern die Hauptschule verzeichnet den größten Verlust, während die höheren Bildungsgänge eher weniger davon betroffen sind (vgl. Rösner 2004: 23).

Alle Schulformen versuchen auf die Folgen des demografischen Wandels zu reagieren, indem sie „möglichst alle angemeldeten Schüler [aufnehmen], um bei sinkenden Schülerzahlen den relativen Anteil an der Population eines Jahrgangs zu erhöhen“ (Regenbrecht 1987: 16). Durch das veränderte Schulwahlverhalten hin zu der Realschule und zum Gymnasium, wird die Abnahme der Anmeldezahl an der Hauptschule zusätzlich verstärkt (vgl. Regenbrecht 1987: 16; Bos et al. 2009: 8,9).

Eltern wünschen sich für ihre Kinder tendenziell einen höherwertigen Abschluss, als sie selber erreicht haben. Dies belegen auch Umfragen des Instituts für Schulentwicklungsforschung (*IFS*) (vgl. Bos, Rösner 2008: 8; Bos et al. 2009: 9). Das bedeutet, dass Eltern, die einen Hauptschulabschluss haben, sich für ihre Kinder eher einen Realschulabschluss wünschen und Eltern mit Realschulabschluss eher das Abitur als Abschluss ihrer Kinder erstreben (vgl. Bos, Rösner 2008: 9). Dadurch verliert die Hauptschule an Schülerzahlen, weil auch die Bildungsabschlüsse der Eltern über die

Zeit immer höher werden (vgl. Bos, Rösner 2008: 9).

Es ist zu beobachten, dass sich der Abwärtstrend beschleunigt und dabei auch den Ruf der Hauptschule negativ beeinflusst (vgl. Bos, Rösner 2008: 8,9). Nicht nur die Eltern, auch die Schülerinnen und Schüler wenden sich von der Hauptschule ab (vgl. Klemm, Rolff 1988a: 463; 1988b: 90,91). Die Attraktivität der Hauptschule sinkt, weil der Realschulabschluss zur gesellschaftlichen Mindestnorm wird und der Hauptschulabschluss auch auf anderen Schulformen erlangt werden kann (vgl. Klemm et al. 1988b: 92). Eine Folge dieses Abwärtstrends liegt darin, dass das Hauptschulversorgungsnetz und damit verbunden die Erreichbarkeit der Schule schlechter wird (vgl. Klemm et al. 1988b: 92).

Rösner prognostiziert im Jahr 2006, dass sogar bei der Verbesserung des Angebots und des Unterrichts der Hauptschule keine Veränderung zu erwarten ist und dass die Hauptschule als Organisationsform wegen der Bildungsaspiration der Eltern nicht erhalten bleiben wird (vgl. Rösner 2006: 107). Diese Prognose tritt bereits ein Jahr später ein (vgl. Rösner 2007: 10) und lässt sich auch aktuell bestätigen (vgl. Holzapfel 2009: 29).

Insgesamt wird die Hauptschule folglich in dreifacher Weise betroffen:

1. die Schülerzahlen nehmen insgesamt ab,
2. die Schülerinnen und Schüler verteilen sich eher auf die Realschule und das Gymnasium,
3. die Hauptschule verliert die Seiteneinsteiger aus den Realschulen (vgl. Rösner 2006: 106).

Die Schulpolitik der Bundesländer reagiert seit Ende der 1980er Jahre auf diesen Trend und führt zunehmend Schulformen mit mehreren Bildungsgängen ein. Inzwischen verfügt jedes Bundesland über mindestens eine dieser Schulformen (s. Kapitel 1.3, Tabelle 1). Die Einführung eines zweigliedrigen Schulwesens beugt den Folgen des demografischen Wandels jedoch nicht vollständig vor. Auch Länder, in denen 2009 eine Zweigliedrigkeit realisiert wird, sind davon betroffen, wobei Verbundformen ohne gymnasialen Bildungsgang einen noch höheren Verlust hinnehmen müssen (vgl. Bos et al. 2009: 8).

Eine Zweigliedrigkeit im deutschen Schulwesen wird von Wissenschaftlern prognostiziert<sup>22</sup>, reduziert auf „Organisationsformen [...], die zwar unterschiedliche, aber als

---

<sup>22</sup> Siehe Dohmen (2008), Klemm (2008), Wernstedt et al. (2008), Wolf (2008), Bos und Rösner (2008), Holzapfel (2009)

gleichwertig wahrgenommene Wege zum Abitur als begehrtestem Schulabschluss vorhalten“ (Bos, Rösner 2008: 10). Auch die Praktikerin Ahring (2009) erwartet eine Entwicklung zur Zweigliedrigkeit und im Zuge dessen eine Entwicklung zu einer Zweiklassen-Lehrermentalität, wo „sich Haupt- und Realschullehrer um Funktionsstellen und Laufbahnvorteile streiten, statt sich um Pädagogik zu sorgen“ (Ahring 2009: 79). Durch die Darlegung der Entwicklung der Zweigliedrigkeit soll Folgendes aufgezeigt werden: Aufgrund des demografischen Wandels und des veränderten Schulwahlverhaltens der Eltern verliert die Hauptschule an Attraktivität und immer weniger Schülerinnen und Schüler streben diese Schulform an. In Folge dessen reagieren die Hauptschulen darauf, dass sie entweder die Schule schließen oder eine andere Alternative, wie beispielsweise den Verbund mit der Realschule, finden. Eine Schulschließung bedeutet für die Stadt oder die Kommune stets einen Image- und Finanzverlust, folglich wird ein Schulzusammenschluss eher bevorzugt. Durch diese Kette der Zusammenhänge kommt es in den Bundesländern zunehmend zu neuen Schulformen mit mehreren Bildungsgängen, die auch gesetzlich verankert werden.

### **Thesenentwicklung**

Aufgrund der bisherigen Überlegungen soll die These aufgestellt werden, dass

*die neuen Schulformen (mit mehreren Bildungsgängen) der Länder zunehmend in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangen und die Bevölkerung darauf aufmerksam wird, wie viele unterschiedliche Bezeichnungen es für die Schulform mit mehreren Bildungsgängen gibt.*

Wenn eine neue Schulform im Gesetz verankert wird, dann müssen die Bürgerinnen und Bürger selbstverständlich über diese neue Schulform informiert werden. Prinzipiell trifft dies auf alle Gesetzesänderungen in Deutschland zu, wobei die Anzahl der von der Gesetzesänderung Betroffenen im Schulbereich sehr groß ist. Betroffene wie Eltern, Schülerinnen und Schüler, Lehrerinnen und Lehrer wie auch Vertreter der Schulträger müssen gezielt Informationen über die Änderungen erhalten. Dies geschieht unter Anderen mit Hilfe der Presse und gelangt somit in das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, also in die Öffentlichkeit. Die Bevölkerung wird für das Thema sensibilisiert und die Aufmerksamkeit wird auf die gesetzliche Veränderung gelenkt. Wenn die Presse von der neuen Schulform berichtet, wird auf bereits vorhandenes Wissen zurückgegriffen. Es wird beispielsweise auf andere Schulformen mit mehreren Bil-

dungsgängen in anderen Bundesländern oder auch einen ‚Etikettenschwindel‘ hingewiesen<sup>23</sup>. Dadurch, dass alle Länder von dem demografischen Wandel und dem veränderten Schulwahlverhalten der Eltern betroffen sind und es zunehmend zu neuen Schulformen mit mehreren Bildungsgängen kommt, findet dieser Prozess in dichter Zeitfolge in mehreren Bundesländern statt, sodass die Schulformen mit mehreren Bildungsgängen verbreitet werden. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger erhalten Informationen über die Veränderungen in den einzelnen Schulsystemen der Länder. Dadurch steigt das Bewusstsein über die Vielfalt an Begrifflichkeiten dieser Schulformen. In Kapitel 1.5 sind in der Tabelle 2 die 13 unterschiedlichen Bezeichnungen aufgelistet. Bei 13 verschiedenen Begriffen ist anzunehmen, dass in der Presse nicht immer die gleichen 3 Bezeichnungen aufgeführt werden, sondern dass aus diesem Pool immer andere Begrifflichkeiten zum Vergleich der neu eingeführten Schulform im jeweiligen Bundesland heran gezogen werden.

Die daran anknüpfende These lautet, dass

*den Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie den Lehrerinnen und Lehrern darüber eine Komplexität und Unübersichtlichkeit bewusst wird, die sie überfordert, die eine Unzufriedenheit über die föderale Struktur im Schulbereich schafft und auf die sie damit reagieren, dass die Forderung nach einer zentralen Steuerung des Schulwesens und einer höheren Vereinheitlichung im Schulwesen entsteht.*

Dass das Schulwesen in Deutschland komplex und unübersichtlich ist, wurde bereits in Kapitel 1.5 beschrieben und erläutert. Es führt zu einer Überforderung und dies führt wiederum zu Unzufriedenheit (vgl. Hackmann, Oldham 1976: 257f., Wachenfeld 2005). Der Wunsch einer Veränderung wächst, um die Unübersichtlichkeit und damit die Überforderung zu senken und die Zufriedenheit zu erhöhen. Aktuell ist genau dies in der Gesellschaft zu beobachten. Studien des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland zeigen auf, dass sich 61% der Bevölkerung, 61% der Lehrerinnen und Lehrer und 64% der Eltern von Schulkindern wünschen, dass die Bundesregierung statt der Bundesländer für die Bildungspolitik und für

---

<sup>23</sup> Zum Beispiel WELT ONLINE am 20.03.2012 ([http://www.welt.de/print/die\\_welt/hamburg/article13931788/Erfolg-fuer-neue-Schulform.html](http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article13931788/Erfolg-fuer-neue-Schulform.html)) oder Süddeutsche Zeitung am 14.05.2012 (<http://www.sueddeutsche.de/bildung/gemeinschaftsschulen-in-baden-wuerttemberg-revolution-sued-west-1.1356658>).

die Schulen zuständig ist (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2011: 25, Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 17).

In diesem Sinne kann durch den öffentlichen Druck der Bevölkerung die Entwicklung hin zur Zweigliedrigkeit als ein Exempel dafür gesehen werden, dass sich der Föderalismus im Schulbereich zurzeit in der Diskussion und im Veränderungsprozess befindet. Inwiefern dies zutrifft und wie es um den Föderalismus im Schulbereich gestellt ist, soll in den folgenden Kapiteln aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Dabei sollen auch die aufgestellten Thesen aufgegriffen und Antworten darauf gefunden werden.

## 2.2. Juristische Perspektive

Das Schulwesen in Deutschland fällt ausschließlich in die Verantwortung der Länder, was auch als Kulturhoheit der Länder bezeichnet wird (vgl. Rübsaamen 1998: 4). Dabei wird zwischen innerer und äußerer Schulverwaltung unterschieden (vgl. Holzapfel 2009: 29): die Kultusministerien der Länder sind für die inneren Angelegenheiten zuständig, dazu zählt beispielsweise die Erstellung der Lehrpläne, während die kommunalen Schulträger die Verantwortung für den äußeren Betrieb haben, wozu die Bereitstellung der Schulgebäude und der Ausstattung zählen (vgl. Koch, Gräsel 2004: 15).

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen zum Föderalismus im Schulbereich thematisiert. Da jedes Bundesland über ein eigenes Schulgesetz verfügt, soll hier vor allem Bezug auf die Regelungen im Grundgesetz genommen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass in keinem einzigen Schulgesetz Bezug zum Bund genommen wird (vgl. Oelkers 2011: 19).

Nach Artikel 20, Absatz 1 GG gilt das bundesstaatliche Prinzip, sowohl der Gesamtstaat als auch ihre Glieder verfügen über Staatsqualität (vgl. Rübsaamen 1998: 2). Ausprägungen der bundesstaatlichen Ordnung sind „die Eigenstaatlichkeit der Länder (1.), die Kompetenzverteilungen (2.), die wechselseitigen Möglichkeiten der Einflussnahme (3.) und die Bundestreue (4.)“ (Seybold 2005: 110). Die Länder sind alle gleichberechtigt (vgl. Seybold 2005: 120) und nach dem demokratischen Prinzip können einzelne Länder andere Länder nicht überstimmen (vgl. Rübsaamen 1998: 2). Beschlüsse können nur in Einstimmigkeit getroffen werden (vgl. Rübsaamen 1998: 2, Seybold 2005: 121). Eine ungeschriebene Verfassungsnorm ist das Prinzip der Bundestreue, nach dem Bund und Länder gegenseitig Rücksicht nehmen und sich bundesfreundlich verhalten sollen (vgl. Kropp 2010: 125f.). Die Länder haben die Pflicht entsprechend zusammenzuwirken, was allerdings keine Vereinheitlichung des Schulwesens bedingt (vgl. Rübsaamen 1998: 6).

Die drei zentralen Gesetze im Grundgesetz zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sind folgende:

*„Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“ (Art. 30 GG).*

*„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ (Art. 70, Abs. 1 GG).*

*„Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses*

*Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt“ (Art. 83 GG).*

Alle drei Artikel verleihen den Bundesländern das Recht der Gesetzgebung. Der Föderalismus wird im Grundgesetz abgesichert, was auch als Ewigkeitsklausel bezeichnet wird (vgl. Engels 2007: 27, Buscher 2010: 69):

*„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ (Art. 79, Abs. 3 GG).*

Um die föderale Struktur grundsätzlich in Deutschland zu verändern, müsste folglich dieser Artikel im Grundgesetz geändert werden, was unzulässig wäre (vgl. Engels 2007: 27). Es gibt allerdings auch Alternativen, um dieses Problem zu umgehen.

Die Länder dürfen zusammenwirken, wenn es sich um einen Bereich handelt, für den die Bundesländer die ausschließliche Verantwortung tragen (vgl. Rübsaamen 1998: 5), was beim Schulwesen der Fall wäre.

Die Kooperation der Länder untereinander wird auch als horizontale Kooperation verstanden, die Kooperation der Länder mit dem Bund als vertikale Kooperation (vgl. Rübsaamen 1998: 7). Bei einer horizontalen Kooperation können die Bundesländer auch Staatsverträge untereinander abschließen und auf diese Weise Einigungen durchsetzen (vgl. Rübsaamen 1998: 8). Aus diesem Recht heraus (vgl. auch Art. 91b GG) ist beispielsweise die Kultusministerkonferenz entstanden (vgl. Rübsaamen 1998: 8).

Im Zusammenhang des Bildungsföderalismus werden eine Neugliederung des Bundesgebiets sowie die Aufhebung des Kooperationsverbots diskutiert (s. Kapitel 3.3 und 3.5).

Nach Artikel 29 des Grundgesetzes ist eine Neugliederung des Bundesgebiets grundsätzlich möglich:

*„Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.“ (Art. 29, Abs. 1 GG).*

Wenn eine Gebietsänderung vorgenommen werden möchte, bedarf es nach Artikel 29 GG sowohl der kulturellen Berücksichtigung, als auch der Zustimmung des Bundes und eines Volksentscheids der betroffenen Länder (vgl. Kropp 2010: 132). Alternativ

kann eine Länderfusion jedoch auch mit Hilfe eines Staatsvertrages umgesetzt werden (vgl. Kropp 2010: 132).

Um die Neugliederung zu fördern, könnte das Grundgesetz (Art. 29, Abs. 1) verändert und das ‚kann‘ durch ‚soll‘ ersetzt werden (vgl. Buscher 2010: 449). Buscher (2010: 450f.) rät von einer derartigen Veränderung allerdings eher ab, da die Bürgerinnen und Bürger aufgrund der landsmannschaftlichen Verbundenheit und des geschichtlichen Zusammenhangs beteiligt werden sollten. Kropp (2010: 133) hinterfragt kritisch, inwiefern die landsmannschaftliche Verbundenheit und damit die regionale Identität veränderbar oder konstruierbar sind. Regionale Identitäten finden sich auch kleinräumiger innerhalb eines Bundeslandes, beispielsweise die Schwaben in Bayern oder Baden-Württemberg (vgl. Kropp 2010: 133). Da es weder ethnische noch sprachliche Barrieren zwischen den Ländern gibt, schließt Kropp (2010) eine Veränderung von regionalen Identitäten nicht aus.

Bezüglich des Kooperationsverbots sind die entscheidenden Artikel des Grundgesetzes folgende Artikel 91b und 104b:

*„1) Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:*

- 1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;*
- 2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen*
- 3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.*

*Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.*

*2) Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.*

*3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“ (Art. 91b GG)*

*„1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzesbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die*

- 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder*
- 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder*
- 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.*

*Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staat-*

*liche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzesbefugnisse Finanzbeihilfen gewähren.“ (Art. 104b GG)*

Artikel 104b GG ist sehr interpretationsbedürftig (vgl. Zohlhöfer 2010: 152), entsprechend offen sind Auslegungen und Umsetzungen. Da Investitionen in Bildung das wirtschaftliche Wachstum des Landes fördern, lassen sich Finanzhilfen des Bundes legitimieren (vgl. Wieland 2011: 28). Finanzhilfen sind allerdings befristet und geben nur einen Startanschub (vgl. Wieland 2011: 28).

Bund und Länder dürfen nach Artikel 91b des Grundgesetzes bei überregionaler Bedeutung zusammenarbeiten, wobei offen bleibt, wo die Grenze zwischen regional und überregional zu ziehen ist (vgl. Wieland 2011: 24). Im Bereich der wissenschaftlichen Forschung kann der Bund finanziell mitwirken, allerdings nicht bei den Hochschulen (vgl. Wieland 2011: 24) und auch „die Förderung schulischer Bildung selbst wird dagegen in der Verfassung nicht als Gegenstand des Zusammenwirkens von Bund und Ländern erwähnt“ (Wieland 2011: 25). Außerdem darf der Bund nur dann bei den Ländern mitfinanzieren, wenn er auch mit-verwalten darf, was allerdings nach Artikel 104a, Absatz 1 im Grundgesetz im Bereich Bildung untersagt ist (vgl. Wieland 2011: 21). Dort heißt es

*„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“ (Art. 104a, Abs. 1 GG).*

Eine Ausnahme bilden dabei Gemeinschaftsaufgaben, mit denen dieses Gesetz umgangen werden kann (vgl. Wieland 2011: 22-25, 35-37).

Um das Kooperationsverbot aufzuheben, müsste mindestens einer dieser beiden Artikel des Grundgesetzes verändert werden. Eine ausführlichere Behandlung einer möglichen Veränderung des Kooperationsverbots findet sich in Kapitel 3.3, wo auf diese beiden Artikel 91b und 104b zurückgegriffen wird.

Es folgt nun die Betrachtung der politischen Perspektive. Den Kern der politischen Arbeit im Bildungs- und Schulbereich bildet die Kultusministerkonferenz, mit deren Hilfe die zuständigen Minister gemeinsam an einem Minimum an Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern arbeiten.

### 2.3. Politische Perspektive

Die Bundesländer arbeiten mit Hilfe der Kultusministerkonferenz zusammen mit dem Ziel und der Aufgabe, „auf dem Wege der Koordinierung auch in einem föderativen Staat - der vom Prinzip der Vielfältigkeit und Vielgestaltigkeit sowie des Wettbewerbs ausgeht - das notwendige Mindestmaß an Gemeinsamkeit und Vergleichbarkeit im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten“ (KMK 1995: 11).

Doch wo beginnt ein notwendiges Mindestmaß an Gemeinsamkeit und Vergleichbarkeit im Bildungswesen? Können gemeinsame Bezeichnungen der deutschen Schulformen als eine Mindestanforderung angesehen werden?

Wenn man die Unübersichtlichkeit des deutschen Schulwesens, wie in Kapitel 1.5 beschrieben, betrachtet, kann eine gemeinsame Begrifflichkeit sowie ein gemeinsamer Inhalt für die Schulform mit mehreren Bildungsgängen als notwendig angesehen werden, weil die Komplexität und Vielfältigkeit derart groß ist, dass es zu Überforderungen und zu gesellschaftlicher Forderung nach einer zentralen Steuerung und Vereinheitlichung kommt. In diesem Sinne ist es eine Aufgabe der Kultusministerkonferenz, die von Kerstan (2012) als „die Inkarnation des Bildungsföderalismus“ (Kerstan 2012: 151) bezeichnet wird, für eine einheitliche Bezeichnung und einem einheitlichen Inhalt dieser Schulform zu sorgen.

Die daran anschließende Frage lautet, ob eine solche Vereinheitlichung, aus politischer Perspektive betrachtet, wünschenswert ist. Bei der Kultusministerkonferenz geht es darum, „übereinstimmende Regelungen in den Ländern, soweit sie erforderlich oder politisch wünschenswert sind [...] herbeizuführen“ (KMK 1995: 11). Diese Vereinheitlichung soll auch die Mobilität von Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie Lehrkräften erleichtern (vgl. Kropp 2010: 138).

Die Bundesländer wollen ihre Kulturhoheit schützen und sich im Schulwesen von den anderen Ländern abgrenzen. Der Wettbewerb legitimiert den Föderalismus im Schulbereich; wenn es allerdings zur Überforderung der Bevölkerung führt, kann eine Übereinstimmung als erstrebenswert angesehen werden. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips, nach dem zum Beispiel alle finanzwirksamen Beschlüsse der Kultusministerkonferenz einstimmig beschlossen werden müssen (vgl. KMK 1995: 11, Oelkers 2011: 31), kann die Umsetzung einer Übereinstimmung eine große Herausforderung darstellen. Eine Einstimmigkeit ist erforderlich „für Beschlüsse, die der Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen dienen, für Beschlüsse mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte und Beschlüsse, die die Kultusministerkonfe-

renz selbst betreffen oder zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen“ (KMK 2005: 2). Für andere Entscheidungen bedarf es eine Mindestbefürwortung von 13 Stimmen, für Verfahrensbeschlüsse bedarf es der Mehrheit (vgl. KMK 2005: 2).

Zusätzlich wechselt jährlich das Präsidenschaftsamt der KMK, sodass die Organisation und die Struktur der KMK zu Reformblockaden führen könnten (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 50, 51). Nach Oelkers (2011) müssten Mehrheitsentscheide, die in Ausnahmen möglich sind, die Regel werden, um der KMK mehr Handlungsfähigkeit zu verleihen (vgl. Oelkers 2011: 31). Hier könnte empirisch durch die Auswertung von KMK-Beschlüssen untersucht werden, in welchem Umfang die jeweiligen Abstimmungsmodi der KMK genutzt werden und inwiefern eine Veränderung dessen die Handlungsfähigkeit der KMK tatsächlich erhöhen würde.

Die FDP fordert, die KMK durch eine Gemeinsame Bildungskonferenz von Bund und Ländern zu ersetzen (vgl. Oelkers 2011: 10) und der ehemalige Generalsekretär der KMK, Prof. Dr. Thies, bringt den Vorschlag eines Bildungsrats mit ein, um das Bildungswesen in Deutschland zu verbessern (vgl. Die ZEIT 2012a: 60, Thies 2012)<sup>24</sup>. In Deutschland „fehlt ein übergreifendes Koordinierungsgremium, in dem ressortübergreifende Paketlösungen verbindlich beschlossen und Ausgleichszahlungen vereinbart werden können“ (Kropp 2010: 149). Insgesamt kann festgehalten werden, dass ein neues Gremium zur besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern diskutiert wird. Wie in Kapitel 1.2 beschrieben, hat es im Jahr 1964 bereits eine Vereinheitlichung im Schulwesen gegeben, folgernd wäre eine erneute Übereinstimmung theoretisch möglich. Auf der anderen Seite heißt es im Bernkasteler Beschluss (s. Kapitel 1.2), dass die Ständige Konferenz der Kultusminister über die Freiheit und Eigenständigkeit der Länder wacht (vgl. KMK 1995: 154). Zu bemerken ist auch, dass „bei der Beschlu[ss!]fassung [...] jedes Land - unabhängig von der Zahl der in der Konferenz vertretenen Minister eines Landes - nur eine Stimme [hat]“ (KMK1995: 12). Aber auch unabhängig von der Größe des Landes, dem Steuereinkommen oder der Bevölkerungszahl verfügt jedes Bundesland über eine gleichwertige Stimme.

Betrachtet man in diesem Zusammenhang allerdings den Königsteiner Schlüssel, können Zweifel an dieser Gleichwertigkeit aufkommen. Der im Jahr 1949 im Königsteiner Staatsabkommen beschlossene Königsteiner Schlüssel wird jährlich neu bestimmt und regelt die Finanzierung von Forschungsaufgaben der Bundesländer (vgl. KMK 1995: 459). In Artikel 6 des Staatsabkommens ist festgehalten, dass der Gesamtbetrag auf

---

<sup>24</sup> Mehr zur Errichtung eines Bildungsrats in Kapitel 3.4

die Bundesländer verteilt wird, und zwar „zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis ihrer Steuereinnahmen und zu einem Drittel nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl“ (KMK 1995: 460). In der Wirtschaft gilt das Motto ‚Wer zahlt, bestimmt‘ - in der Kultusministerkonferenz spielt dieser Umstand offensichtlich jedoch keine Rolle.

Sollte das Kooperationsverbot aufgehoben werden und der Bund den Ländern Geld zur Verfügung stellen, dann ist zu erwarten, dass mit diesem Geld auch die Bedingung nach Mitsprache und Verantwortung einhergehen wird<sup>25</sup>. Das Prinzip ‚Wer zahlt, bestimmt‘ wird folglich auch in der Politik eingefordert. Über eine Veränderung der Abstimmungsmodalitäten in der KMK könnte demnach nachgedacht werden. Nach der Einschätzung von Edelstein und Allmendinger (2012) ist „das politische Klima für eine partei- und länderübergreifende Zusammenarbeit [...] heute vergleichsweise günstig“ (Edelstein, Allmendinger 2012: 21).

In dem folgenden Kapitel wird das Prinzip ‚wer zahlt, bestimmt‘ erneut aufgegriffen, wenn es um die finanzielle Sichtweise geht.

---

<sup>25</sup> Mehr zum Kooperationsverbot in Kapitel 3.3

## 2.4. Finanzielle Perspektive

Wenn über den Bildungsföderalismus in Deutschland diskutiert wird, dann wird gleichzeitig auch immer über die finanzielle Situation diskutiert<sup>26</sup>. Schultz und Hurrelmann (2012) stellen heraus, dass die Debatte über den Bildungsföderalismus auch eine Debatte über die Finanzverfassung beinhaltet. In diesem Kapitel wird die Finanzsituation der Bundesländer dargestellt und diskutiert, welche Möglichkeiten der Bund hat, um den Ländern Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Die Ausgaben für Bildung sind in Deutschland insgesamt im internationalen Vergleich, gerade im Primarbereich und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, sehr gering (vgl. Statistisches Bundesamt 2012c: 70ff.) und sollen gesteigert werden. Sowohl der Bund als auch die Länder einigen sich auf dem Bildungsgipfel im Jahr 2008 darauf bis zum Jahr 2015 die Ausgaben auf 10% des Bruttoinlandsprodukts zu steigern (vgl. Netzwerk Bildung 2009: 2, Klemm 2009b, Wieland 2011: 16). Klemm (2009a) weist darauf hin, dass bei diesem Beschluss jegliche Hinweise auf die Umsetzung fehlen und offen bleibt, woher die finanziellen Mittel kommen sollen (vgl. Klemm 2009a: 8)<sup>27</sup>. Dass die Umsetzung eine Herausforderung ist, lässt sich dadurch untermauern, dass im Jahr 2009 die öffentlichen Bildungsausgaben über alle Bildungsbereiche hinweg<sup>28</sup> bei 5,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2012c: 137). Demnach muss sich der prozentuale Anteil der Bildungsausgaben des Bruttoinlandsprodukts innerhalb von sechs Jahren verdoppeln.

Die Verteilung der Bildungsausgaben auf die föderalen Ebenen Bund, Länder und Kommunen sind bei Dohmen (2012) ausführlich beschrieben, sollen hier allerdings nicht näher betrachtet werden, weil die Finanzlagen der Bundesländer im Vordergrund stehen. Erwähnt sei hier jedoch die Betrachtung der Nettoerträge. Dohmen (2012) stellt heraus, dass „die Länder [...] den größten Anteil an den Bildungsausgaben finanzieren müssen, während der Bund in den meisten Fällen die höchste Rendite erzielt“ (Dohmen 2012: 90). Aus diesem Grund wäre es wünschenswert, dass sich der Bund an den

---

<sup>26</sup> Ein Beispiel ist das öffentliche Fachgespräch im deutschen Bundestag über die Aufhebung des Kooperationsverbots, vgl. Deutscher Bundestag 2012

<sup>27</sup> Zur ausführlichen Darstellung der Bildungsausgaben im föderalen System vgl. Klemm 2009b, Dohmen 2011

<sup>28</sup> Eingeschlossen sind öffentliche Subventionen an private Haushalte für den Lebensunterhalt (vgl. Statistisches Bundesamt 2012c: 137)

Bildungsausgaben stärker beteiligt (vgl. Dohmen 2012: 91). Da der Finanzierungsanteil allerdings negativ mit der Rendite korreliert (vgl. Dohmen 2012: 90), ist zu erwarten, dass sich der Bund dieser Einbindung eher zu entziehen versuchen wird.

Um einen vergleichbaren Überblick über die Haushaltslagen der Länder darzustellen, werden in der folgenden Tabelle 3 die Schulden pro Einwohner in den jeweiligen Bundesländern aufgezeigt. Das Problem beim Vergleich der Haushaltslagen liegt darin, dass es keine Referenzgrößen gibt, in den Bundesländern werden sowohl unterschiedliche Terminologien als auch verschiedene Berechnungsarten verwendet (vgl. Oelkers 2011: 22).

<b>Bundesländer</b>	<b>Verschuldung pro Einwohner 2011</b>
Bremen	28.638 €
Berlin	17.651 €
Saarland	14.948 €
Hamburg	13.900 €
Nordrhein-Westfalen	12.775 €
Schleswig-Holstein	11.149 €
Rheinland-Pfalz	10.817 €
Sachsen-Anhalt	10.376 €
Hessen	9.155 €
Niedersachsen	8.759 €
Brandenburg	8.750 €
Thüringen	8.438 €

Mecklenburg-Vorpommern	7.382 €
Baden-Württemberg	6.365 €
Bayern	3.380€
Sachsen	2.196 €

Tabelle 3: Schuldenstand je Einwohner nach Ländern am 31.12.2011 (Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a)

Tabelle 3 verdeutlicht, dass die Verschuldung pro Einwohner in den Stadtstaaten und im Saarland am größten ist. Die Streuung der Schulden pro Einwohner reichen von 28.638 € in Bremen bis zu 2.196 € in Sachsen. Diese Spannweite von 26.442 € ist sehr groß. Neben den Stadtstaaten stehen auch das Saarland und Schleswig-Holstein vor der Zahlungsunfähigkeit (vgl. Wieland 2011: 17). Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen werden im Gegensatz zu den Stadtstaaten auch zukünftig noch am ehesten in der Lage sein, in Bildung zu investieren (vgl. Klemm 2009b: 25).

Insgesamt befinden sich die Haushalte der Bundesländer aber in angespannter Situation (vgl. Scharpf 2009: 115, Wieland 2011: 17, Koriath 2007). Die Gründe dafür liegen darin, dass die Länder zwar bundesgesetzliche Regelungen für die Ausgaben, aber keine unabhängigen Einnahmen haben (vgl. Rensch 2007: 41). Buscher (2010) bezeichnet die Lage als eine „ernst zu nehmende [...] Finanzkrise mit möglicherweise existentiellen Auswirkungen auf die derzeitige föderale Verfasstheit der Republik mit seinen 16 Bundesländern“ (Buscher 2010: 31). Die Haushaltslage der Länder wird zunehmend schlechter, teilweise können keine verfassungskonformen Haushalte mehr aufgestellt werden (vgl. Buscher 2010: 31f.). Die Schulden steigen und vor allem die Bundesländer Bremen und das Saarland kämpfen mit starken Finanzschwierigkeiten (vgl. Buscher 2010: 32). Gerade im Bereich der Bildung werden Defizite ersichtlich, die schwer finanziell auszugleichen sind (vgl. Scharpf 2009: 115). Höhere Verschuldungen sollen vermieden werden (vgl. Scharpf 2009: 115), aber da die Ausgaben bundesgesetzlich geregelt werden, kann nur an Bereichen gespart werden, in denen die Länder über die Kompetenz verfügen (vgl. Andersen 2007: 41), was für den Schulbereich zutrifft. Die Ausgaben für Bildung sinken, was höhere Ausgaben für die soziale Sicherung (z.B. BaföG, Sozialhilfe) zur Folge hat, was wiederum steigende Ausgaben für die Bildung nach sich zieht (vgl. Andersen 2007: 42). Andersen (2007) weist in diesem Zu-

sammenhang auf die fehlende Chancengleichheit der Menschen in finanzschwachen gegenüber finanzstarken Ländern und auf eine notwendige Verbesserung der Finanzausstattung der Länder hin.

Nach Art. 109, Abs. 3 im Grundgesetz müssen die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Zur Einhaltung dieses Gesetzes gibt es Konsolidierungshilfen (vgl. Art. 143d GG). Die Konsolidierungshilfen werden in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein realisiert und sollen zu einem Abbau der Finanzdefizite bis zum Jahr 2020 beitragen.

Die finanzstärkeren Bundesländer setzen sich in der Föderalismuskommission nicht für die finanzschwachen Länder ein, die Folge ist vergleichbar mit der Finanzsituation in Europa. So, wie die europäischen Staaten finanziell voneinander abhängen, so hängen auch die Bundesländer in Deutschland voneinander ab. So formuliert es Scharpf (2009: 115): „Im Prinzip zeigte sich hier [in den Ländern in Deutschland] die gleiche Arroganz der (vermeintlich) Saturierten, mit der bei den Verhandlungen über den Europäischen Stabilitätspakt rigide Regeln zur Disziplinierung unsolider Nachbarstaaten durchgesetzt wurden, die die deutsche Politik danach nicht einhalten konnte“. Ebenso wie bei Europa bedarf es in Deutschland für einen erfolgreichen Föderalismus Solidarität (vgl. Netzwerk Bildung 2009: 3). Ein solches solidarisches System gibt es mittels des Finanzausgleiches unter den Ländern (vgl. Wieland 2007). Im Sinne des Finanzausgleiches unterstützen die eher finanzstärkeren Länder die eher finanzschwächeren Länder und daneben gibt es zusätzlich Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Klemm 2009b: 25).

In Deutschland gehören die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen zu den Geberländern und die restlichen Länder zu den Nehmerländern (vgl. Klemm 2009b: 25). Klemm (2009b) weist darauf hin, „dass nicht nur das Prinzip des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen erhalten bleiben muss. [...] Bildungsausgaben müssen im Rahmen der Föderalismusreform II<sup>29</sup> in den öffentlichen Haushalten als investive Ausgaben anerkannt werden“ (Klemm 2009b: 25). Aus der Föderalismusreform II geht die Einrichtung eines Stabilitätsrates zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen hervor (vgl. Art. 109a GG). Der Stabilitätsrat überprüft, ob in einzelnen Bundesländern Haushaltsnotlagen vorliegen und reagiert entsprechend mit Sanierungsprogrammen (vgl. Stabilitätsratsgesetz, § 5). Im Dezember 2011 werden

---

<sup>29</sup> Da die Veröffentlichung im Jahr 2009 ist, ist in dieser Arbeit die angesprochene Föderalismusreform III gemeint.

mit den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Sanierungsprogramme vereinbart.

Neben diesen Sanierungsprogrammen durch den Stabilitätsrat können Finanzhilfen im Bildungsbereich durch den Bund generell nach Artikel 104b des Grundgesetzes getätigt werden, allerdings nur befristet und durch Sachinvestitionen (vgl. Wieland 2011: 37, 39). Die Infrastruktur des Bildungswesens kann also vom Bund mitfinanziert werden, wobei die Investitionen eine besondere Bedeutung haben müssen, was wiederum Auslegungssache ist (vgl. Wieland 2011: 37). Insgesamt sind Finanzhilfen des Bundes im Bildungsbereich eher kritisch umsetzbar. Durch die Föderalismusreform II soll die Mitfinanzierung des Bundes im Bereich der Bildungspolitik ausgeschlossen werden (vgl. Scharpf 2009: 112). Aber schon ein Jahr nach der Reform kommt es zu Mischfinanzierungen im Bereich der Hochschule (vgl. Scharpf 2009: 113).

Kurze Zeit später steht der Ausbau der Kindergartenbetreuung und der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz an, und die Länder fordern eine Kostenbeteiligung des Bundes (vgl. Scharpf 2009: 113). Gerade die westlichen und südlichen Bundesländer weisen einen Mangel an Krippenplätzen auf und müssen entsprechend viel Geld in den Ausbau investieren. Eine Lösung dieses Finanzproblems sieht Scharpf (2009) in einem Sondervermögen für Kinderbetreuung, das die Länder als Zuschuss nutzen können (vgl. Scharpf 2009: 114).

Eine weitere Maßnahme in Bezug auf die Personalkosten in der Kinderbetreuung erfolgt „durch bedarfsbezogene ‚Festbetrags-Umsatzsteueranteile‘ [...], die der Bund den einzelnen Ländern zusätzlich zu deren Anteil am vertikalen Finanzausgleich überweist und deren zweckdienliche Verwendung durch eine Verwaltungsvereinbarung sichergestellt werden soll“ (Scharpf 2009: 114).

Der Bund kann einzelnen Ländern einen Festbetrag aus der Umsatzsteuer zuweisen, damit die Länder die vom Bund beauftragten Landesaufgaben finanzieren können (vgl. Scharpf 2009: 114). Im Grundgesetz ist ein Finanzausgleich in Deutschland festgeschrieben, nach dem die leistungsschwachen Länder vom Bund Mittel zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhalten dürfen (vgl. Art. 107, Abs. 2 GG). Auf diesen (Um-)Wegen wäre eine Mischfinanzierung möglich und „der Bund kann, wenn er nur die Zustimmung der Länder findet, künftig beliebige Aufgaben der Länder finanziell unterstützen“ (Scharpf 2009: 115). Diese finanzielle Unterstützung betrifft jedoch nicht den Bereich der Schulen (vgl. Buscher 2010: 121). Der Bund hat keine finanziellen Einflussmöglichkeiten auf den Schulbereich (vgl. Buscher 2010: 121), sodass die Länder jegliche Kosten tragen müssen.

Aus finanzieller Perspektive wird aufgrund der zunehmenden Verschuldung vom Bundesverfassungsgericht das Thema der Neugliederung des Bundesgebiets im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich wiederholt aufgenommen (vgl. Buscher 2010: 185,417). Dabei wird festgestellt, „dass, solange der verfassungsrechtlich eröffnete Weg einer Neugliederung des Bundesgebiets nicht beschritten worden ist, ein bundesstaatliches Gebot besteht, die Existenz des Not leidenden Landes als eines handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als eines Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben, auch finanziell zu gewährleisten“ (Buscher 2010: 185). Bei Länderfusionierungen wären die Länder „aufgrund des durch die Neugliederung gewachsenen Wirtschaftsraums weniger anfällig für kurzfristig auftretende Konjunkturschwankungen und könnten Änderungen in der Wirtschaftsstruktur besser entgegenreten“ (Buscher 2010: 442). Im Bereich der Verwaltung könnte gespart werden und das Land wäre leistungsfähiger (vgl. Buscher 2010: 442). Die Heterogenität würde abnehmen und die Finanzordnung müsse weniger Ausnahmen gewähren (vgl. Buscher 2010: 443)<sup>30</sup>.

Für die Zukunft lässt sich aus finanzieller Perspektive erwarten, dass die Schulden- und Zinslast aufgrund des demografischen Wandels weiter steigen und vor allem die Länder und Kommunen stark treffen wird (vgl. Buscher 2010: 33). Als Reaktion darauf fordert Buscher (2010) eine neue Föderalismusreform und eine Überarbeitung der Finanz- und Haushaltsverfassung. Durch die Schuldenbremse wird „eine konsequente Schulentwicklungspolitik gerade für die finanzschwächeren Bundesländer zu einer fast unlösbaren Aufgabe“ (Edelstein, Allmendinger 2012: 19). Der Bund sollte nach Ansicht von Edelstein und Allmendinger (2012) stärker in die Bildungsfinanzierung eingebunden werden, beispielsweise durch eine Bundesstiftung Bildung oder einem Sondervermögen Bildung (vgl. Wieland 2011; Dohmen 2011; Edelstein, Allmendinger 2012). Neben der juristischen, politischen und finanziellen Perspektive stellt auch die gesellschaftliche Sichtweise eine wichtige Position in Entscheidungsfindungen dar.

---

<sup>30</sup> Mehr zur Neugliederung des Bundesgebiets in Kapitel 3.1

## 2.5. Gesellschaftliche Perspektive

Für die Bürgerinnen und Bürger erscheint Politik auf allen Ebenen (Europa, Bundesrepublik Deutschland, Landesebene, Kommunalebene) als undurchschaubar und verflochten (vgl. Fischer et al. 2004: 24). Fischer et al. (2004) diskutieren, dass immer neue Reformen zu neuen Unsicherheiten in der Bevölkerung führen und die Verantwortung oft nicht zugeordnet werden kann. Die Folge der Intransparenz und Politikverflechtung sei ein Misstrauen und eine Geringschätzung der Politik (vgl. Fischer et al. 2004: 25). Gerade in Bezug auf die föderale Struktur in Deutschland entsteht nach Fischer et al. (2004) ein Missmut, weil ein Wechsel von einem Bundesland in ein anderes sowohl für Schülerinnen und Schüler, Studenten als auch Lehrkräfte sehr schwierig ist. Auch Hepp (2006) hebt hervor, dass sich die Öffentlichkeit ein einheitliches und gleichwertiges Bildungswesen wünscht und dass die derzeitige Situation eine Einschränkung der Mobilität darstellt (vgl. Hepp 2006: 242f.). Bei der Argumentation um die Mobilität weist Kaube (2012) darauf hin, dass unter der Voraussetzung einer zentralen Bundeszuständigkeit bei einer Fehlentscheidung der Politik nicht einmal ein Umzug helfen würde, einem derartigen Dilemma zu entkommen (vgl. Kaube 2012: 161). Diese Sichtweise erinnert an die Begründungslinien des Föderalismus nach dem Zweiten Weltkrieg.

Um die gesellschaftliche Perspektive zum Föderalismus im Schulbereich zu beleuchten, können vor allem Umfrage-Ergebnisse herangezogen werden.

Nach den bereits oben geschilderten Studien des Instituts für Demoskopie Allensbach wünschen sich bundesweit 61% der Bevölkerung, 61% der Lehrerinnen und Lehrer und 64% der Eltern von Schulkindern eine zentrale Steuerung der Bildungspolitik und der Schulen durch die Bundesregierung statt durch die Bundesländer (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2011: 25, Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 17). Die Befragten bewerten ihre Landesregierung durchschnittlich mit einer (Schul-)Note von 3,57, die beste Note liegt bei 3,29 und geht an Bayern (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 6). Diese insgesamt eher schlechte Benotung deutet auf eine Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Bildungspolitik der jeweiligen Länder hin.

In Bezug auf die dargelegte Studie gilt es zu ergänzen, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nach konkreten Veränderungsvorschlägen gefragt wurden, sondern davon ausgegangen wird, dass etwa ein Bundesbildungsgesetz die Lösung sein würde (vgl. Oelkers 2011: 15). Ein derartiges Gesetz würde jedoch die Kulturhoheit der Länder verletzen und gegen Artikel 30 des Grundgesetzes verstoßen (vgl. Oelkers 2011: 31).

Die Bertelsmann-Stiftung führt im Jahr 2008 eine bundesweite Umfrage zum Thema ‚Bürger und Föderalismus‘ durch (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2008). Die zentralen Ergebnisse dieser Umfrage sind Folgende:

- Jeder Vierte der Bürgerinnen und Bürger erachtet die Länder als überflüssig;
- 40% der Bürgerinnen und Bürger wünschen sich Länderfusionen (mit dem Nachbarland);
- Die Solidarität zwischen den Ländern soll gestärkt und der Wettbewerb untereinander abgebaut werden;
- 74% der Bürgerinnen und Bürger wollen den Länderfinanzausgleich beibehalten;
- 91% der Bürgerinnen und Bürger wünschen sich vergleichbare Standards in Kindergärten, Schulen und Universitäten (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2008: 6).

Die Forsa-Umfrage im April 2010 im Auftrag des Verbandes Bildung und Erziehung ergibt, dass 68% der Befragten es nicht richtig finden, dass die Bundesländer für die Schul- und Bildungspolitik allein verantwortlich sind (vgl. Forsa 2010: 3). Dass der Bund allein verantwortlich sein soll, sagen nur 21% der Befragten, 40% halten eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für richtig (vgl. Forsa 2010: 3).

Den Umfrageergebnissen kann entnommen werden, dass eine Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie unter den Bundesländern als eher positiv betrachtet wird und dass die Möglichkeit von Länderfusionen nicht vollkommen ausgeschlossen wird (vgl. Petersen et al. 2008: 569). Bedeutsam ist vor allem das Ergebnis, dass sich die Bevölkerung für mehr Vergleichbarkeit im Bildungswesen in Deutschland ausspricht. Offensichtlich ist den Bürgerinnen und Bürgern das ‚Bildungschaos‘ bewusst und es herrscht ein Wunsch nach Veränderung und mehr Vereinheitlichung. Es kann als ein Anstoß dafür gesehen werden, die Kultusministerkonferenz in ihrer Kompetenz und Aufgabenwahrnehmung zu stärken.

Neben diesen Studien gibt es vom Allgemeinen Schulleitungsverband Deutschland e.V. (ASD) eine Bildungsföderalismus-Studie, die die Unterschiedlichkeit der deutschen Bildungssysteme aufzeigt, dazu gehören beispielsweise verschiedene Leitungszeiten, Sprachstandsfeststellungsverfahren, Verfahren bei Zurückstellungen oder unterschiedlichen Klassengrößen in den Ländern (vgl. ASD 2011: 10-16). Eine Meinungsumfrage der Bevölkerung wird bei dieser Studie der ASD allerdings nicht durchgeführt.

Insgesamt müssen Meinungsumfragen sehr kritisch betrachtet werden, da Fragen suggestiv sein können und auch die Antworten je nach der Fragestellung stark variiere-

ren können. Gerade bei der imaginären Vorstellung eines bundeseinheitlichen Schulsystems könnte es sein, dass das Schulsystem aus dem eigenen Bundesland auf ganz Deutschland übertragen wird. In Wirklichkeit würde sich das Schulsystem des eigenen Bundeslands bei einer Veränderung hin zu einem einheitlichen Schulwesen stark verändern müssen, da zwischen 16 Bundesländern Kompromisse geschaffen werden müssten. Bei einer konkretisierenden Veranschaulichung dieser damit verbundenen Problematiken könnte sich auch die öffentliche Meinung verändern.

Empfehlungen zu Standardisierungen im Bildungswesen in Deutschland fordert die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (VBW) (vgl. VBW 2004: 87). Die VBW empfiehlt bundeseinheitliche Regelungen und länderübergreifende Standards, da „16 deutsche Bundesländer [...] kaum erfolgreich mit der EU im Sinne deutscher Interessen kommunizieren [können]“ (VBW 2004: 87).

Der ehemalige bayerische Kultusminister Zehetmair (2012) sieht folgende vier Gründe für den öffentlichen Wunsch nach mehr Zentralismus in der Bildungspolitik:

„1. Die Annahme, der Bund könne Bildung erfolgreicher organisieren und deutlicher vereinheitlichen als die Länder [...],

2. [...] der Bund könne im Bildungsbereich schneller auf neue Entwicklungen in der Gesellschaft reagieren [...],

3. [...] die schulischen Abschlüsse könnten in Bundeskompetenz absolut gleich und gerecht gestaltet werden [...],

4. [...] Investitionen in die Bildung seien schlagartig in bisher nicht für möglich gehaltener Höhe umsetzbar, wenn der Bund nur dürfe [...]“ (Zehetmair 2012: 117, 118).

Zehetmair (2012) widerlegt zwar mit rationalen Gründen diese Annahmen (vgl. Zehetmair 2012: 118-124), aber dennoch kann die Politik die Meinung und die Mentalität der Bürgerinnen und Bürger langfristig nicht ignorieren. Die Gesellschaft beeinflusst, beispielsweise durch die Wahlen, das Handeln der Politik mit.

Der Arbeitsmarkt erfordert von den Bürgerinnen und Bürgern eine zunehmende Mobilität (vgl. Oelkers 2011: 8). Durch einen Umzug in ein anderes Bundesland müssen die Eltern für ihre Kinder Umschulungsprobleme lösen, wobei sie von der Schule oder dem Land wenig Unterstützung erhalten (vgl. Oelkers 2011: 8). Oelkers (2011) fordert deswegen die Einrichtung von Serviceangeboten an jeder Schule zur Bewältigung der Mobilitätsfolgen (vgl. Oelkers 2011: 26,34). Seine vorgeschlagenen Maßnahmen gehen über eine Servicehotline über Beratungen bis hin zu Lernpaten, die für eine schnellere Eingliederung sorgen können (vgl. Oelkers 2011: 26f.). Oelkers (2011: 27) erwartet, dass durch diese Maßnahmen die Missstimmung der Eltern reduziert und

auch der Wunsch nach einer zentralen Steuerung zurückgehen könnte. Es gilt jedoch kritisch zu hinterfragen, ob diese Maßnahmen ausreichend sind und landes- oder bundesweite Reformen damit überflüssig wären.

In der Öffentlichkeit wird wahrgenommen, dass es Schwierigkeiten beim Wohnortwechsel oder beim Schulbesuch an Landesgrenzen gibt (vgl. ASD 2011: 19f.). Durch die Ergebnisse der Umfragen lässt sich der Wunsch nach einer Veränderung des Bildungswesens hin zu mehr Vereinheitlichung erkennen (vgl. ASD 2011: 19f.).

### 3. Reformoptionen des Föderalismus im Schulbereich

---

Die Fragestellung, inwiefern sich der Föderalismus im Schulbereich auf dem Weg zu einer Umgestaltung befindet, kann jetzt auf der Grundlage der Betrachtung der verschiedenen Perspektiven angesehen werden.

Zunächst einmal sei darauf hingewiesen, dass beim Zukunftsdiskurs über Bildung das Thema Bildungsföderalismus wenig thematisiert wird. Sowohl in dem Buch ‚Bildungsarbeit der Zukunft‘ von Götz (2002) als auch von Hagemann (2010: 103-138) mit dem Titel ‚Deutschland morgen. Visionen unserer Zukunft‘, werden Visionen über die Zukunft im Bereich Bildung dargestellt, allerdings ohne den Einbezug des Bildungsföderalismus. Auch in dem Buch ‚Schule 2020 aus Expertensicht‘ von Bosse und Posch (2009) trifft dies zu, beispielsweise geht Fend (2009) in seinem Kapitel über die zukünftigen Entwicklungen auf Systemebene nicht auf den Föderalismus im Schulbereich ein (vgl. Fend 2009: 20-22). Stattdessen spielen bei der Diskussion um die Schule 2020 die Einzelschule und die Unterrichtsgestaltung eine größere Rolle (vgl. Bosse, Posch 2009). Auf der Systemebene werden vor allem die Themenbereiche Ganztagschulen und die Lehrerbildung diskutiert (vgl. Bosse, Posch 2009).

Diese Beobachtungen weisen darauf hin, dass der Bildungsföderalismus aus Sicht der Autoren, darunter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Politiker, nicht als der entscheidende Faktor für eine gelungene Bildung in Deutschland angesehen wird. Da gerade bei der Politik die Außenwirkung von Bildung und damit die Ergebnisse der Leistungsstudien wie PISA, IGLU oder TIMSS entscheidend sind (vgl. Vierlinger 2009: 129; Bohnsack 2009: 137; Holzapfel 2009: 25, Koch und Gäsel 2004: 5, Guckelberger 2012: 242f.), wäre anzunehmen, dass Politiker Wert darauf legen Maßnahmen zu empfehlen, welche die Leistungen der Schülerinnen und Schüler erhöhen. Da der Bildungsföderalismus in der Diskussion um die Zukunft der Bildung eher wenig einbezogen wird, könnte dies ein Hinweis darauf sein, dass der Bildungsföderalismus nicht als ausschlaggebender Einflussfaktor für die Verbesserung der Schülerleistungen angesehen wird. Dieser kausale gedankliche Zusammenhang wird in der quantitativen Analyse untersucht.<sup>31</sup>

Aus juristischer Perspektive wären eine Neugliederung des Bundesgebiets sowie eine Aufhebung des Kooperationsverbots denkbar. Die politische Betrachtungsweise basiert auf der Kultusministerkonferenz, deren Handlungsfähigkeit nicht groß genug erscheint,

---

<sup>31</sup> Vgl. Kapitel 4

um die aktuellen Probleme im Bildungsbereich zu lösen. Aus diesem Grund wird aus dieser Perspektive ein neues Gremium vorgeschlagen, beispielsweise die Errichtung eines Bildungsrats. Aus finanzieller Perspektive wird eine Neugliederung des Bundesgebiets diskutiert, um den finanziellen Schwierigkeiten der Bundesländer entgegenzuwirken und die Kosten zu verringern. Aus gesellschaftlicher Sicht werden aus Mobilitäts- und Überforderungsgründen neue Strukturen im Bildungswesen gewünscht, die eine höhere Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit mit sich bringen und das ‚Bildungschaos‘ abbauen sollen.

Die Verwirrung im ‚Bildungschaos‘ in Deutschland ist groß und für die Zukunft stehen Veränderungen bevor: „Gleiches muss gleich bezeichnet werden, und es wäre ein Leichtes für die KMK, die Begrifflichkeit anzupassen. [...] Es ist nicht einzusehen, dass jedes Bundesland die Schulen, die Ausbildungsgänge oder die Besoldungsform je unterschiedlich bezeichnen kann, ohne sich abstimmen zu müssen“ (Oelkers 2011: 27). Die Aussage bestätigt die in Kap. 2.1 aufgestellte Hypothese, dass *die Forderung nach einer zentralen Steuerung des Schulwesens und einer höheren Vereinheitlichung im Schulwesen entsteht*. Die Bevölkerung wünscht sich eine stärkere Beteiligung des Bundes im Bildungsbereich (s. Kapitel 2.5), was die Bundesländer und den Bund zum Handeln auffordert (vgl. Oelkers 2011: 31) und zu Änderungen führen wird. Renzsch (2011) beschreibt „die Situation, dass die Vergangenheit beim starken Bund ist und die Zukunft bei den schwachen Ländern“ (Renzsch 2011: 26). Dies ist ein Zustand, der für die Zukunft der Bildung in Deutschland nicht tragbar ist, weshalb Veränderungen erwartet werden können.

Der Föderalismus in Deutschland wird vom Netzwerk Bildung (2009) als wenig effektiv betrachtet, weil das Zusammenwirken von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander nicht optimal funktionieren (vgl. Netzwerk Bildung 2009: 6). Auch Fend (2009) weist auf die Wichtigkeit und Dringlichkeit eines gemeinsamen Konzepts oder Kanons von Bildung in Deutschland hin (vgl. Fend 2009: 21). Er prognostiziert, dass diese Thematik im 21. Jahrhundert aktuell sein wird (vgl. Fend 2009: 21).

Neben den diskutierten Themen gibt es weitere Überlegungen zu möglichen Maßnahmen, die für eine größere zentrale Steuerung im Schulbereich sprechen. Dazu gehören die Stärkung der KMK, die Gemeinschaftsaufgabe Bildung, ein Sondervermögen Bildung, eine Bildungstiftung, Bildungsgutscheine oder Zukunftsfonds Bildung, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Strukturen kann in der Stärkung der KMK gesehen werden (vgl. Netzwerk Bildung 2009: 6, Meyer-Hesemann 2009: 12,17). Ein

solidarisches und gemeinsames Handeln der Bundesländer kann als eine wünschenswerte Voraussetzung für einen gelungenen Bildungsföderalismus betrachtet werden (vgl. Netzwerk Bildung 2009: 6, Meyer-Hesemann 2009: 17).

Nach Meyer-Hesemann (2009) braucht es in der Zukunft „keine Ablösung des kooperativen Föderalismus durch einen Wettbewerbsföderalismus, sondern eine Weiterentwicklung hin zu einem solidarischen Föderalismus verbunden mit einer Belegung der gesamtstaatlichen Verantwortung von Bund und Ländern im Bildungsbereich“ (Meyer-Hesemann 2009: 16). Sinnvoller erscheint es Meyer-Hesemann (2009), dass Bildung Aufgabe des Landes ist, allerdings muss die Bildungspolitik dafür mit anderen Politikfeldern zusammenarbeiten (vgl. Meyer-Hesemann 2009: 16), insbesondere mit der „Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ (Edelstein, Allmendinger 2012: 28).

Auf die Bundesländer kommen im Bereich Bildung Kosten zu, die sie nach Klemm (2009b: 24) nur mit Hilfe bundesstaatlicher Initiativen und koordinierenden Instrumentarien bewältigen werden können. Daneben gibt es allerdings auch alternative Möglichkeiten der Kostendeckung, auf die im weiteren Verlauf eingegangen wird.

Eine Verfassungsänderung könnte die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Bildung erhöhen und auch eine größere Finanzierung gewährleisten (vgl. Wieland et al. 2009: 42). Wieland (2011) schlägt folgende Lösungsmöglichkeiten vor, die auch kombiniert werden können: „die Einführung einer eigenständigen Gemeinschaftsaufgabe Bildung oder die Erweiterung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsberichterstattung, [...] die Streichung von begrenzenden Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 104b GG, [...] die Einrichtung eines Sondervermögens für Bildung oder einer Bildungstiftung“ (Wieland 2011: 42). Dohmen (2011, 2012) schlägt ebenfalls eine Gemeinschaftsaufgabe Bildung und ein Sondervermögen oder eine Bundesstiftung Bildung vor. Daneben könnten nach Dohmen (2011, 2012) aber auch Bildungsgutscheine und Zukunftsfonds Bildung eingesetzt werden, um die Bildungsfinanzierung zu verbessern (vgl. Dohmen 2011: 101-109). Zukunftsfonds Bildung liegen privaten Investitionsinteressen zu Grunde (beispielsweise Stiftungen, Privatpersonen, Anleger, Versicherungen) und sind entsprechend nicht von der finanziellen Lage und dem politischen Willen des Bundes abhängig (vgl. Dohmen 2012: 97, 98).

Der Nachteil bei Gemeinschaftsaufgaben liegt allerdings darin, dass sie kurzfristig sind und die Umsetzung einen Konsens von Bund und Ländern voraussetzt (vgl. Wieland et al. 2009: 37, 42f.). Wehling (2006: 16) erwartet bezüglich der Gemeinschaftsaufgaben zukünftig eine Zurückdrängung und stattdessen eine Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern. Sondervermögen oder Bildungstiftungen wären eine wün-

schenswerte Ergänzung, es darf allerdings kein Nebenfinanzausgleich werden und den Ländern muss dabei genug Raum für die Umsetzung ihrer Bildungspolitik gesichert sein (vgl. Wieland 2011: 45f.). Bildungsgutscheine bringen bei der praktischen Umsetzung Probleme; da gerade Familien aus bildungsfernen Schichten solche Gutscheine nur bedingt nutzen (vgl. Dohmen 2011: 104), die Umsetzung mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist (vgl. Dohmen 2012: 94) und „bei bundesweit einheitlichen Gutscheinen beträchtliche Verzerrungs- und Quersubventionierungseffekte entstehen würden“ (Dohmen 2012: 94). Eine Veränderung des Art. 104b des Grundgesetzes könnte dem Bund größere finanzielle Einwirkungsmöglichkeiten geben, wobei zu erwarten ist, dass der Bund dabei auch inhaltlich Einfluss nehmen möchte (vgl. Wieland 2011: 44f.).

Insgesamt kann zur strukturellen Entwicklung der Zukunft des Bildungsföderalismus gesagt werden, dass „angesichts der bestehenden, institutionell abgestützten und verfestigten Machtverteilung und bestehender Interessendivergenzen [...] inkrementelle Entwicklungen der bundesstaatlichen Konstruktion auch weiterhin wahrscheinlicher [sind] als der große, umfassende Wurf“ (Kropp 2010: 234f.). Stange (2012) und Meyer (2012) unterstützen ebenfalls, dass eine vollständige Aufhebung des Föderalismus im Kulturbereich unsinnig wäre und es entscheidend ist, dass eine nationale Verantwortung für den Bildungsbereich übernommen wird (vgl. Stange 2012). Die Veränderungen im Bildungsföderalismus verlaufen sukzessiv und beinhalten viele kleinere Erneuerungen.

Nachdem diese Überlegungen vorgestellt worden sind, werden die diskutierten Reformoptionen einer Neugliederung des Bundesgebiets, einer Gesetzesänderung und die Errichtung eines Bildungsrats untersucht, um der zentralen Frage nach der Zukunft des Föderalismus im Schulbereich nachzugehen.

### 3.1. Neugliederung des Bundesgebiets

Im Zusammenhang der Neugliederungsdebatte werden sowohl Länderfusionen als auch Länderteilungen diskutiert. Eine Diskussion um die Auflösung aller Bundesländer und damit dem Föderalismus hin zu einem Zentralismus wird dagegen nicht diskutiert, da die föderale Struktur in Deutschland durch das Grundgesetz geschützt ist (vgl. Art. 79, Abs. 3 GG).

Kurze Zeit nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland legt Deutschland zwei Länder zusammen (vgl. Anderson 2008: 33). Die letzte große Länderfusion gibt es 1951/52 von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg (vgl. Buscher 2010: 458, Andersen 2007: 14). Nach Artikel 29 im Grundgesetz wäre es durchaus möglich die Grenzen der Bundesländer erneut zu verändern (s. Kapitel 2.2). Bereits im Jahr 1992 weist das Bundesverfassungsrecht auf eine Neugliederung des Bundesgebiets hin (vgl. Rutz 1995: 13). Es kommt jedoch zu keiner Neugliederung: Eine zunächst angestrebte Länderfusion von Berlin und Brandenburg im Jahr 1996 scheitert (vgl. Kropp 2010: 131). Da dieser Versuch scheitert, schwächt auch die Idee der Neugliederung etwas ab (vgl. Funk 2010: 378).

Wie bereits oben im Kapitel 2.4 beschrieben, wäre eine Neugliederung des Bundesgebiets aus finanzieller Perspektive eher wünschenswert. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lassen sich allerdings keine genauen Berechnungen über die ökonomischen Vorteile berechnen. Der Grund dafür ist unter anderem die Komplexität von Länderfusionen (vgl. Buscher 2010: 443). Um bei Länderfusionen einen Nutzen zu erreichen, müsste das System des Finanzausgleichs verändert werden (vgl. Buscher 2010: 443, Rensch 2007: 50). Kitterer und Plachta (2008) stellen ein empirisch fundiertes Modell zu einer entsprechenden Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs vor. Dieses Modell „sollte den Ländern eine größere Steuerautonomie einräumen, die primäre Steuerverteilung stärker an der Wirtschaftskraft des jeweiligen Landes ausrichten, den Solidarausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern anreizkompatibel gestalten und insgesamt die Transparenz des Ausgleichssystems erhöhen“ (Kitterer et al. 2008: 197). Eine Reform der Finanz- und Haushaltsordnung kann allerdings auch ohne eine Neugliederung des Bundesgebiets erfolgen und stellt somit keinen zwingenden Zusammenhang dar (vgl. Buscher 2010: 447).

Gegen eine Neugliederung des Bundesgebiets spricht, dass die Bundesländer geschichtlich und kulturell geprägt sind und sich die Bürgerinnen und Bürger der Länder stark mit ihrem Bundesland identifizieren (vgl. Buscher 2010: 444, 445). Eine Neuglie-

derung erfordert eine entsprechende Rücksichtnahme auf diese geschichtlich gewachsene Kultur (vgl. Buscher 2010: 445). Nach Buscher (2010) gibt es „keine eindeutige Antwort auf die Frage der Notwendigkeit einer Neugliederung des Bundesgebiets“ (Buscher 2010: 446). Auch Funk (2010) bestätigt, dass sich die Finanzprobleme der Länder durch eine Fusion nicht wesentlich verbessern würden, weil alle Länder Haushaltsprobleme haben und die finanzstärkeren Bundesländer die finanzschwächeren Länder nicht auffangen könnten (vgl. Funk 2010: 377).

In einer verstärkten Kooperation zwischen den einzelnen Bundesländern kann eine Alternative zur Neugliederung des Bundesgebiets gesehen werden (vgl. Buscher 2010: 446). Mittels eines Staatsvertrags könnten Verwaltungsapparate zusammengelegt werden (vgl. Buscher 2010: 454, Funk 2010: 378), sodass der erwartete Nutzen der Kosteneinsparungen erreicht und die kulturelle und soziale Identifikation erhalten bleiben könnten.

Insgesamt weisen Buscher (2010) und Linder (2007) darauf hin, dass aktuell keine Reformen der Neugliederungen notwendig sind. Auch Kropp (2010) prognostiziert keine Neugliederungen in gleich leistungsfähige Länder. Die Begründung stützt sich darauf, dass die Opportunitätskosten und institutionellen Hürden hoch sind und erst mit Änderung des Artikels 29 GG Neugliederungsansätze entstehen werden (vgl. Kropp 2010: 144).

Außerdem würde eine Neugliederung des Bundesgebiets aufgrund der Theorie der Pfadabhängigkeit schwer zu realisieren sein (vgl. Andersen 2007: 22, Lehmbruch 1999: 119) und viel Zeit für die Umsetzung benötigen. Nach der Theorie der Pfadabhängigkeit sind spätere Korrekturen von einmal eingeschlagenen Entwicklungspfaden sehr schwer (vgl. Lehmbruch 1999: 114, Kropp 2010: 35). Da sich der Föderalismus geschichtlich in Deutschland verfestigt hat, lässt es sich „nicht mehr prinzipiell korrigieren [...], weil sich inzwischen so viele Akteure auf diese Strukturen eingestellt haben, da[ss!] man sich allenfalls über Korrekturen zweiter Ordnung innerhalb des pfadabhängigen Gesamtrahmens verständigen kann“ (Lehmbruch 1999: 115). Eine Veränderung des Föderalismus müsste eine Krisensituation voraussetzen, beispielsweise einen Krieg (vgl. Lehmbruch 1999: 116). Der Theorie der Pfadabhängigkeit zufolge ist eine große Neugliederung des Bundesgebiets nicht zu erwarten, höchstens die Vereinigung von Stadtstaaten mit dem umliegenden Bundesland aufgrund der Finanzkrisen (vgl. Lehmbruch 1999: 119).

Aus wissenschaftlicher Perspektive bleibt der Bildungsföderalismus als solches folglich erhalten.

### 3.2. Föderalismusreform III

Im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich, der im Jahr 2019 endet, erwartet Habeck, dass über eine Föderalismusreform neu diskutiert wird (vgl. ASD 2011: 19).

Nach Klemm (2009b: 25) sind der Länderfinanzausgleich und die Bundeszuweisungen nicht abzuschaffen, weil damit die finanzstärkeren Länder leistungsfähiger würden und dadurch die Unterschiede zwischen den Bundesländern noch größer werden würden. Neben diesen Instrumenten zum Ausgleich der Finanzlagen der Länder in Deutschland bedarf es nach Klemm (2009b) einer weiteren Föderalismusreform, in der die Bildungsausgaben als investive Ausgaben anerkannt werden (vgl. Klemm 2009b: 25).

Einmalige Ereignisse, wie die eines Bildungsgipfels oder eines Investitionspaketes, seien nach Klemm (2009b) zu wenig. Stattdessen ist eine Reform nötig, die einen Rahmen schafft, „innerhalb dessen das Bildungssystem nicht nur beschrieben wird, sondern der die Infrastruktur für das Formulieren und Verabreden gesamtstaatlicher Zielsetzungen im Bildungsbereich bereit stellt“ (Klemm 2009b: 26). Auf einen solchen Rahmen geht Klemm (2009b) in seinen Ausführungen nicht weiter ein, vorstellbar wäre in diesem Zusammenhang möglicherweise ein Bildungsrat.

In den Föderalismusreformen I und II versuchen die Länder die Mitwirkung des Bundes auf Landesaufgaben zu verwehren, allerdings sind die Länder bei den aktuellen Defiziten wie dem Studienplatzmangel oder der frühkindlichen Betreuung finanziell überfordert, weshalb sie zunehmend vom Bund Finanzhilfeprogramme fordern (vgl. Scharpf 2009: 116). Scharpf (2009) erwartet in der Zukunft, „dass diese Präzedenzfälle auch die künftige Verfassungspraxis prägen werden“ (Scharpf 2009: 116). In einer Föderalismusreform III sollte auch eine Einigung auf eine Gemeinschaftsaufgabe Bildungspolitik erfolgen (vgl. Scharpf 2011: 25). Gemeinschaftsaufgaben sind allerdings Modellversuche, die nicht langfristig haltbar sind (vgl. Wieland 2011: 37).

Für die Zukunft lässt sich auch nach Sturm (2010) eine Föderalismusreform III erwarten. Im Jahr 2019 enden der Solidarpakt II, die Regelung des Finanzausgleichs, die Übergangsfristen der Mischfinanzierungen und der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (vgl. Sturm 2010: 208). Da Bund und Länder einer Schuldenbremse unterliegen, wird es zu einer finanziellen Herausforderung kommen (vgl. Sturm 2010: 208).

Andersen (2007: 24) steht einer Föderalismusreform III eher skeptisch gegenüber, erwartet jedoch, dass das Thema Föderalismusreform weiterhin in der Politik diskutiert wird. Eine solche Föderalismusreform III könnte beispielsweise die Aufhebung des Kooperationsverbots beinhalten. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen.

### 3.3. Aufhebung des Kooperationsverbots

Eine weitere diskutierte Möglichkeit zur Zukunft des Bildungsföderalismus ist die Aufhebung des Kooperationsverbots. Die Lehrgewerkschaft Verband Bildung und Erziehung (VBE) fordert im Jahr 2011 fast monatlich die Aufhebung des Kooperationsverbots, um Gelder gebündelt und gezielt einsetzen zu können<sup>32</sup>. Auch in der von der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) herausgegebenen Zeitschrift Erziehung und Wissenschaft wird der Schwerpunkt auf die Aufhebung des Kooperationsverbot gelegt und ein Ende des föderalen Hickhacks gefordert (vgl. GEW 2013).

In der Presse finden sich Artikel zu diesem Thema (vgl. Die ZEIT 2012c: 35); so fordert die ehemalige Bundesbildungsministerin Annette Schavan in einem ZEIT-Interview im Februar 2012: „Statt ewig über die große Föderalismusreform zu diskutieren, lasst uns jetzt das tun, was möglich ist. Mir erscheint eine Mehrheit für die Abschaffung des Kooperationsverbots im Bereich der Wissenschaft greifbar zu sein“ (Die ZEIT 2012b: 66).

Dass es bei den Diskussionen um die Aufhebung des Kooperationsverbots allerdings nicht nur um den Bereich Hochschule und Wissenschaft, sondern auch um das Schulwesen geht, verdeutlicht das im März 2012 stattfindende Fachgespräch. Im Bundestag beschäftigt sich der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung in einem öffentlichen Fachgespräch am 19.03.2012 mit den verfassungsrechtlichen Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft (vgl. Deutscher Bundestag 2012a). Noch in demselben Jahr liegt ein Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes Artikel 91b vor, der ebenfalls in einer öffentlichen Anhörung vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung diskutiert wird (vgl. Deutscher Bundestag 2012b).

Zunächst muss gesagt werden, dass das geläufige Wort Kooperationsverbot eher unglücklich ist, da Kooperationen durchaus möglich sind, durch Vereinbarungen oder Staatsverträge (vgl. Oelkers 2011: 10). Der Begriff Kooperationsverbot wird der Einfachheit halber in dieser Arbeit trotzdem verwendet und beinhaltet, dass der Bund den Ländern im schulischen sowie im Hochschulbereich keine finanziellen Mittel zur Verfügung stellen darf (vgl. Oelkers 2011: 26).

Im Jahr 2009 wird das Kooperationsverbot etwas gelockert, der Bund darf nun bei außergewöhnlichen Notsituationen finanzielle Unterstützung bieten (vgl. Netzwerk Bil-

---

<sup>32</sup> Vgl. <http://www.vbe.de/presse/pressediensite/archiv.html>, Download am 01.11.2012

dung 2009: 4), wobei ein Bildungsnotstand nicht als außergewöhnliche Notsituation betrachtet werden kann (vgl. Wieland 2011: 27). Diese Veränderung reicht demnach nicht aus, es „besteht weiterhin Handlungsbedarf, weil die Möglichkeiten der finanziellen Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf Katastrophen- und Krisenzeiten beschränkt bleiben“ (Netzwerk Bildung 2009: 4). Nach Klemm (2009a) und Meyer-Hesemann (2009) bedarf es der Aufhebung des Kooperationsverbots, beispielsweise durch eine Änderung der Artikel 91b und 104b des Grundgesetzes<sup>33</sup> (vgl. Klemm 2009a: 9, Meyer-Hesemann 2009: 17).

Um diese beiden Artikel des Grundgesetzes geht es auch in dem oben bereits angesprochenen öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 19.03.2012.

Das Fachgespräch bezieht sich auf die Anträge der Opposition im Deutschen Bundestag: Frank-Walter Steinmeier und die SPD-Fraktion, Renate Künast, Jürgen Trittin und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie Gregor Gysi und die Fraktion Die LINKE stellen in den Jahren 2010 bis 2012 Anträge zu der Aufhebung des Kooperationsverbots<sup>34</sup>. Die SPD fordert einen neuen Artikel 104c des Grundgesetzes, der dauerhafte Finanzhilfen des Bundes für den Bildungsbereich ermöglicht und gleichzeitig die Bildungshoheit unangetastet lässt. Während die SPD fordert, dass Vereinbarungen von den Ländern einstimmig beschlossen werden, sprechen sich die Grünen für Beschlüsse mit einer Dreiviertelmehrheit der Länder aus. Die Grünen setzen sich neben einem neuen Artikel 104c für eine Änderung des Artikels 91b, Absatz 2 des Grundgesetzes ein. Auch die Partei Die LINKE plädiert für die Aufhebung des Kooperationsverbots durch eine Grundgesetzänderung.

An dem Fachgespräch des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung nehmen folgende Experten teil: Hans-Peter Füssel vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Hannemor Keidel von der Technischen Universität München, Ekkehard Klug vom Ministerium für Bildung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein, Wolfgang Löwer vom Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn, Wolfgang Marquardt vom Wissenschaftsrat, Manfred Prenzel von der TU München School of Education und Joachim Wieland von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die Experten sprechen sich alle für die Aufhe-

---

<sup>33</sup> Zur Ausführung der Artikel 91b und 104b des Grundgesetzes siehe Kap. 2.2

<sup>34</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksachen 17/8455, 17/8902, 17/1984, 17/6094, 17/785

bung des Kooperationsverbots aus<sup>35</sup>. In der Diskussion stehen vor allem die Artikel 91b, 104b und einem möglichen 104c des Grundgesetzes.

Keidel (2012), Füssel (2012), Löwer (2012) und Klug (2012) sprechen sich für eine Änderung des Artikels 91b des Grundgesetzes aus. Nach Keidel (2012) soll das Einstimmigkeitserfordernis wegfallen und der Artikel 91b, Absatz 2 folgendermaßen geändert werden:

„(2) *Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen zur Förderung und zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken*“ (Keidel 2012: 2). Füssel (2012) schlägt vor, auf die Eingrenzung Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich sowie auf diesbezügliche Berichte und Empfehlungen zu verzichten und die Entwicklung und Sicherung von Bildungsmindeststandards mit aufzunehmen (vgl. Füssel 2012: 2, 3). Nach Füssel (2012) ist die Sicherstellung der Mobilität von Personen sowie die Anerkennung von Abschlüssen und Berechtigungen bedeutsam. Für einheitliche Bildungsstandards stimmen auch Klug (2012) und Löwer (2012). Löwer (2012) befürwortet die Änderung des Artikels 91b des Grundgesetzes, lehnt aber die Änderung von Artikel 104b ab. Löwer (2012) spricht sich im Gegensatz zu Keidel (2012) für eine Einstimmigkeitserfordernis aus, damit Gegenpositionen nicht ausgeschlossen werden können (vgl. Löwer 2012: 8). Klug (2012) fordert dagegen hinsichtlich des Artikels 91b des Grundgesetzes den Wegfall der Forderung nach überregionaler Bedeutung und zusätzlich eine Änderung von Artikel 104b und 143c (vgl. Klug 2012: 1, 2).

Wieland (2012) verdeutlicht den Unterschied, dass bei einer Änderung des Artikels 104c die Bildungshoheit der Länder erhalten bliebe und der Einfluss des Bundes vom Aushandlungsprozess abhängig wäre, während bei der Änderung des Artikels 91b der Gestaltungsspielraum des Bundes gestärkt werden würde.

Prenzel (2012) befürwortet die Aufhebung des Kooperationsverbots zwar auch, macht jedoch darauf aufmerksam, dass weitere Maßnahmen in der Bildungspolitik folgen müssen und dass die Aufhebung des Kooperationsverbots nur als *ein* Schritt in einem längeren Prozess der Kooperationen zwischen den Ländern zu sehen sei (vgl. Prenzel 2012: 3).

In der öffentlichen Anhörung über die verfassungsrechtlichen Grenzen und Perspekti-

---

<sup>35</sup> Vgl. Deutscher Bundestag Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Drucksachen 17(18)265a-g

ven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft sind sich die Experten dahingehend einig, dass eine Neuregelung aufgrund der notwendigen Zweidrittelmehrheiten insgesamt schwierig ist und eine Mitförderung des Bundes eher im Bereich Wissenschaft und Forschung als im Bereich Schule zu erwarten ist (vgl. Deutscher Bundestag 2012a). Aus diesem Grund sind auch Teillösungen denkbar, beispielsweise (erst einmal) nur im Bereich Hochschule, um die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu stärken, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und den steigenden Studienanfängerzahlen entgegen zu kommen (vgl. Deutscher Bundestag 2012a).

Es herrscht insgesamt Einigkeit darüber, dass das Kooperationsverbot aufgehoben werden soll, allerdings Uneinigkeit über den Weg (vgl. Deutscher Bundestag 2012a). Die folgende Tabelle 4 verdeutlicht die im Fachgespräch diskutierten Argumentationen für und gegen die Veränderungen der Artikel 104c GG und 91b GG.

<b>Änderung von Artikel 104c GG</b>	<b>Änderung von Artikel 91b GG</b>
<u>Forderung:</u> Ergänzung durch Artikel 104c GG um eine Finanzausweisung, die im Ermessen des Bundes liegt	<u>Forderung:</u> nicht das Wort Einrichtungen ergänzen, weil die Hochschule selbst auch eine Einrichtung ist/ das Wort Vorhaben streichen, damit Lehre und Forschung institutionell an Hochschulen gefördert werden kann
<u>Bund-Länder-Verhältnis:</u> Bildungshoheit bleibt bei den Ländern in größerem Umfang erhalten	<u>Bund-Länder-Verhältnis:</u> Bund erhält in größerem Umfang Mitgestaltungs Kompetenzen
<u>Ziel:</u> Ausgleich von unterschiedlichen Wirtschaftskräften der Länder, Prinzip der Einstimmigkeit sichern	<u>Ziel:</u> gemeinschaftliches Handeln von Bund und Ländern fördern und fordern
<u>Kontra:</u> es gibt keine finanzabhängige Leistungsdifferenz in den Bildungssystemen → keine Korrelation zwischen Ausgaben pro Schüler und Qualität des jewei-	<u>Kontra:</u> Artikel 91b enthält keine Förderkompetenz/ Beschränkung auf den Hochschulbereich/ Begriff ‚überregionale Bedeutung‘ strittig, weil Studieren eine bun-

ligen Bildungssystems	desweite Angelegenheit ist
-----------------------	----------------------------

Tabelle 4: Argumentationsstrukturen bei möglichen Änderungen von Art. 104c und 91b GG (Quelle: vgl. Deutscher Bundestag 2012a)

Bei der Gegenüberstellung der Argumentationslinien für und gegen die Änderungen der Artikel 104c und 91b GG fällt auf, dass der größte Unterschied darin besteht, dass bei einer Errichtung von Artikel 104c GG die Länder und bei 91b GG der Bund die größere Mitgestaltungsbefugnis hätte (vgl. Deutscher Bundestag 2012a). Die Gründe für die Aufhebung des Kooperationsverbots werden vor allem in der Finanzlage in Hinblick auf die Schuldenbremse 2020, der gemeinsamen gesamtstaatlichen Verantwortung, der Sicherung von Mobilität und Qualität, der Anerkennung von Abschlüssen und Berechtigungen sowie dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gesehen (vgl. Deutscher Bundestag 2012a). Allerdings weist Prenzel bei der Diskussion über die Gründe darauf hin, dass die benannten Probleme nicht zwangsläufig auf das Kooperationsverbot zurückgehen (vgl. Deutscher Bundestag 2012a: 19) und die Aufhebung des Kooperationsverbots entsprechend nicht die Lösung aller aufgelisteten Problemlagen bedeutet. Weitere Lösungsmöglichkeiten liegen in gemeinsamen Empfehlungen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern oder in Staatsverträgen (vgl. Deutscher Bundestag 2012a).

Nach dieser Anhörung folgt beim Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 28.11.2012 eine zweite Anhörung über den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes 91b (vgl. Deutscher Bundestag 2012b). Folgende Experten nehmen an dieser öffentlichen Anhörung teil: Staatsministerin Doris Ahnen vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Rheinland-Pfalz, Marianne Demmer von der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft, Max-Emanuel Geis vom Institut für Staats- und Verwaltungsrecht in Erlangen, Uwe Lübking vom Städte- und Gemeindeverbund Berlin, Wolfgang Marquardt vom Wissenschaftsrat, Jan-Hendrik Olbertz von der Humboldt-Universität Berlin, Klaus Ritgen vom Deutschen Landkreistag und Margrit Seckelmann vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer.

Als Grundlage der Diskussion dient der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes Artikel 91b<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10956

Dass das Kooperationsverbot aufgehoben werden soll, steht weniger zur Diskussion als die große diskutierte Frage nach der gerechten Mittelvergabe auf die Länder (vgl. Deutscher Bundestag 2012a). Edelstein und Allmendinger (2012: 43) schlagen eine Verteilung der Mittel nach einem Sozialstrukturindex vor. Insgesamt herrscht große Uneinigkeit darüber, wie eine gerechte und gleichmäßige Verteilung von Bundesmitteln auf die Länder realisiert werden könnte und inwiefern das Einstimmigkeitsprinzip dabei Berücksichtigung findet (vgl. Deutscher Bundestag 2012a).

Anfang 2010 wird an die deutsche Bundesregierung sowohl von der Fraktion DIE LINKE als auch von einem FDP-Abgeordneten eine Anfrage zur Abschaffung des Kooperationsverbots gestellt und Ende 2010 erklärt die damalige Bundesbildungsministerin Annette Schavan auf dem ZEIT Forum, dass das Kooperationsverbot überholt sei (vgl. Oelkers 2011: 6).

Es kommen auch Gegenstimmen zur Reformation des Bildungsföderalismus zu Wort, so beispielsweise von Ludwig Spaenle, der sich dafür ausspricht, dass die Länder vom Bund höhere Steueraufkommen statt zweckgebundener Gelder erhalten sollen (vgl. Oelkers 2011: 8). Auch der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg Winfried Kretschmann schlägt anstatt der Aufhebung des Kooperationsverbots vor, den Artikel 106, Absatz 4 des Grundgesetzes anzuwenden (vgl. Die ZEIT 2012d: 41). Dort heißt es:

*„Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“* (GG, Artikel 106, Absatz 4).

Wenn die Länder durch eine Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte mehr Geld erhalten würden, bleibt allerdings unbeantwortet, wofür das Geld eingesetzt wird. Außerdem wäre es nur eine kurzfristige Lösung, die das Problem an sich nicht dauerhaft lösen würde. Das Kooperationsverbot im Bildungsbereich würde weiterhin bestehen und die Länder wären wieder am Ausgangspunkt, sobald es erneut zu finanziellen Schwierigkeiten kommt. Insgesamt ist „die Veränderung des Steueraufkommens [...] politisch nicht absehbar“ (Oelkers 2011: 31).

Weitere Einschätzungen zur Aufhebung des Kooperationsverbots gibt es von dem Allgemeinen Schulleitungsverband Deutschlands e.V., der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) und von dem Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg.

Robert Habeck, Landesvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen des Landes Schleswig-Holstein, berichtet in einem Interview mit der Zeitschrift Beruf:Schulleitung der ASD

(2011), dass das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern nicht hätte beschlossen werden sollen und dass einheitliche Rahmenbedingungen hilfreich zur Verbesserung der chaotischen Bedingungen im Bildungswesen seien (vgl. ASD 2011: 19). Auch Matthias Anbuhl, Leiter der Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit beim DGB-Bundesvorstand, spricht sich in einem Interview gegen das Kooperationsverbot aus (vgl. ASD 2011: 21). Habeck kann sich vorstellen, „dass der Bund Programme auflegt, die quasi Zielvereinbarungen entsprechen und deren Umsetzung dann den Ländern obliegt“ (ASD 2011: 19). Bei diesem Vorschlag sollte bedacht werden, dass damit den Ländern Bildungshoheit genommen werden würde.

Die EFI veröffentlicht Anfang 2011 ein Gutachten zur Auflösung des Kooperationsverbots (vgl. EFI 2011). Darin wird festgestellt, „dass Bildungspolitik auch immer Innovationspolitik ist. Das Kooperationsverbot steht Fortschritten in diesem Bereich aber im Wege“ (EFI 2011: 8). Die Expertenkommission empfiehlt die Aufhebung des Kooperationsverbots (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 22, 44, 51, 53; EFI 2011: 40, 47), um die Lebenschancen zu erhöhen und die Mobilitätshemmnisse zu reduzieren (vgl. EFI 2011: 40, 47). Außerdem zeigt die Forschungsförderung, dass durch den kooperativen Föderalismus die Leistungen und die Effizienz gesteigert werden können (vgl. Deutscher Bundestag 2011: 22). Durch eine Änderung des Artikels 91b des Grundgesetzes könne dies erreicht werden (vgl. EFI 2011: 51).

Gerade im Vergleich zu der oben dargestellten Forderung der Bundesbildungsministerin, das Kooperationsverbot aufzuheben, werden die Interessen der Ebenen deutlich: auf Bundesebene wird die Änderung von Artikel 104c GG eher abgelehnt, um den Einfluss im Bildungsbereich zu erhöhen und über mehr Kompetenzen zu verfügen. Die Länder dagegen beharren auf der Bildungshoheit und bevorzugen die Unabhängigkeit bei der Umsetzung ihrer Bildungspolitik. Die Länder geraten allerdings zunehmend unter finanziellen Druck und sind deshalb auf Unterstützung des Bundes angewiesen.

Es ist insgesamt zu erwarten, dass es zu einer Aufhebung des Kooperationsverbots kommen wird (vgl. Oelkers 2011: 37). Nach Oelkers (2011) „werden die Aufhebung des Kooperationsverbots und eine Stärkung kooperativer Strukturen die Probleme allein nicht lösen“ (Oelkers 2011: 13). Weitere bildungspolitische Maßnahmen sind gefordert (vgl. Oelkers 2011: 13), wobei offen bleibt, um welche Maßnahmen es sich dabei handeln könnte. Oelkers (2011) konzentriert sich bei seinen Ausführungen auf die Stärkung der Kommunen und das Lernen vor Ort (vgl. Oelkers 2011: 28f.). Diese Betrachtung lenkt in erster Linie von dem Föderalismusproblem zwischen Bund und Ländern ab, bringt allerdings auch neue Denkanstöße in die Diskussion. Sicherlich ist die Stär-

kung der Kommunen sinnvoll. Dies geschieht derzeit allerdings über die Länder (beispielsweise durch den Stärkungspakt Kommunen in NRW), was den Bogen zu dem föderalen Struktur- und Finanzproblem spannt. Betrachtet man insgesamt die dargelegten Positionen und Einschätzungen zum Kooperationsverbot, dann ist eine Aufhebung des Kooperationsverbots zu erwarten.

Die Senatorin Dorothee Stapelfeldt von der Behörde für Wissenschaft und Forschung in Hamburg fasst die aktuelle Lage sehr passend zusammen: „Die durch Anträge im Bundesrat und Bundestag angefachte Debatte um den Bildungsföderalismus steht erst am Anfang, muss aber wegen der Bedeutung des Themas zu einem Erfolg führen. Es besteht ein inzwischen immer breiter werdender Konsens, dass gehandelt werden muss. Unterschiedliche Sichtweisen existieren vor allem über den richtigen Weg: Wie kann Kooperation in der Bildung aussehen, wie weitgehend kann und muss das Kooperationsverbot aufgehoben werden“ (Deutscher Bundestag 2012a: 22).

### 3.4. Errichtung eines Bildungsrats

Die Idee eines Bildungsrats ist insofern nicht neu, als dass es bereits in den 1960er und 1970er Jahren einen Bildungsrat gegeben hat (1965-1975), der allerdings aufgelöst wurde (vgl. Hepp 2006: 243). Als Ursache für das Scheitern führt Thies (2012) an, dass bei der Umsetzung der Empfehlungen Bund und Länder nicht stark genug einbezogen wurden (vgl. Thies 2012: 111). Aktuell wird das Thema der Errichtung eines Bildungsrats in Politik und Presse stark diskutiert<sup>37</sup>. Die Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig veranstaltet zum Beispiel im Mai 2012 eine Podiumsdiskussion zum Thema ‚Ein neuer deutscher Bildungsrat?‘<sup>38</sup>.

Auch im Jahr 2013 bleibt das Thema aktuell, die Robert Bosch Stiftung veranstaltet in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung, der Deutschen Telekom Stiftung, der Stiftung Mercator und der Vodafone Stiftung im Februar 2013 eine Konferenz mit dem Titel ‚Bund, Länder und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung: Wege in einen leistungsfähigen Bildungsföderalismus‘<sup>39</sup>. Bei dieser Veranstaltung geht es um die gesamtstaatliche Verantwortung und die Finanzierung im Bildungsföderalismus sowie um einen möglichen nationalen Bildungsrat.

Der aktuelle Vorschlag eines neuen Bildungsrats entstammt Erich Thies, ehemaliger Generalsekretär der Kultusministerkonferenz und der CDU angehörig (vgl. Die ZEIT 2012a: 60). Die CDU fordert in ihrem Bildungsprogramm einen Bildungsrat, in dem sich Bund und Länder gemeinsam mit Experten mit dem Thema Bildung befassen (vgl. Die ZEIT 2012a: 60). Die Partei beschließt auf ihrem 24. Parteitag im Jahr 2011 einen Bildungsrat analog zum Wissenschaftsrat zu errichten (vgl. CDU-Parteitagsbeschluss 2011: 27). Dieser Bildungsrat soll zu der „Entwicklung des Bildungssystems“ (CDU-Parteitagsbeschluss 2011: 27) beitragen, was den Schulbereich mit einschließen würde. Im Folgejahr 2012 spricht sich die CDU dafür aus, das Kooperationsverbot aufzuheben - allerdings nur im Wissenschaftsbereich, während SPD, Bündnis 90/Die Grü-

---

<sup>37</sup> Vgl. Pressemitteilung der Partei Die LINKE am 22.05.12 (<http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/bildungsrat-gemeinsame-bildungsziele/>), vgl. Spiegel Online am 22.05.12 (<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/nationaler-bildungsrat-experten-sollen-politik-beraten-a-834547.html>).

<sup>38</sup> Vgl. <http://www.saw-leipzig.de/aktuelles/ein-neuer-deutscher-bildungsrat-veranstaltungsrueckblick> am 23.03.2013

<sup>39</sup> Vgl. <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/45762.asp> am 08.05.2013

nen und die Linken das Kooperationsverbot auch im Schulbereich auflösen möchten<sup>40</sup>. Bildungsexperten veröffentlichen im Mai 2012 unter der Robert Bosch Stiftung ein Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats (vgl. Baumert et al. 2012). Bei diesen Experten handelt es sich um Jürgen Baumert, Armin Dittmann, Jürgen Oelkers, Helmut Rau, Heinz-Elmar Tenorth, Erich Thies und Jürgen Zöllner.

Die Kultusministerkonferenz sei nach Meinung der Autoren ein Ländergremium, das durch seine Zusammensetzung keine notwendige Distanz und Reflektion habe, um die Herausforderungen im Bildungsföderalismus eigenständig zu bewältigen (vgl. Baumert et al. 2012: 2f.). Die vorgeschlagene Alternative der Bildungsexperten ist ein Bildungsrat, der ähnlich wie der Wissenschaftsrat aufgebaut ist (vgl. Baumert et al. 2012: 4; Thies 2012: 114). Die Errichtung eines Bildungsrats, anlehnend an dem Vorbild des Wissenschaftsrats, wird auch von Edelstein und Allmendinger (2012) und den Experten im öffentlichen Fachgespräch über die Aufhebung des Kooperationsverbots (vgl. Deutscher Bundesrat 2012) unterstützt.

Es ist ein Bildungsrat denkbar, der ähnlich zum Wissenschaftsrat aus zwei Kammern besteht: in der einen Kammer wären Bildungsexperten und Bildungspraktiker vertreten und in der Zweiten Politiker aus Bund und Ländern (vgl. Deutscher Bundestag 2012a: 66). Stange (2012) erörtert einen Bildungsrat analog zum Forum Bildung, in dem sowohl wissenschaftliche als auch gesellschaftliche Experten diskutieren (vgl. Stange 2012). Ein Gremium dieser Art sollte sowohl mit der Kultusministerkonferenz (vgl. Edelstein, Allmendinger 2012: 41) als auch mit dem Wissenschaftsrat (vgl. Deutscher Bundestag 2012a) verbunden sein. Es wird auch diskutiert analog zur Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz eine Gemeinsame Bildungskonferenz einzuführen (vgl. Stange 2012).

Der Wissenschaftsrat wird 1957 gegründet und nimmt bis heute Einfluss auf die Hochschul- und Forschungspolitik (vgl. Hepp 2006: 243). Er umfasst eine wissenschaftliche Kommission und eine Verwaltungskommission (vgl. Baumert et al. 2012: 4). In der wissenschaftlichen Kommission befinden sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und in der Verwaltungskommission Personen aus Bund und Ländern. Auf diese Weise können systematisch Probleme und Lösungsvorschläge bearbeitet werden und gleichzeitig kann ein Dialog mit der Öffentlichkeit stattfinden (vgl. Baumert et al. 2012: 3). Die Unterschiede zur Kultusminister-

---

<sup>40</sup> Vgl. [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/37558563\\_kw04\\_de\\_bildung/index.html](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/37558563_kw04_de_bildung/index.html). Download am 05.12.2012

konferenz liegen in der gesteigerten Reflexivität (vgl. Baumert et al. 2012: 3) und in der Zusammensetzung, entsprechend verschieden wären die Arbeitsweise und die Ergebnisse. Die notwendige Voraussetzung für einen derartigen Bildungsrat sind nach Ansicht der Bildungsexperten die Unabhängigkeit des Gremiums, die gemeinsame Beratung aller Beteiligten und die Verpflichtung zu Konsequenzen (vgl. Baumert et al. 2012: 3). Bund und Länder sollen im Bildungsrat das gleiche Stimmengewicht haben, die Finanzierung soll durch ein Verwaltungsabkommen geregelt, die Bundeskanzlerin/ der Bundeskanzler und die Ministerkonferenz über die Beratungen informiert und die Dauer über sieben Jahre angelegt sein (vgl. Baumert et al. 2012: 4f.).

Die zentralen Themen, die in dem Bildungsrat angegangen werden sollten, würden sowohl von Bund und Ländern in Auftrag gegeben als auch vom Bildungsrat selbstständig bestimmt (vgl. Baumert et al. 2012: 4).

Mögliche Inhalte eines Bildungsrats wären nach Thies „die Verbesserung der Lehrerbildung, der Ausbau der frühkindlichen Bildung und die Finanzierung der Hochschulen“ (Die ZEIT 2012a: 60). Thies (2012) weist darauf hin, dass ein Bildungsrat nicht die Aufgabe hätte für Vereinheitlichungen im Bildungswesen zu sorgen, da die örtlichen Bedingungen sehr verschieden seien und die Konsequenzen bei einer Angleichung drastisch wären (vgl. Thies 2012: 109f.).

Die Bildungsexperten Baumert et al. (2012) erwarten folgende Themen in den Beratungen des Bildungsrats:

- Eine Analyse der Kompetenzordnung im Bildungswesen (das Zusammenwirken von Kommune, Land, Bund und den Schnittstellen zur Bildung wie z.B. Familie, Arbeit, Wirtschaft),
- Die Bildungsfinanzierung,
- Die Ausbildung des pädagogischen Personals,
- Maßnahmen zur Standard- und Qualitätssicherung,
- Einen Strukturrahmen für das Bildungswesen bezüglich der Bezeichnungen und der Ordnung der Schulformen, Bildungsgänge, Curricula, Abschlüsse und Qualitätskriterien (vgl. Baumert et al. 2012: 5f.).

Der letzte Aspekt der Auflistung stärkt die in Kapitel 2.1 aufgestellten Thesen und beschreibt die Problematik der Unübersichtlichkeit und Komplexität, die beispielsweise mittels eines Bildungsrats angegangen werden könnte. Denkbar wäre als ein weiteres Thema auch die duale Berufsausbildung (vgl. Deutscher Bundestag 2012a: 68).

Wenn es nicht gelingt einen Nationalen Bildungsrat zu etablieren, so würde „das föderale System auf Dauer Belastungen ausgesetzt [...], die es nicht tragen kann“ (Baumert

et al. 2012: 6). Deutschland könnte dann der internationalen Konkurrenz nicht standhalten und auch die wirtschaftlichen Folgen wären gravierend (vgl. Thies 2012: 118). Auch auf europäischer Ebene wäre die deutsche Bildungspolitik wenig durchsetzungsfähig (vgl. Baumert et al. 2012: 6; Stange 2012).

Neben den Bildungsexperten empfiehlt ebenso die EFI ein Gremium zu errichten, das auf der Wissenschaft beruht und bei der Weiterentwicklung des Bildungswesens hilft (vgl. Deutscher Bildungsrat 2011: 53). Explizit spricht die Expertenkommission nicht von einem Bildungsrat, allerdings würde es der Idee inhaltlich entsprechen.

Bei der konkreten Umsetzung eines Bildungsrats wäre das öffentliche Ansehen von zentraler Bedeutung (vgl. Thies 2012: 114). Dies könnte dadurch erworben werden, indem der Bundespräsident diesen Bildungsrat leitet und dem Thema dadurch mehr Gewicht zu kommt (vgl. Thies 2012: 114).

Insgesamt wird die dauerhafte Errichtung eines Nationalen Bildungsrats von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als für das deutsche Bildungswesen außerordentlich hilfreich angesehen (vgl. Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung 2002: 6, 11). Die Errichtung eines Bildungsrats kann als wünschenswert angesehen werden und eine Umsetzung wäre durchaus denkbar. In der Wissenschaft findet sich eher ein Konsens in die Richtung, dass es „aussichtsreich erscheint, erneut über die Chancen für einen Bildungsrat nachzudenken“ (Meyer 2012: 127). Inwiefern die Diskussionen um die Entstehung eines Bildungsrats tatsächlich zu der Errichtung eines solchen Gremiums führen, ist allerdings noch offen. Da die Debatte mit der Aufhebung des Kooperationsverbots einhergeht, sind weitere Diskussionen zukünftig zu erwarten.

## **TEIL 2: QUANTITATIVE UNTERSUCHUNG**

### **4. Schulleistungen in föderalen und zentralen Staaten im Vergleich**

---

Wie bereits in den Kapiteln 2 und 3 bei der Diskussion um die Umgestaltungsmöglichkeiten im Föderalismus im Schulbereich aufgegriffen, spielen die Außenwirkung von Bildung und damit einhergehend die Ergebnisse von Leistungsstudien im politischen Bereich eine große Rolle (vgl. Vierlinger 2009: 129; Bohnsack 2009: 137; Holzapfel 2009: 25). Entsprechend wird die Annahme aufgestellt, dass Politiker Wert darauf legen Maßnahmen zu empfehlen, die die Leistungen der Schülerinnen und Schüler erhöhen. Es wurde ebenfalls in Kapitel 3 dargestellt, dass in Diskussionen um die Zukunft der Bildung, der Bildungsföderalismus eher wenig diskutiert wird. Der Bildungsföderalismus wird folglich als ein eher wenig bedeutender Einflussfaktor für die Erhöhung der Schülerleistungen angesehen.

Diese Annahme soll in diesem Kapitel hinterfragt werden. Es wird untersucht, inwiefern die Schulleistung davon abhängt, ob der Staat föderal oder zentral gesteuert ist und welche weiteren Einflussfaktoren gegebenenfalls hinzugezogen werden können.

Zunächst wird der Forschungsstand aufgearbeitet und geklärt, welche Untersuchungen zu dieser Thematik bereits durchgeführt wurden und in welchen Feldern Forschungslücken bestehen. Auf dieser und einer theoretischen Grundlage werden die Fragestellung und die Hypothesen entwickelt. Anschließend werden die Instrumente und Analysemethoden der Untersuchung vorgestellt und die Stichprobe und Datengrundlage beschrieben. Es folgt die Präsentation der Ergebnisse der Untersuchung sowie die Interpretation. Das Kapitel endet mit einer Zusammenfassung, in der ein Ausblick für weitere Untersuchungsmöglichkeiten und Konsequenzen für die Praxis präsentiert werden.

#### **4.1. Forschungsstand**

Sehr gerne wird der Staat als Sündenbock für die Bildungsmisere und die Leistungskluft zwischen den Bundesländern in Deutschland betrachtet. Hervorzuheben wäre dabei der Vorwurf, der Staat würde sich durch Dezentralisierung der Verantwortung entziehen und sowohl diese als auch die Finanzierung an die Länder abschieben (vgl. Klemm 2005: 111). Edelstein und Allmendinger (2012: 49) stellen die These auf, dass ein kooperativer Föderalismus zur Leistungssteigerung im Bildungswesen führt.

In der Öffentlichkeit wird der Föderalismus in Frage gestellt, aber wie groß ist eigentlich

der Einfluss der Staatsorganisation auf die Schulleistungen und damit auf das Bildungswesen?

In der Forschungsliteratur werden Schulleistungen in Deutschland wenig von Besonderheiten von Bildungssystemen, und damit der Bildungspolitik, beeinflusst (vgl. Fend 2004: 15). Bildungspolitische Maßnahmen sind für die Schülerleistungen insgesamt wenig bedeutsam (vgl. Fend 2004: 16). Dafür spricht auch, dass in großen Studien, wie der Mega-Analyse von Hattie (2009) die Domäne Staat nicht in die Analysen einbezogen wird. Hattie (2009) führt über 800 Meta-Analysen zusammen und untersucht die Einflussfaktoren auf die Schülerleistungen. Dabei betrachtet er die Bereiche Schüler, Elternhaus, Schule, Lehrer und Curriculum und erarbeitet 138 Einflussfaktoren (vgl. Hattie 2009). Interessant ist dabei, dass Hattie (2009, 2012) den Bereich Staat und damit die Einflüsse des Staates *nicht* betrachtet. Der Grund dafür liegt darin, dass in den Studien, die er heranzieht, keine staatliche Einflussnahme untersucht wird<sup>41</sup>.

Internationale Untersuchungen über den Einfluss der staatlichen Bildungspolitik auf die Schülerleistung sind insgesamt sehr rar. Im Folgenden werden bisherige Untersuchungsergebnisse zu dieser Thematik vorgestellt.

Die Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (2007) betrachtet in ihrer Untersuchung die Schulleistungen und die Steuerung des Schulsystems in den Staaten Kanada und Deutschland, die beide föderal organisiert sind. Es zeigt sich, dass in Kanada 81,77% der beobachteten Varianz der Lesekompetenz auf individuelle Faktoren zurückzuführen sind, während es in Deutschland nur 46,94% sind (vgl. Schwippert et al. 2007: 211f.). Der größte Teil der Varianz der Schulleistung (51,14%) wird in Deutschland durch die systematischen Unterschiede zwischen den Schulen erklärt, in Kanada sind es nur 15,13% (vgl. Schwippert et al. 2007: 211).

Dieser Befund deckt sich mit dem Ergebnis aus Kapitel 1.5, dass die Unterschiede innerhalb des Bundeslandes und zwischen den einzelnen Schulen erheblich groß sind. Die Differenzen zwischen den Bundesländern, beziehungsweise in Kanada zwischen den Provinzen, machen nur einen geringen Teil der Varianz aus (Kanada: 3,1%, Deutschland: 1,92%) (vgl. Schwippert et al. 2007: 211f.). Trotzdem muss berücksichtigt werden, dass sich ohne die Kontrolle von Hintergrundvariablen die Provinzen in Kanada um 50 Punkte, die Bundesländer in Deutschland sogar um 60 Punkte unterscheiden (vgl. Schwippert et al. 2007: 212).

---

<sup>41</sup> Hierbei handelt es sich um eine persönliche Auskunft von Hattie im Jahr 2013. Siehe auch Anhang D.

Kanada und Deutschland sind beide föderal organisiert und das Ergebnis der Untersuchung zeigt, dass in beiden Staaten der Einfluss der Unterschiede der Provinz- beziehungsweise der Bundesländerebene eher gering ausfällt. Ein Vergleich mit anderen Staaten, die zentral oder auch föderal organisiert sind, wäre sicherlich für die Wissenschaft eine Bereicherung. Beispiele für alternative Formen des Bildungsföderalismus liefern neben Kanada, Österreich oder die Schweiz (vgl. Netzwerk Bildung 2009: 5-6, ASD 2011: 21, Ambühl 2008, Oelkers 2011: 16-18, Behnke 2010).

Eine Untersuchung von Bishop (1997) über den Einfluss der institutionellen Struktur des Schulwesens auf die Schülerleistung zeigt nachweisbar starke Effekte. Bishop (1997) vergleicht Länder mit zentralen Prüfungen mit Ländern, in denen die Schulen oder die Lehrkraft über die Prüfung entscheiden. Die Schülerleistungen sind in jenen Schulsystemen besser, in denen zentrale Prüfungen erhoben werden (vgl. Bishop 1997). Überträgt man nun diese Ergebnisse auf die Untersuchung über die Schülerleistungen in föderalen und zentralen Staaten, so könnte man annehmen, dass die Leistungen in den zentralen Staaten höher ausfallen, weil dort zentrale Prüfungen erhoben werden, wogegen in föderalen Staaten die Prüfungen eher nicht zentral durchgeführt werden.

Wößmann (2003, 2004) zeigt auf, dass die Schülerleistung in internationalen Tests sehr eng mit dem familiärem Hintergrund zusammenhängt. Bezüglich der finanziellen Lage liefern bisherige Untersuchungen den Befund, dass im internationalen Vergleich höhere Ausgaben im Bereich Bildung nicht mit besseren Leistungswerten der Schülerinnen und Schülern positiv korrelieren (vgl. Wößmann 2003, Hanushek 2003). Hedges, Laine und Greenwald (1994) haben mit Hilfe einer Metaanalyse das Datenmaterial von der Analyse von Hanushek (1989) geprüft mit dem Ergebnis, dass die globalen Schulausgaben einen signifikant positiven Effekt auf die Schülerleistung haben (vgl. Hedges et al. 1994). Hierbei sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Finanzausgaben sowohl auf die Schüler-Lehrer-Relation als auch auf das Lehrergehalt keinen signifikanten Einfluss nehmen und damit offen bleibt, welche konkreten Schulausgaben in dieser Meta-Analyse die Schülerleistungen erhöhen (vgl. Weiß 1997 164). Da sich die Studie von Hanushek (2003) nur auf die Vereinigten Staaten und einige Entwicklungsländer bezieht und zudem speziell die Bildungsausgaben des jeweiligen Staates betrifft, erscheint die Berücksichtigung der allgemeinen finanziellen Lage der Länder interessant. Auch die finnische Untersuchung von Häkkinen, Kirjavainen und Uusitalo (2002) untermauert diesen Befund und stellt heraus, dass der Bildungshintergrund der Eltern den stärksten Effekt auf die Schülerleistung hat.

Die Ergebnisse der PISA-Untersuchungen decken sich ebenfalls mit denen der finnischen Untersuchung (vgl. Prenzel et al. 2008). In Deutschland gibt es einen sehr starken Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und den Kompetenzen der 15-Jährigen (vgl. Ehmke, Baumert 2008: 319). Nicht nur in Deutschland, sondern „in allen OECD-Staaten [lässt sich] ein Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status des Elternhauses der Jugendlichen und den erreichten Kompetenzen nachweisen“ (Prenzel 2007: 27). Der Befund über den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und der Schülerleistung findet sich nicht nur in den PISA-Studien 2000, 2003, 2006 und 2009 (vgl. Ehmke, Baumert 2007; Hertel et al. 2010), sondern bereits in den 1990er Jahren bei Esser (1990), Ditton (1992) und Heller (1997) oder auch aktueller bei Lehmann und Nikolova (2005) oder Ditton, Krüsken und Schauenberg (2005).

Diesen Zusammenhang zeigt auch eine Längsschnittstudie zur Entwicklung schulischer Leistungen und den Effekten der sozialen Herkunft in der Grundschulzeit von Ditton und Krüsken (2009) oder auch Zöllner und Roos (2009). Da dieser Zusammenhang im internationalen Vergleich in Deutschland mit am Stärksten ist (vgl. Baumert, Schümer 2001, 2002), stellt sich die Frage, ob dieser Einfluss auch in anderen Staaten unter Kontrolle weiterer Variablen signifikant ist.

Leistungsstudien in der Bildungsforschung zeigen auf, dass neben dem familiären Hintergrund die Einzelschule einen Effekt auf die Schülerleistung hat (vgl. Baumert, Trautwein, Artelt 2003). Auch unter Kontrolle der Eingangsvoraussetzungen und der Zusammensetzung der Schülerschaft zeigen sich Leistungsunterschiede zwischen den Einzelschulen (vgl. Baumert, Trautwein, Artelt 2003).

In der Forschungsliteratur zur Bildungsforschung gilt, dass die kognitiven Merkmale einen sehr großen Einfluss auf die Schülerleistungen nehmen, bei den nicht-kognitiven Merkmalen nehmen die Motivation, der Unterricht und der familiäre Hintergrund den größten Einfluss (vgl. Zöllner, Roos 2009: 47; Helmke 1997). Weniger einflussreich sind dagegen die Schulorganisation, die Sozialdemographie sowie die Bildungspolitik (vgl. Heller 1997).

Insgesamt handelt es sich bei der Frage nach dem Einfluss der Staatsorganisation auf die Schülerleistung im internationalen Vergleich um eine Forschungslücke. Das stärkste Argument dafür liegt in der Mega-Studie von Hattie (2009, 2012). Hattie hätte den Einfluss der Staatsorganisation untersucht, hatte jedoch keine Studie zur Analyse vorliegen, die sich damit beschäftigt hat (vgl. Fußnote 41).

## 4.2. Fragestellung und Hypothesen

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung lautet, inwiefern sich die Schülerleistungen in den föderalen und zentralen Staaten voneinander unterscheiden. Es soll untersucht werden, ob sich die Kompetenzen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften in den zwei Gruppen signifikant voneinander unterscheiden.

Die Nullhypothese lautet: Es gibt keinen signifikanten Unterschied zwischen den Schülerleistungen in föderalen und zentralen Staaten. Demgegenüber steht die Hypothese 1: Es gibt einen signifikanten Unterschied zwischen den Schülerleistungen in föderalen und zentralen Staaten.

Wenn die Nullhypothese verworfen und die aufgestellte Hypothese 1 angenommen wird, dann stellt sich die Frage, welche Schülerleistungen besser sind, die in den föderalen oder die in den zentralen Staaten.

Um die Fragestellung zu beantworten bedarf es eines theoretischen Rahmens, woraus die Hypothesen abgeleitet werden können. Den theoretischen Rahmen bildet in dieser Untersuchung Bourdieus Theorie über das Humankapital. Das Humankapital setzt sich aus dem ökonomischen, kulturellen und sozialen Kapital zusammen (vgl. Bourdieu 1983). Ökonomisches Kapital ist der Umfang an Geld, der einer Person zur Verfügung steht (vgl. Bourdieu 1983: 185).

Das kulturelle Kapital umfasst kulturelle Bildung, es lässt sich beispielsweise anhand schulischer Titel oder kultureller Güter wie Gemälde, Instrumente oder Bücher messen (vgl. Bourdieu 1983: 185-190).

Unter dem sozialen Kapital wird das Netzwerk an sozialen Beziehungen verstanden, die eine Person hat (vgl. Bourdieu 1983: 191). Um das soziale Kapital zu messen, kann beispielsweise geschaut werden, zu welchen Gruppen eine Person angehört (vgl. Bourdieu 1983: 190-191). Das Problem bei der Messung des sozialen Kapitals ist allerdings, dass sich das Sozialkapital „niemals ganz auf Beziehungen objektiver physischer (geographischer) oder auch ökonomischer und sozialer Nähe [reduziert]“ (Bourdieu 1983: 191).

Sollten in der vorliegenden Untersuchung die Unterschiede zwischen den Schülerleistungen in den föderalen und zentralen Staaten nicht signifikant sein oder zwar signifikant, aber die föderalen und zentralen Staaten unterschiedlich gerichtet besser abschneiden, dann kommt die Frage auf, ob es neben der Staatsorganisation weitere Einflussfaktoren gibt, die womöglich höher auf die Schülerleistungen einwirken.

### 4.3. Instrumente und Analysemethoden

Im Folgenden werden die gewählten Instrumente und Analysemethoden vorgestellt. Durch die Operationalisierung können die Merkmale der Theorie messbar gemacht und durch einen Fragebogen erfasst werden (vgl. Ditton et al. 2011: 49).

Bei der Untersuchung handelt es sich um die Auswertung von bereits durchgeführten quantitativen Erhebungen. Die Basis für die Untersuchung bilden die Daten aus den Studien Programme for International Student Assessment (*PISA*), Progress in International Reading Literacy Study (*PIRLS*) und Trends in International Mathematics and Science Study (*TIMSS*).

Die Studie PISA untersucht international die Kompetenzen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften von 15-Jährigen (vgl. Klieme et al. 2010). In der vorliegenden Untersuchung werden die Daten der Jahre 2000, 2003 und 2009 herangezogen, um die Analysen durchzuführen. PIRLS untersucht die Lesekompetenzen von Viertklässlern in der Grundschule, in Deutschland lautet die Bezeichnung der Studie Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (*IGLU*) (vgl. Bos et al. 2007). Von der Studie PIRLS werden die Daten aus den Jahren 2001 und 2006 für die Analysen verwendet. Die Studie TIMSS ist ebenfalls eine internationale Untersuchung, in der die Mathematik- und Naturwissenschaftsleistungen von Viert- und Achtklässlern untersucht werden (vgl. Bos, Bonsen et al. 2008). Für die Analysen in der vorliegenden Untersuchung werden die Daten der Jahre 1995 und 2007 aus den Jahrgangsstufen vier und acht herangezogen<sup>42</sup>.

Um die Schülerleistungen in den föderalen und zentralen Staaten miteinander zu vergleichen, werden folgende zwei Variablen herangezogen: die Schülerleistungen in den Disziplinen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften und die Staatsorganisation. Die föderal organisierten Staaten wurden mit Hilfe der Übersicht des Forum of Federations<sup>43</sup> identifiziert.

Falls die Leistungsunterschiede zwischen den föderalen und zentralen Staaten nicht signifikant oder signifikant, aber nicht eindeutig gerichtet sind, dann erscheint der Ein-

---

<sup>42</sup> Die Daten der Studien PIRLS und TIMSS stehen unter <http://rms.iea-dpc.org/#> zum Download zur Verfügung. Die Daten von PISA finden sich unter <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>. Download am 05.10.2012.

<sup>43</sup> Vgl. <http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php>. Download am 02.10.2012.

bezug weiterer Einflussfaktoren sinnvoll. Auf der Basis der Theorie von Bourdieu (1983) werden als zusätzliche Einflussfaktoren die Humankapitalformen nach Bourdieu (1983) einbezogen.

Das ökonomische Kapital wird anhand der finanziellen Lage des jeweiligen Staates gemessen, da das ökonomische Kapitel des einzelnen Kindes beziehungsweise dessen Familie in den vorliegenden Fragebögen nicht erhoben wurde. Für die Erhebung der Finanzlage des jeweiligen Staates wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als Indikator herangezogen<sup>44</sup>.

Das kulturelle Kapital lässt sich mit dem familiären Bildungshintergrund erheben. Gemessen wird der familiäre Bildungshintergrund mit der Büchervariable, was mit dem objektivierten kulturellen Kapital nach Bourdieu (1983: 185) theoretisch fundiert ist (vgl. Bos et al. 2007: 228). Die Büchervariable als Indikator für den Bildungshintergrund des Elternhauses fragt nach der Anzahl der Bücher im Haushalt (vgl. De Graaf 1988; Esping-Andersen 2004). Die Büchervariable gilt als ein bewährter Indikator für das kulturelle Anregungsniveau in der Familie (vgl. Braun, Mehringer 2010: 72; Treumann et al. 2007: 222).

Das soziale Kapital lässt sich, wie bereits oben dargestellt, sehr schwer operationalisieren und messen (vgl. Bourdieu 1983: 191). In den vorliegenden Studien lassen sich keine geeigneten Instrumente finden, weshalb in dieser Untersuchung das soziale Kapital nicht berücksichtigt werden kann. Da sich die unterschiedlichen Kapitalformen jedoch gegeneinander umwandeln lassen (vgl. Bourdieu 1983: 195) und damit positiv korrelieren, kann davon ausgegangen werden, dass ein hohes ökonomisches und kulturelles Kapital mit einem hohen sozialen Kapital einhergeht.

### **Quantitative Forschungsmethode**

Bei der Betrachtung der Staatsorganisation lassen sich zwei Gruppen bilden: die föderalen und die zentralen Staaten. Interessant erscheint die Untersuchung, inwiefern die Mittelwerte der jeweiligen Schülerleistungen der föderalen und der zentralen Staaten voneinander abweichen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Signifikanz, also die statistische Bedeutsamkeit des Mittelwertunterschieds, die sich berechnen lässt (vgl. Eid et al. 2010: 315).

Mithilfe eines t-Tests für unabhängige Stichproben soll überprüft werden, ob sich die Leistungsdifferenzen zwischen föderalen und zentralen Staaten unterscheiden lassen.

---

<sup>44</sup> Vgl. <http://data.worldbank.org/>. Download am 03.10.2012.

Die entsprechende Nullhypothese dazu lautet: Die Mittelwerte der Leistungen zwischen föderalen und zentralen Staaten unterscheidet sich nicht. Die Alternativhypothese lautet, dass sich die durchschnittliche Leistung in föderalen und zentralen Staaten systematisch unterscheidet (vgl. Böhm-Kasper et al. 2009: 135).

Probleme bei dem Vergleich von Mittelwerten können dadurch entstehen, wenn die Stichproben zu groß sind und dadurch auch kleine Unterschiede zwischen den Mittelwerten signifikant werden (vgl. Sedlmeier et al. 2008: 379). Die Aussagekraft wird dadurch vermindert. Eine weitere Problematik besteht darin, dass die reine Betrachtung der Schülerleistungen in Abhängigkeit der Staatsorganisation andere Einflussgrößen, wie beispielsweise den Bildungshintergrund des Elternhauses oder die finanzielle Situation des Staates, außer Acht lässt. Um dem entgegen zu wirken, kann eine Regressionsanalyse durchgeführt werden, bei der die Kontrollvariablen mit einbezogen werden. Mittels einer Regressionsanalyse kann der Zusammenhang von der Staatsorganisation und der Leistungskompetenz erkannt, erklärt und die Werte der abhängigen Variable geschätzt werden (vgl. Backhaus, Erichson, Plinke, Weiber 2000: 2).

Bei der anzuwendenden Regressionsanalyse handelt es sich um eine multiple Regressionsanalyse, da die abhängige Variable durch mehrere unabhängige Variablen erklärt werden soll (vgl. Backhaus et al. 2000: 7). Im Kern geht es bei der multiplen Regressionsanalyse immer um eine Prognose und Erklärung, wobei ein Kriterium von mehreren Prädiktoren vorhergesagt wird, deren Einfluss von Störvariablen kontrolliert werden soll (vgl. Eid et al. 2010: 602f.). Die unabhängigen Variablen sollen folglich möglichst unabhängig voneinander sein und nicht oder nur sehr gering miteinander korrelieren. Denn mit „zunehmender Multikollinearität werden die Standardfehler der Regressionskoeffizienten größer und damit deren Schätzung unzuverlässiger“ (Backhaus et al. 2000: 41).

Die abhängige Variable ist in diesem Fall die Schülerleistung, also die Lese-, die Mathematik- und die naturwissenschaftliche Leistung, die unabhängigen Variablen bilden die Staatsorganisation, der Bildungshintergrund des Elternhauses sowie die Finanzlage des jeweiligen Staates.

Nachdem eine Regressionsfunktion geschätzt wurde, wird sie geprüft. Dazu wird zunächst die globale Güte errechnet. Wenn das Modell insgesamt brauchbar ist, können die Regressionskoeffizienten einzeln überprüft werden (vgl. Backhaus et al. 2000: 19). Die Maße für die globale Güte sind das R-Quadrat, die F-Statistik und der Standardfehler, die Maße für die Regressionskoeffizienten sind der t- und der Beta-Wert (vgl. Backhaus et al. 2000: 19,20).

Die Daten werden mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS ausgewertet. Es sei hier darauf hingewiesen, dass die Analysen an unterschiedlichen Datensätzen durchgeführt werden. Die jeweiligen Designs der Studien sind unterschiedlich, wodurch die Ergebnisse nicht direkt miteinander verglichen werden können, sondern in Relation zueinander gesehen werden müssen.

#### 4.4. Stichproben und Datengrundlage

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, bilden die Daten aus den Studien PISA, IGLU und TIMSS die Stichproben der Untersuchung.

Bei der Beschreibung der Datengrundlage soll angegeben werden, wie groß die Stichproben der Daten sind. Außerdem wird dargelegt, wie hoch die Anteile an Schülerinnen und Schülern aus föderalen und zentralen Staaten in den jeweiligen Studien sind, da diese beiden Gruppen bei der Analyse verglichen werden sollen. Die folgende Tabelle 5 gibt einen Überblick über die verwendeten Studien, den jeweiligen Jahreszahlen sowie den Häufigkeiten der Schülerinnen und Schüler aus zentralen beziehungsweise föderalen Staaten.

<b>Studie</b>	<b>Jahr</b>	<b>SuS<sup>1</sup> zentraler Staat Absolute Häufigkeit (Prozent)</b>	<b>SuS föderaler Staat Absolute Häufigkeit (Prozent)</b>
PIRLS	2001	119.448 (81,5%)	27.042 (18,5%)
PIRLS	2006	143.914 (77,6%)	41.627 (22,4%)
TIMSS, Klasse 4	1995	133.172 (75,4%)	43.536 (24,6%)
TIMSS, Klasse 8	1995	190.509 (85,2%)	33.065 (14,8%)
TIMSS, Klasse 4	2007	138.918 (84,0%)	26.527 (16,0%)
TIMSS, Klasse 8	2007	203.849 (89,1%)	24.950 (10,9%)

PISA, Lesen	2000	8.784.771 (42,9%)	11.692.368 (57,1%)
PISA, Mathematik	2000	8.782.508 (43,0%)	11.664.017 (57,0%)
PISA, Naturwissenschaften	2000	8.766.639 (42,9%)	11.685.085 (57,1%)
PISA	2003	8.752.490 (45,7%)	10.403.374 (54,3%)
PISA	2009	11.903.673 (53,0%)	10.563.527 (47,0%)
<sup>1</sup> SuS = Schülerinnen und Schüler			

Tabelle 5: Überblick über die Stichproben der verwendeten Datensätze

Wie der Tabelle 5 entnommen werden kann, schwankt die Stichprobengröße zwischen den Studien zwischen 150 Tausend und 22 Millionen. Teilt man jede Stichprobe in zwei Gruppen je nach Staatsorganisation des jeweiligen Landes, lassen sich große Unterschiede in den Häufigkeiten erkennen (vgl. Tab. 5, Spalten 3,4). Der Anteil von Schülerinnen und Schülern aus föderalen Staaten liegt bei PIRLS nur bei ca. 20%, bei TIMSS liegt er mit Ausnahme von Klasse 4 im Jahr 1995 (24,6%) noch niedriger bei einem Mittel von nur ca. 13%. Bei den PISA-Daten ist ein eher ausgeglichenes Verhältnis um die 50% bei Schülerinnen und Schülern aus föderal und zentral organisierten Staaten zu finden.

Insgesamt fällt der Anteil von Schülerinnen und Schülern aus föderalen Staaten bei den Studien PIRLS und TIMSS eher gering aus, während er bei den PISA-Daten sogar höher ist als bei den Schülerinnen und Schülern aus zentral organisierten Staaten.

Wenn die Mittelwerte der Schülerleistungen der beiden Gruppen miteinander verglichen werden, gilt es dieses Verhältnis bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

#### 4.5. Ergebnisse und Interpretation

Bei der Analyse wurden in den Stichproben von PIRLS, TIMSS und PISA jeweils zwei Gruppen gebildet: die Schülerinnen und Schüler aus föderalen und aus zentralen Staaten. Diese Gruppen wurden miteinander verglichen und untersucht, ob es zwischen den Gruppen signifikante Unterschiede in Bezug auf die Schülerleistungen gibt. Das Ergebnis des t-Tests für den Mittelwertvergleich ist, dass es in allen Studien höchst

signifikante Unterschiede ( $p < 0,001$ ) zwischen den Schülerleistungen von Kindern aus föderalen und zentralen Staaten gibt (vgl. Anhang A). Damit wird die Nullhypothese verworfen und die Alternativhypothese 1 angenommen. Es lässt sich allerdings keine Richtung dieser signifikanten Ergebnisse ausmachen. So schneiden in einigen Studien Schülerinnen und Schüler aus föderalen Staaten und in anderen aus zentralen Staaten bei den Schülerleistungen besser ab. Die folgende Tabelle 6 zeigt auf, in welchen Studien welche Gruppe besser abschneidet.

<b>Studie</b>	<b>Jahr</b>	<b>Disziplin</b>	<b>Gruppe, die bei den Schülerleistungen signifikant besser abschneidet</b>
PIRLS	2001	Lesen	föderal
PIRLS	2006	Lesen	zentral
TIMSS, Klasse 4	1995	Mathematik, Nawi	föderal
TIMSS, Klasse 8	1995	Mathematik, Nawi	zentral
TIMSS, Klasse 4	2007	Mathematik, Nawi	föderal
TIMSS, Klasse 8	2007	Mathematik, Nawi	föderal
PISA	2000	Lesen, Mathematik, Nawi	zentral
PISA	2003	Lesen, Mathematik, Nawi	zentral
PISA	2009	Lesen, Mathematik, Nawi	föderal

Tabelle 6: Signifikantes Abschneiden der föderalen und zentralen Gruppe im Vergleich

Von den insgesamt neun in der Tabelle 6 aufgeführten Datensätzen schneiden fünf Mal die föderale Gruppe und vier Mal die zentrale Gruppe in den Leistungen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften signifikant besser ab. Wenn man nun die prozentualen Anteile an föderalen und zentralen Staatsorganisationen betrachtet und zur

Berücksichtigung nur die PISA-Datensätze berücksichtigt (weil hier ein relativ ausgeglichenes Verhältnis zwischen den beiden Gruppen vorliegt), lässt sich auch dabei keine eindeutige Tendenz erkennen.

Die Ergebnisse in Tabelle 6 weisen darauf hin, dass die Schülerleistungen vorrangig nicht von der jeweiligen Staatsorganisation abhängen. Entsprechend müssen weitere Variablen in die Analyse einbezogen werden, um herauszufinden, wie groß der Einfluss der Staatsorganisation auf die Schülerleistungen ist. Bei diesen Kontrollvariablen handelt es sich um die oben bereits Beschriebenen: dem familiären Bildungshintergrund und der finanziellen Lage des Staates. Mittels einer Regressionsanalyse kann der Einfluss der drei Variablen (Bildungshintergrund, finanzielle Lage, Staatsorganisation) auf die Schülerleistungen errechnet werden.

Tabelle 7 stellt eine Übersicht über das korrigierte R-Quadrat der jeweiligen Datensätze dar. Bei dem R-Quadrat handelt es sich um ein Bestimmtheitsmaß, das größer wird, „je höher der Anteil der erklärten Streuung an der Gesamtstreuung ist“ (Backhaus et al. 2000: 22). Wenn das R-Quadrat den Wert 1 hat, dann bedeutet das, dass in dem Modell die gesamte Streuung erklärt wird; im Gegensatz bedeutet ein R-Quadrat von 0, dass keine Erklärung vorliegt (vgl. Backhaus et al. 2000: 22). Der Wert von R-Quadrat steigt allerdings automatisch, je mehr Variablen aufgenommen werden. Daher sollte das korrigierte R-Quadrat betrachtet werden (vgl. Backhaus et al. 2000: 24). Für das korrigierte R-Quadrat gibt es keine allgemein gültigen Mindestanforderungen (vgl. Backhaus et al. 2000: 47).

Studie	Jahr	Disziplin	Korrigiertes R-Quadrat
PIRLS	2001	Lesen	0,595
PIRLS	2006	Lesen	0,439
TIMSS, Klasse 4	1995	Mathematik	0,035 <sup>1</sup>
TIMSS, Klasse 4	1995	Nawi	0,378
TIMSS, Klasse 8	1995	Mathematik	0,467
TIMSS, Klasse 8	1995	Nawi	0,522

TIMSS, Klasse 4	2007	Mathematik	0,453
TIMSS, Klasse 4	2007	Nawi	0,487
TIMSS, Klasse 8	2007	Mathematik	0,383
TIMSS, Klasse 8	2007	Nawi	0,361
PISA	2000	Lesen	0,524
PISA	2000	Mathematik	0,520 <sup>2</sup>
PISA	2000	Nawi	0,451
PISA	2003	Lesen	0,557
PISA	2003	Mathematik	0,532
PISA	2003	Nawi	0,471
PISA	2009	Lesen	0,560
PISA	2009	Mathematik	0,580
PISA	2009	Nawi	0,565
<sup>1</sup> Büchervariable ist nicht signifikant			
<sup>2</sup> BIP pro Kopf ist signifikant ( $p < 0,01$ )			

Tabelle 7: Korrigiertes R-Quadrat im Vergleich (vgl. Anhang B)

Das korrigierte R-Quadrat nimmt in den Datensätzen zum Beispiel bei PISA 2009 in Lesen den Wert 0,56 an (vgl. Tab.7). Das heißt, dass sich 56 Prozent des Modells durch die aufgenommenen Variablen erklären lassen. Bei TIMSS (mit Ausnahme von TIMSS 1995, Klasse 4, Mathematik, wo das R-Quadrat sehr niedrig ist und auch keine Signifikanz vorliegt) liegt das korrigierte R-Quadrat zwischen 0,361 und 0,522 (vgl. Tab. 7). Entsprechend liegt die Varianzaufklärung zwischen 36,1 und 52,2 Prozent und ist damit eher gering. Eine Varianzaufklärung über 50 Prozent, wie sie meistens bei PIRLS und PISA gegeben ist (vgl. Tab. 7), ist ein akzeptables Ergebnis.

Der Wert des korrigierten R-Quadrats erlaubt eine pauschale Aussage über das Gesamtmodell, allerdings fehlt die Betrachtung der einzelnen Regressionskoeffizienten (vgl. Brosius 2011: 567). Zwar können beispielsweise in PISA 2009 in Lesen immerhin 56 Prozent der Varianz durch die unabhängigen Variablen erklärt werden, doch eine Betrachtung des t-Tests zeigt, dass die wenigsten Einflüsse statistisch signifikant von Null verschieden sind. Der einzige Einfluss, der auf einem Signifikanzniveau von 0,001 % statistisch signifikant von Null verschieden ist, ist der Einfluss der Büchervariable (vgl. Anhang B Tab. B.38).

In Anhang B sind die Tabellen, aus denen die Prüfung der Signifikanz der Regressionskoeffizienten hervorgeht (vgl. Anhang B). Es wird ersichtlich, dass die Büchervariable auf einem Signifikanzniveau von  $p < 0,001$  in allen Datensätzen signifikant wird (mit Ausnahme von TIMSS 1995, Klasse 4, Mathematik), während das Bruttoinlandsprodukt (mit Ausnahme von PISA 2000, Mathematik) und die Staatsorganisation nicht signifikant sind.

Um die Werte untereinander vergleichbar zu machen, ist es sinnvoll auf den standardisierten Koeffizienten, bezeichnet als Beta, zurückzugreifen (vgl. Backhaus et al. 2000: 20-47). Die standardisierte Schreibweise macht die Werte miteinander vergleichbar, sodass ersichtlich ist, welche Variablen einen stärkeren Einfluss haben (vgl. Backhaus et al. 2000: 47). Da der Beta-Wert der Büchervariablen in den vorliegenden Analysen den höchsten Wert annimmt, hat es in diesem Modell den höchsten Erklärungsbeitrag für die Schülerleistung. Beim Beispiel des Datensatzes von PISA 2009 in Lesen würde Beta folgendermaßen gelesen: Steigt die Büchervariable um eine Einheit, so steigt die Leseleistung unter sonst gleichen Bedingungen um 0,698 Einheiten (vgl. Anhang B, Tab. B.34). Es ergibt sich für diesen Fall folgende Regressionsgerade:

$$\text{Leseleistung} = 0,698 * \text{Büchervariable} + 0,093 * \text{BIP pro Kopf} + 0,67 * \text{Staatsorganisation}$$

Die standardisierte Schreibweise macht die Werte miteinander vergleichbar, sodass ersichtlich ist, dass die Büchervariable den stärksten und das BIP pro Kopf den geringsten Einfluss auf die Leseleistung hat.

#### **4.6. Zusammenfassung und Ausblick**

Bei der quantitativen Untersuchung wurden die Daten der Studien PISA, PIRLS und TIMSS herangezogen, um den Einfluss der Staatsorganisation auf die Schülerleistung

zu analysieren. Dazu wurden in jedem Datensatz zwei Gruppen gebildet, Schülerinnen und Schüler aus föderal und aus zentral organisierten Staaten, und diese miteinander verglichen. Der t-Test für den Mittelwertvergleich hat ergeben, dass es in allen Studien höchst signifikante Unterschiede ( $p < 0,001$ ) zwischen den Schülerleistungen von Kindern aus föderalen und zentralen Staaten gibt. Die Alternativhypothese 1 wird damit angenommen. Dabei hat sich allerdings herausgestellt, dass es keine eindeutige Richtung gibt, welche Gruppe insgesamt signifikant besser abschneidet. Stattdessen schneiden in etwa der Hälfte der Datensätze die Schülerinnen und Schüler aus föderalen und in der anderen Hälfte die Schülerinnen und Schüler aus zentralen Staaten bei den Schülerleistungen signifikant besser ab. Bei der vergleichenden Betrachtung der Ergebnisse lässt sich kein logischer Zusammenhang erkennen, weder in Bezug auf die unterschiedlichen Disziplinen (Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften) noch der verwendeten Studie, des befragten Jahrgangs oder der Jahreszahl.

Daraus kann geschlossen werden, dass die Staatsorganisation keinen direkten Einfluss auf die Schülerleistung nimmt. Dieses Ergebnis deckt sich mit der in Kapitel 3 erworbenen Erkenntnis, dass der Bildungsföderalismus nicht in den Diskursen um die Zukunft der Bildung in Deutschland einbezogen wird sowie mit dem Befund, dass Hattie (2009, 2012) in seiner Mega-Analyse keinen staatlichen Einfluss überprüft. Für die Außendarstellung des Bildungswesens in Deutschland stellen die Ergebnisse der Schülerleistungen in den Schulleistungsstudien einen wichtigen Indikator dar. Wenn in den Zukunftsfragen um die Bildung in Deutschland der Bildungsföderalismus nicht einbezogen wird, dann wird der Bildungsföderalismus von den Experten aus Wissenschaft und Politik folglich nicht als ein wichtiger Einflussfaktor für die Schülerleistung angesehen. Diese Annahme bestätigt sich mit den Ergebnissen aus der vorliegenden Untersuchung.

Entsprechend kann angenommen werden, dass weitere Faktoren auf die Schülerleistung Einfluss nehmen. Betrachtet wurden dabei der familiäre Bildungshintergrund sowie die finanzielle Lage des jeweiligen Staates.

Zur Überprüfung der Einflüsse dieser Variablen wurde im nächsten Schritt eine Regressionsanalyse auf Staatenebene durchgeführt. Die Werte des korrigierten R-Quadrats liegen, zumindest bei PIRLS und PISA meist über 0,50. Das bedeutet, dass über 50 Prozent der Varianz durch das Modell erklärt werden kann, was durchaus als akzeptabel angesehen werden kann. Neben der Güte für das Gesamtmodell müssen auch die Regressionskoeffizienten einzeln betrachtet werden. Sowohl der standardisierte Beta-Wert als auch die Signifikanz zeigen auf, dass die Büchervariable einen

starken signifikanten Einfluss auf die Schülerleistung nimmt, während die beiden anderen Variablen keinen signifikanten Einfluss haben.

Dieses Ergebnis bestätigt die bisherigen Untersuchungen zum Einfluss des familiären Hintergrunds auf die Schülerleistungen (vgl. Prenzel et al. 2008; Ehmke et al. 2008; Häkkinen et al. 2002; Wößmann 2003, 2004). Daneben ähneln die Ergebnisse denen des Hochschuldelphis von Gregersen (2011). Das Hochschuldelphi zeigt auf, dass bezüglich der Hochschulsteuerung der Staat einen sehr geringen Einfluss hat, während die Hochschulleitung und die Selbststeuerung entscheidende Einflussfaktoren sind (vgl. Gregersen 2011: 121f.). Die Autonomie der Einzelhochschule nimmt in den kommenden Jahren zu (vgl. Gregersen 2011: 122) und bildet damit für die Steuerung der Hochschullandschaft einen bedeutsamen Faktor. Bei der Untersuchung von Gregersen (2011) wird zwar das Hochschulwesen und nicht das Schulwesen betrachtet, aber es lässt sich im Ergebnis eine Analogie finden, dass der Staat keinen großen Einfluss sowohl auf das Schul- als auch auf das Hochschulwesen nimmt. Entscheidend ist vielmehr der Bildungshintergrund sowie die einzelne Schule (vgl. Baumert, Trautwein, Artelt 2003) oder die einzelne Hochschule (vgl. Gregersen 2011).

Für die Bildungspraxis bedeutet das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung, dass der Wunsch nach einer größeren zentralen Steuerung im Bildungswesen nicht damit begründet werden kann, dass dadurch die Schülerleistungen steigen würden. Ob der Staat föderal oder zentral reguliert wird, nimmt keinen signifikanten Einfluss auf die Schülerleistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Stattdessen sollte über den Einfluss des familiären Bildungshintergrunds stärker nachgedacht werden. Da hier ein hoch signifikanter Einfluss vorliegt, sollte diese Einflussgröße im System stärker berücksichtigt werden.

In zukünftigen Untersuchungen wäre es wünschenswert, wenn die vorgelegten Befunde weiterhin geprüft würden. Da die Qualifikationen von Menschen von vielen Faktoren abhängen, könnten weitere Kriterien einbezogen werden. Dazu zählen beispielsweise die Motivation der Schülerinnen und Schüler, die soziale Kompetenz oder auch die Unterrichtsqualität (vgl. Helmke, Weinert 1997). Außerdem könnte der Bildungshintergrund des Elternhauses nicht nur auf die Büchervariable beschränkt werden, sondern um weitere Variablen ergänzt werden, zum Beispiel um die Sprache, die zu Hause gesprochen wird. In dieser Untersuchung wurde darauf verzichtet, weil es sich um internationale Studien handelt, in denen die Büchervariable ein stärkerer Prädiktor und Indikator für den häuslichen Bildungshintergrund ist als die gesprochene Familiensprache. Der Zusammenhang zwischen dem Migrationshintergrund, der Sprache, die zu

Hause gesprochen wird und dem Bildungshintergrund des Elternhauses ist in Deutschland zwar sehr stark, allerdings nicht auf internationaler Ebene.

Da sich diese Untersuchung auf die Staatenebene beschränkt, wäre auch eine Ausweitung auf Schul- oder Klassenebene denkbar. Eine Längsschnitt-Betrachtung der Leistungsentwicklung und der einwirkenden Variablen wäre ebenfalls sinnvoll.

Da bei der Regressionsanalyse nur das ökonomische und kulturelle Kapital nach Bourdieu (1983) berücksichtigt werden konnte, wäre der Einbezug des sozialen Kapitals von interessanter Bedeutung. Für weitere Studien erscheint nicht nur die Operationalisierung des sozialen Kapitals nach Bourdieu (1983) interessant, sondern auch der Einbezug weiterer Variablen zur Messung des ökonomischen und kulturellen Kapitals. Da sich das kulturelle Kapital in den drei Formen inkorporiertes, objektiviertes und institutionalisiertes Kapital aufgliedert, wäre die Berücksichtigung aller drei Formen sinnvoll. Daneben könnten auch die Kapitalumwandlungen beobachtet und gemessen werden.

### **Kritik an der quantitativen Untersuchung**

Eine durchaus berechtigte Kritik an der vorliegenden Untersuchung ist, dass die Gruppen föderaler und zentraler Staaten keine homogenen Gruppen sind. Es gibt durchaus große Varianzen innerhalb eines Staates, wobei die Varianz nicht unbedingt mit der Staatsorganisation korrelieren muss. Außerdem stellt sich die Frage, wie föderal oder zentralistisch die jeweiligen Staaten sind. Es lassen sich Staaten finden, die mehr oder weniger zentralistisch oder föderal agieren. So gibt es beispielsweise nicht nur in zentralen Staaten Bildungsstandards oder gleiche Abiturprüfungen, sondern auch in dezentralen. Auch in Deutschland, das föderal organisiert ist, gibt es Bundesländer, die einen relativ zentralistischen Charakter haben, während andere Bundesländer der lokalen Umsetzung eine höhere Verantwortung beimessen. Rein theoretisch müssten zwei Gruppen von Schulsystemen vorliegen, die sich allein nur in einem einzigen Merkmal unterscheiden, in diesem Fall dem Merkmal, ob es sich um einen zentralen oder föderalen Staat handelt. Alle anderen Merkmale müssten kontrolliert werden und theoretisch gleich sein. Dieses Design ist allerdings in der Praxis nicht herstellbar. Diese Argumentation verstärkt den Befund, dass keine ganz harten Unterschiede zwischen den Leistungsunterschieden in föderalen und zentralen Staaten gefunden werden.

Um diesen Problemen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entscheidungsstrukturen der jeweiligen Staaten entgegen zu treten, wäre eine differenzierte

Analyse der föderalen und zentralen Staaten denkbar. Dazu könnten die jeweiligen Verwaltungsstrukturen sowie die politischen Strukturen berücksichtigt werden. Möglich wäre dabei die Betrachtung, ob konkret die Bildungspolitik vom Bund, von den Gliedstaaten oder im Zusammenwirken beider verantwortet wird. Hier tut sich allerdings das Problem auf, dass auch diese Einflüsse unterschiedliche Größen haben können und dass sich die politischen Akteure eines Staates in regelmäßigen Abständen ändern, sodass eine längsschnittlich vergleichende Untersuchung Schwierigkeiten mit sich bringt.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass einige Staaten in den Studien ihre regionalen Strukturen mit Oversamplings abbilden und andere dagegen nicht. Für eine vollständige und gute Vergleichbarkeit müssten alle Studien und Länder mit Oversamplings arbeiten. Diese Voraussetzung ist in den gegebenen und verwendeten Datensätzen allerdings nicht gegeben. Würde man diese Voraussetzung zukünftig umsetzen, müssten sehr viel mehr Schülerinnen und Schüler befragt werden, was natürlich auch mit höheren Kosten für die jeweiligen Länder einhergehen würde. Bei einem Oversampling könnte auch die Grenzziehung bei zentral organisierten Staaten zu Schwierigkeiten führen: Es müsste somit auch die Frage beantwortet werden, ob eine vergleichbare Grenzziehung in Abhängigkeit von Regionen, Kreisen, Postleitzahlen oder weiteren Abhängigkeiten sinnvoll wäre.

Es ist sehr schwer mit den vorhandenen Datensätzen wirklich faire Vergleiche im Zusammenhang der Betrachtung der Staatsorganisation durchzuführen und es ist ebenso problematisch Untersuchungen durchzuführen, die die Voraussetzungen des Oversamplings und der Vergleichbarkeit erfüllen. Letztendlich kann eine Untersuchung zu der Fragestellung nach dem Einfluss der Staatsorganisation nur mit den Datensätzen vorgenommen werden, die vorhanden sind. Die dabei entstehenden Problematiken müssen entsprechend berücksichtigt werden.

Idealerweise würden sich randomisierte Fallstudien und ein natürliches Experiment anbieten, um der Frage nach dem Einfluss der Staatsorganisation auf den Grund zu gehen. Man müsste einen Staat per random untersuchen, wenn er im Prozess der Umstellung von zentral auf föderal oder umgekehrt ist und über die Zeit im Vorher- und Nachher-Vergleich schauen, welche veränderten Einflussgrößen sich ergeben. Hierbei tritt allerdings die Schwierigkeit auf, einen derartigen Fall per random zu finden, um ein solches Experiment durchzuführen.

Insgesamt müssen die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung auf Grund der aufgeführten Kritikpunkte sehr skeptisch gesehen werden. Was man aber in jedem Fall als

Schluss zur Untersuchung sagen kann, ist, dass es bezüglich der Praxis weiterhin eine Herausforderung bleibt, die Bildungsbenachteiligung durch den sozioökonomischen Hintergrund zu reduzieren und eine höhere Chancengleichheit anzustreben. Dies ist vor allem ein Handlungsfeld der Politik, und wie man der Untersuchung entnehmen kann: nicht nur national, sondern auch international.

Hinsichtlich der quantitativen Erforschung des Bildungsföderalismus wäre sicherlich die Betrachtung der in diesem Zusammenhang stark diskutierten Mobilitätsraten sehr wünschenswert. Dazu müssten Daten erhoben werden, wie die Mobilität zwischen den Bundesländern aussieht, das heißt wie viele Schülerinnen und Schüler von einem Wechsel in ein anderes Bundesland betroffen sind und welche Schwierigkeiten mit dem Bundeslandwechsel verbunden sind. Hier wäre ein Vergleich zwischen dem Schulwechsel zwischen zwei Bundesländern und dem Schulwechsel innerhalb eines Bundeslandes sehr interessant. Ebenso müsste erfasst werden, ob und wie viele Eltern einen Wohnortwechsel in ein anderes Bundesland auf Grund des sich damit verändernden Schulsystems ihres Kindes vermeiden. Dieser nationale Blick auf den Bildungsföderalismus in Deutschland könnte eine bereichernde Erweiterung der durchgeführten Untersuchung auf internationaler Ebene sein.

## TEIL 3: QUALITATIVE UNTERSUCHUNG

### 5. Experteninterviews über die Zukunft des Bildungsföderalismus

---

#### 5.1. Forschungsstand und Forschungslücke

Bereits der quantitative Forschungsstand über den Einfluss der Staatsorganisation auf die Schülerleistungen fällt eher gering aus. Qualitative Untersuchungen über die Zukunft des Bildungsföderalismus fehlen ebenso und bilden eine Forschungslücke. Mit Ausnahme der Delphi-Studie von Gregersen (2011) wurde das Thema Zukunft des Bildungsföderalismus weder quantitativ, noch qualitativ intensiv untersucht. Entsprechend bedeutsam erscheint die qualitative Untersuchung dieser Thematik. Ein derartiges Verfahren zur Einschätzung der Zukunft des Föderalismus im Schulbereich würde die wissenschaftlichen Erkenntnisse erweitern und eine Grundlage für weitere Untersuchungen bieten können.

#### 5.2. Fragestellung und Untersuchungsmethode

Im Mittelpunkt der qualitativen Untersuchung steht die folgende komplexe Fragestellung: wie steht es um die Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland? Wenn in diesem Kapitel von Bildungsföderalismus gesprochen wird, ist damit der Föderalismus im Schulbereich gemeint. Der Begriff Bildungsföderalismus wird geläufig mit dem Schulbereich in Verbindung gebracht, so tun es auch die Expertinnen und Experten, die in den qualitativen Interviews befragt werden. Um bei den Interviews keine Verwirrung zu stiften, wird der Einfachheit halber der Begriff Bildungsföderalismus für den Föderalismus im Schulbereich verwendet.

Mit Hilfe der qualitativen Untersuchung soll geklärt werden, ob es bei der Beantwortung der Frage Unterschiede zwischen dem Bereich Wissenschaft und dem Bereich Politik gibt und wenn ja, welche Unterschiede dies sind. Die umfassende Fragestellung nach der Zukunft des Bildungsföderalismus wird in verschiedene Schwerpunkte gegliedert, die der Schwerpunktsetzung in dieser Arbeit entsprechen.<sup>45</sup>

Um die Zukunft des Bildungsföderalismus zu untersuchen, eignen sich Experteninter-

---

<sup>45</sup> Die Aufgliederung der Schwerpunkte findet sich in Kap. 5.3.

views besonders gut, weil es der komplexen und vielfältigen Thematik gerecht wird und eine breite Spannweite an Sichtweisen abdecken kann.

Denn die qualitative Forschungsmethode zielt, anders als die quantitative Methode, darauf ab, komplexe Zusammenhänge zu verstehen und sich in Prozesse hineinzusetzen (vgl. Mayring 2010: 19). In dieser Untersuchung wird ein Experteninterview gewählt, weil es um Spezialwissen geht, das identifiziert werden soll (vgl. Gläser, Laudel 2009: 12; Bohnsack et al. 2011: 57)<sup>46</sup>. Die befragten Personen waren oder sind Zeugen der Prozesse, die untersucht werden sollen (vgl. Gläser et al. 2009: 12). Bei den Prozessen handelt es sich um die zukünftigen Entwicklungen des Bildungsföderalismus in Deutschland, die mit Hilfe der Experteninterviews konstruiert werden sollen (vgl. Gläser et al. 2009: 13). Neben den Experten macht es nach Helfferich (2009) oftmals auch Sinn, Laien zu befragen (vgl. Helfferich 2009: 162). Hier sei darauf hingewiesen, dass das Feld Bildungsföderalismus durch die Betrachtung unterschiedlichster Perspektiven dieses Themas - juristischer, politischer, finanzieller und gesellschaftlicher Art - sehr komplex für einen Laien erscheinen kann. Aus diesem Grund werden in dieser Untersuchung keine Laien als Befragte heran gezogen.

In einem Experteninterview stehen anstatt der Person der organisatorische und institutionelle Zusammenhang im Mittelpunkt (vgl. Meuser, Nagel 2005; Mayer 2006: 37), was in diesem Falle das Erlebnis und der Umgang mit dem Bildungsföderalismus wären. Eine Person kann als Experte angesehen werden, wenn sie „Teil des Handlungsfeldes [ist]“ (Meuser et al. 2005: 73). Nach Meuser und Nagel (2005) tragen Experten häufig Verantwortung und haben Zugang zu privilegierten Informationen. Dies trifft auch auf die Befragten in den erfolgten Interviews zu.

Die durchgeführten Interviews sind teilstrukturierte Interviews, denen ein Leitfaden zu Grunde liegt. Ein Leitfaden ist wichtig, um auszuschließen, dass das Gespräch in andere Themen abdriftet und dann möglicherweise nichts mehr mit dem Forschungsgegenstand zu tun hat (vgl. Meuser et al. 2005: 77; Mayer 2006: 36; Bohnsack et al. 2011: 58). Außerdem dient der Leitfaden der Vergleichbarkeit und unterstützt damit die Auswertung der Interviews (vgl. Nohl 2006: 21; Meuser et al. 2002: 269).

Bei der Auswertung von Experteninterviews soll das Überindividuell-Gemeinsame herausgearbeitet werden (vgl. Meuser, Nagel 1991: 452; Bohnsack et al. 2011: 58). Generell gilt es, bei der Auswertung zu beachten, dass es neben der gewählten Interpretati-

---

<sup>46</sup> Zu Vor- und Nachteilen des Experteninterviews vgl. Bogner und Menz 2009

on auch andere Deutungen geben könnte (vgl. Spöhring 1995: 159). In der Literatur werden hauptsächlich vier Methoden unterschieden: die freie Interpretation, sequenzanalytische Methoden, die qualitative Inhaltsanalyse und das Kodieren (vgl. Gläser et al. 2009: 44).

Die freie Interpretation beinhaltet viele Probleme, da nicht nachvollziehbar ist, wie der Forscher zu seiner Interpretation gekommen ist (vgl. Gläser et al. 2009: 45). Bei den sequenzanalytischen Methoden werden systematisch thematische und zeitliche Aussagen miteinander verknüpft und analysiert, was allerdings ein sehr aufwändiges Verfahren ist (vgl. Gläser et al. 2009: 45). Die qualitative Inhaltsanalyse unterscheidet sich von den anderen Verfahren dadurch, dass Informationen in Kategorien sortiert und unabhängig vom Text analysiert werden (vgl. Gläser et al. 2009: 46; Mayring 2010). Diese Methode bietet sich nicht an, wenn biographische Konstruktionen oder Sinnstrukturen der interviewten Personen analysiert werden sollen (vgl. Gläser et al. 2009: 47; Mayring 2010). Aufgrund der aufgeführten Nachteile der vorgestellten drei Methoden werden diese Verfahren nicht zur Analyse der Experteninterviews herangezogen.

Die Methode des Kodierens ist dadurch gekennzeichnet, dass „Textstellen, die zu einem für die Untersuchung relevanten Thema Informationen enthalten, mit einem Kode (einem Stichwort oder auch mit einer Ziffernfolge) markiert [werden]“ (Gläser et al. 2009: 45,46). Auf dieser Grundlage können dann alle Textstellen zu einem bestimmten Kode betrachtet und verglichen werden (vgl. Gläser et al. 2009: 46). Entsprechend liegt der Methode des Kodierens die Annahme zu Grunde, „dass in unterschiedlichen sozialen Welten bzw. sozialen Gruppen differierende Sichtweisen anzutreffen sind“ (Flick 2005: 271). Das Ziel der Methode liegt darin, durch Abstraktion zu einer Theoriebildung zu gelangen (vgl. Flick 2009: 388). Diese Methode soll zur Auswertung der vorliegenden Experteninterviews angewendet werden, um aus dem Fundus des Expertenwissens Theorien über die Zukunft des Bildungsföderalismus zu entwickeln.

Mit dem Verfahren des qualitativen Experteninterviews können die Themen behandelt werden, die derzeit in der Diskussion um die Zukunft des Bildungsföderalismus stehen: dazu gehören die Neugliederung des Bundesgebiets, eine Föderalismusreform III, die Aufhebung des Kooperationsverbots und die Errichtung eines Bildungsrats.

Wie beschrieben, wurde die qualitative Analyse mit Hilfe von Experteninterviews durchgeführt. Grundsätzlich wäre auch die Delphi-Methode denkbar gewesen.

Die Delphi-Methode ist der Zukunftsforschung zuzuordnen (vgl. Gregersen 2011: 21, Häder 2009: 29, Schulz, Renn 2009: 11). Durch Gruppenbefragungen wird versucht, komplexe Probleme mit einem Zukunftsbezug zu lösen (vgl. Gregersen 2011: 24). Das

Verfahren geht auf Dalkey und Helmer (1963) zurück und beinhaltet nach Häder (2009) folgende charakteristischen Merkmale:

- „Verwendung eines formalisierten Fragebogens.
- Befragung von Experten.
- Anonymität der Einzelantworten.
- Ermittlung einer statistischen Gruppenantwort.
- Information der Teilnehmer über diese statistische Gruppenantwort (Feedback).
- (Mehrfache) Wiederholung der Befragung nach dem beschriebenen Vorgehen.“ (Häder 2009: 25).

Insgesamt gibt es eine Vielzahl an Definitionen und Anwendungsvariationen der Delphi-Methode (vgl. Gregersen 2011: 17ff., Häder 2009: 19ff.). Klassische Ablaufschemen der Delphi-Methode finden sich bei Cuhls (1997: 32) sowie Schulz und Renn (2009). Ein typisches Delphi-Verfahren beinhaltet eine Ideenaggregation, die Bestimmung eines unsicheren Sachverhalts, die Ermittlung und Qualifikation von Expertenmeinungen und eine Konsenserzeugung (vgl. Gregersen 2011: 29-35, Häder 2009: 30-37).

Bei der Delphi-Methode erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Rückmeldung, was bei den einmaligen Expertenbefragungen nicht gegeben ist (vgl. Häder 2009: 60). Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Rückmeldungen zusätzliche kognitive Prozesse auslösen und es zu Verbesserungen bei den Urteilen kommen kann (vgl. Häder 2009: 60f.). Der Nachteil der Delphi-Methode im Gegensatz zur Expertenbefragung liegt in dem Zeitaufwand und darin, dass die Ergebnisse nicht direkt vorliegen (vgl. Häder 2009: 61f.). Ein weiterer Nachteil des klassischen Delphi-Verfahrens ist, dass bei unterschiedlichen Urteilen die jeweiligen Begründungslinien fehlen (vgl. Hill und Fowles 1975), was durch das Einsetzen eines Gruppen-Delphis kompensiert werden kann. Bei dem Gruppen-Delphi haben die Experten im Rahmen eines Workshops die Möglichkeit der direkten Kommunikation (vgl. Schulz, Renn 2009: 13f.). Der Nachteil des Gruppen-Delphis liegt wiederum in der fehlenden Anonymität (vgl. Schulz, Renn 2009: 14), was zu Verzerrungen führen kann.

Insgesamt kann die Delphi-Methode als eine gute Möglichkeit dafür angesehen werden, Prognosen über die Zukunft des Bildungsföderalismus anzustellen. Um das Thema weiter zu erforschen, wäre auch der Einsatz des Delphi-Verfahrens möglich. Hierbei könnte es grundsätzlich zu weiteren Erkenntnissen kommen.

### 5.3. Expertenrekrutierung, Stichprobe und Entwicklung des Interviewleitfadens

Bei der Auswahl der Experten ist darauf zu achten, dass sie unterschiedliche Disziplinen abdecken und verschiedene gesellschaftliche Funktionen wahrnehmen (vgl. Meuser et al. 2005). In dieser Untersuchung über die Zukunft des Bildungsföderalismus erscheint es sinnvoll, sowohl Personen aus dem juristischen, finanziellen, politischen und gesellschaftlichen Bereich als auch aus den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung, Soziologie, Psychologie, Politikwissenschaft und Jura zu befragen.

Bei der Rekrutierung der Experten werden solche Experten gewählt, die sich entweder wissenschaftlich oder politisch intensiv mit dem Bildungsföderalismus beschäftigen.

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages beschäftigte sich in öffentlichen Fachgesprächen am 19.03.2012 und am 27.11.2012 mit den verfassungsrechtlichen Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft sowie mit einem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b). Die Experten, die dort eingeladen wurden und Stellung genommen haben, kommen aus verschiedenen Disziplinen und würden sicherlich interessante Adressaten für die Experteninterviews darstellen.

Für die Experteninterviews dieser Untersuchung wurden insgesamt 39 Experten angefragt, 22 Experten aus dem Bereich Politik und 17 Experten aus dem Bereich Wissenschaft. Die Teilnehmerquote beträgt 56 Prozent, insgesamt haben sich 22 Experten für ein Experteninterview bereit erklärt, 10 Experten aus dem politischen und 12 Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich. Die hohe Teilnehmerquote deutet darauf hin, dass das Thema Bildungsföderalismus sehr bedeutsam in den Bereichen Wissenschaft und Politik zu sein scheint. Es unterstreicht auch die Aktualität und Attraktivität des Themas.

Bei den qualitativen Interviews wurden folgende in Tabelle 8 aufgeführten Experten interviewt, die entweder dem Bereich Wissenschaft oder dem Bereich Politik zugeordnet werden können (alphabetisch sortiert):

Bereich Wissenschaft		Bereich Politik	
<b>Prof. Dr. Jürgen Baumert</b>	Em. Professor für Erziehungswissenschaft, ehem. Direktor des Max-Planck-	<b>Dr. Bernd Althusmann</b>	Ehem. Kultusminister in Niedersachsen (2010-2013), CDU

	Instituts für Bildungsfor- schung		
<b>Prof. Dr. Arthur Benz</b>	Professor für Politikwissen- schaft an der TU Darm- stadt, Schwerpunkt Politik in Mehrebenensystemen	<b>Nicola Beer</b>	Kultusministerin in Hessen (seit 2012), FDP
<b>Prof. Dr. Hans-Peter Füssel</b>	Jurist, Professor für Steuer- ungsprobleme moderner Bildungssysteme an der HU Berlin, Mitarbeiter am Deutschen Institut für Inter- nationale Pädagogische Forschung, Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung	<b>Joachim Fiebig</b>	Leiter des Referats Zu- sammenarbeit Bund- Länder im Bundesministe- rium für Bildung und For- schung
<b>Prof. Dr. Olaf Köller</b>	Professor für empirische Bildungsforschung, Direktor des Leibniz-Instituts für die Pädagogik der Naturwis- senschaften und Mathema- tik, ehem. Direktor des Instituts zur Qualitätsent- wicklung im Bildungswesen (2004-2009)	<b>Sylvia Löhrmann</b>	Schulministerin und stellvertr. Ministerpräsi- dentin in Nordrhein- Westfalen (seit 2010), Bündnis90/die Grünen
<b>Prof. Dr. Wolfgang Marquardt</b>	Professor für Prozesstech- nik an der RWTH Aachen, Vorsitzender Wissen- schaftsrat (seit 2011)	<b>Christoph Matschie</b>	Kultusminister und stellvertr. Ministerpräsident in Thüringen (seit 2009), Landesvorsitzender der SPD Thüringen (seit 1999)
<b>Prof. Dr. Rita Nikolai</b>	Juniorprofessorin für Sys- tembezogene Schulfor- schung an der HU Berlin, Schwerpunkt Bildungspoli- tikforschung	<b>Udo Michallik</b>	Generalsekretär der Kul- tusministerkonferenz (seit 2011), ehem. Staatssekre- tär für Bildung, Wissen- schaft und Kultur in Meck- lenburg-Vorpommern, CDU
<b>Prof. Dr. Manfred Prenzel</b>	Professor für Empirische Bildungsforschung an der TU München, Dekan der TUM School of Education, ehem. Direktor des IPN in Kiel (2000-2009), Nationa- les Projektmanagement für PISA	<b>Dr. Knut Nevermann</b>	Staatssekretär in der Se- natsverwaltung für Bil- dung, Jugend und Wis- senschaft in Berlin (seit 2010), 1970-1973 Mitar- beiter beim Deutschen Bildungsrat, SPD
<b>Dr. Henrik Scheller</b>	Vertretung der Professur Politik und Regieren in Deutschland und Europa an der Wirtschafts- und	<b>Ties Rabe</b>	Senator für Schule und Berufsbildung in Hamburg (seit 2011), ehem. Präsi- dent der KMK (2012), SPD

	Sozialwissen. Fakultät der Universität Potsdam, Lehrveranstaltung über den deutschen Bildungsföderalismus		
<b>Prof. Dr. Josef Schmid</b>	Professor für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse, Hauptamtlicher Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen, Vorstand Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung	<b>Prof. Dr. Erich Thies</b>	Em. Prof. für Philosophie und Pädagogik, ehem. Generalsekretär der KMK (1998-2011), ehemaliger Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur in Berlin
<b>Prof. Dr. Klaus-Jürgen Tillmann</b>	Em. Professor für Erziehungswissenschaft und Schulpädagogik, 2006-2010 Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE)	<b>Ulrich Thöne</b>	Bundvorsitzender der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW)
<b>Prof. Dr. Ulrich Trautwein</b>	Professor für Empirische Bildungsforschung an der Eberhard Karls Universität Tübingen, Schwerpunkt Effektivität im Bildungssystem		
<b>Prof. Dr. Joachim Wieland</b>	Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht (im Bildungsbereich) an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer		

Tab. 8: Teilnehmer/innen der Experteninterviews eingeteilt in die Bereiche Wissenschaft und Politik

Die prominenten Namen und auch die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zeigen auf, dass dem Thema Bildungsföderalismus in Politik und Wissenschaft eine hohe Bedeutung beigemessen wird.

Mit dem Verfahren des qualitativen Experteninterviews können die Themen beleuchtet werden, die derzeit in der Diskussion um die Zukunft des Bildungsföderalismus stehen: dazu gehören die Aufhebung des Kooperationsverbots, eine Föderalismusreform III, die Errichtung eines Bildungsrats und die Neugliederung des Bundesgebiets. Zudem können die verschiedenen Perspektiven (juristisch, finanziell, politisch, gesellschaftlich)

angesprochen und abgedeckt werden.

Der Interviewleitfaden bildet das Gerüst des Interviews. Es stellt einen roten Faden während des Interviews sicher, der allerdings kein reines Abfragen der Themen sein sollte (vgl. Gläser und Laudel 2006). Mit Hilfe des Interviewleitfadens soll das Forschungsinteresse, die Zukunft des Bildungsföderalismus, konstruiert werden. Es handelt sich um soziale Prozesse, die in der Zukunft liegen, wobei vergangene und gegenwärtige Entwicklungsgänge mit reflektiert und in die Zukunftskonstruktion einbezogen werden.

Bei der Entwicklung des Interviewleitfadens spielen die oben angesprochenen Perspektiven und die in der aktuellen Diskussion stehenden Aspekte eine Rolle. Im Vordergrund dieser Arbeit - und damit auch der Interviews - steht die Frage nach der Zukunft des Föderalismus im Schulbereich.

### **Leitfaden für die Experteninterviews**

Die Einleitung der Experteninterviews beginnt mit einer Sicherstellung der Anonymität der Befragten, um zu verdeutlichen, dass die Experten offen und ehrlich antworten können:

*Was Sie mir erzählen, wird vertraulich behandelt. Alles bleibt anonym, auch wenn ich nachher etwas darüber schreiben werde, kann niemand daraus auf eine bestimmte Person schließen. Ich werde die interviewten Personen auf zwei Kategorien aufteilen: den Bereich Politik und den Bereich Wissenschaft. Sie werde ich dem Bereich Politik (bzw. Wissenschaft) zuordnen. Wenn Ihnen eine Frage unangenehm sein sollte, brauchen Sie natürlich nicht zu antworten.*

Die Fragen für die Experteninterviews sind nach Schwerpunkten sortiert.

#### Aufhebung des Kooperationsverbots/ juristische Perspektive:

*Was erwarten Sie hinsichtlich des umstrittenen Kooperationsverbots? Halten Sie eine Aufhebung für wünschenswert? Und für wie wahrscheinlich halten Sie dies?*

#### Errichtung eines Bildungsrats/politische Perspektive:

*In den 1970er Jahren gab es ihn bereits, aber er wurde wieder abgeschafft. Halten Sie einen Bildungsrat für wünschenswert? Wie sollte er besetzt sein? Welche Kompetenzen sollte er haben? Halten Sie eine Umsetzung für wahrscheinlich und wenn ja, wann? Welche Chancen stecken in einem Bildungsrat? Kann der Bildungsrat der Lösung der bestehenden Probleme im Bildungsbereich dienen?*

#### Neugliederung des Bundesgebiets:

*Eine Neugliederung des Bundesgebietes wurde schon im letzten Jahrhundert viel dis-*

*kutiert. Für wie wünschenswert und wahrscheinlich halten Sie es, dass sich Bundesländer verbinden oder teilen?*

Finanzielle Perspektive:

*Welche zukünftigen Entwicklungen lassen sich aufgrund der finanziellen Veränderungen Ende der 2010er erwarten? Zu welchen Veränderungen könnte es durch den finanziellen Druck kommen?*

Gesellschaftliche Perspektive:

*Die Bevölkerung wünscht sich, laut aktuellen Umfragen, dass die Bildung zentral gesteuert wird. Sehen Sie selbst Vorteile einer zentralen Steuerung des Bildungsbereichs? Welche zukünftigen Entwicklungen erwarten Sie aufgrund des gesellschaftlichen Drucks?*

Abschlussfragen Zukunft des Bildungsföderalismus:

*Was denken Sie, alles in allem, wie steht es um die Zukunft des Bildungsföderalismus? In welchem Zeitraum erwarten Sie welche Veränderungen? Welche Veränderungen am Bildungsföderalismus erachten Sie als notwendig oder sinnvoll?*

Während der Durchführung der Interviews wurde zusätzlich ein weiterer Schwerpunkt aufgenommen. Dieser betrifft getätigte Aussagen bezüglich der Kultusministerkonferenz.

Kultusministerkonferenz:

*Braucht es noch ein Expertengremium, wenn es nicht an der Erkenntnis, sondern an der Durchführung von bildungspolitischen Maßnahmen, z.B. aufgrund knapper Ressourcen, hapert? Wie ist es möglich die Kultusministerkonferenz zu stärken?*

Um zu vermeiden, dass die Reihenfolge der Fragen einen Effekt auf die Antworten hat, wird die Fragenreihenfolge bei der Durchführung der Interviews variiert.

#### **5.4. Auswertung der qualitativen Experteninterviews**

Die 22 Experteninterviews werden nun hinsichtlich der Fragestellung nach der Zukunft des Bildungsföderalismus ausgewertet. Hierzu werden die Experteninterviews mit Hilfe des Programms MAXQDA kodiert. Die Codes entsprechen den thematischen Schwerpunkten dieser Arbeit und finden sich auch im Leitfaden wieder.

Konkret handelt es sich um folgende Codes: Kooperationsverbot, KMK, Bildungsrat, Neugliederungsdebatte, finanzieller Druck, gesellschaftlicher Druck und die Zukunft des Bildungsföderalismus.

Anhand dieser aufgestellten Codes werden die Interviews nun ausgewertet. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob es Unterschiede zwischen den Bereichen Politik und Wissenschaft gibt und wie sich diese gegebenenfalls darstellen. Bei der Ergebnispräsentation werden diese beiden Bereiche gegenübergestellt.

In der Auswertung werden die Expertenmeinungen insgesamt zusammengefasst und analysiert. Im Vordergrund der Betrachtung stehen vor allem die Wünsche der Experten sowie deren Einschätzungen der realen Entwicklungen in den einzelnen Bereichen. Es werden nur einzelne Aussagen von Experten exemplarisch herausgegriffen und dargelegt. Dabei wird immer eine Aussage aus dem politischen Bereich einer Aussage aus dem wissenschaftlichen Bereich gegenüber gestellt. Die vollständigen Aussagen der Experten zu den einzelnen Codes befinden sich im Anhang C. Die Experten aus dem Bereich Politik werden anonymisiert als P1 bis P10 gekennzeichnet, die Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich werden mit W1 bis W12 anonymisiert.

Die Mehrheit der interviewten Experten hat in den Interviews deutlich darauf hingewiesen, dass der Begriff Kooperationsverbot unglücklich gewählt ist und Kooperationen zwischen Bund und Ländern nicht vollständig ausgeschlossen sind. Da dieser Begriff in dieser Arbeit bereits definiert wurde (s. Kap. 3.3) und als solcher auch gebraucht wird, wird er in der Auswertung dennoch verwendet.

#### 5.4.1. Kooperationsverbot

In dieser Kategorie finden sich Aussagen über die Diskussion um die Aufhebung des Kooperationsverbots. Zunächst einmal lässt sich die Tendenz feststellen, dass sich die Experten, sowohl im Bereich Politik als auch im Bereich Wissenschaft, für die Aufhebung des Kooperationsverbots aussprechen. Die folgenden Aussagen verdeutlichen exemplarisch den großen Konsens über die Einstellung, das Kooperationsverbot gehöre aufgehoben.

P5: *„wenn wir ein Bundesstaat sind, und die Kooperation ausschließen, was soll ich denn davon halten? Also eine Union, die zusammengeschlossen ist und zusammen kommt, muss doch den Wunsch daran haben sich die Kooperation nicht zu verbieten [...] das heißt für mich, dass das Kooperationsverbot gestrichen werden muss und eine Regelung gesetzt werden sollte, die es den Ländern und dem Bund ermöglichen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Bildung, Wissenschaft, Forschung, aber auch darüber hinaus, verbindlich zusammenwirken zu können“*

W12: *„Das Kooperationsverbot wäre als solche notwendig es aufzuheben, was aber nicht bedeutet, dass jetzt die Verantwortung auf die gesamtstaatliche Ebene zu heben ist, sondern, dass man sich überlegen muss, wenn man das Kooperationsverbot aufhebt, dass man eine gescheite Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern hinbekommt.“*

Obwohl mehrheitlich die Aufhebung des Kooperationsverbots gewünscht wird, findet sich trotzdem eine Person aus dem politischen Bereich, die sich hinsichtlich dieses Themas kritisch äußert und sich dafür ausspricht, dass das Kooperationsverbot nicht aufgehoben wird.

P9: *„[...] glaube ich, dass wir weiter eben auf eine klare Zuständigkeit pochen sollten. Was wir brauchen, um diese jetzt geregelte Zuständigkeiten auch ausfüllen zu können, das ist, dass wir das Geld anders verteilen, weil genau dieser quasi dritte Teil der Föderalismusreform ja ausgeblieben ist, dass die Mittelbeschlüsse aus den Steueraufnahmen auch so verteilt werden, dass die neu sortierten Zuständigkeiten damit bedient werden können. [...] Das geht zum Teil auch ohne Verfassungsänderung.“*

Es herrscht zwar eine überwiegende Mehrheit darüber, dass das Kooperationsverbot aufgehoben werden sollte, dennoch sind die Ansichten darüber, ob diese Aufhebung für wahrscheinlich gehalten wird, unterschiedlich. Etwa die Hälfte der Experten aus dem politischen Bereich und die Mehrheit im wissenschaftlichen Bereich halten eine Aufhebung des Kooperationsverbots für eher wahrscheinlich, während etwa die andere

Hälfte im politischen Bereich und die Minderheit im wissenschaftlichen Bereich es für eher nicht wahrscheinlich einschätzt.

Die Gründe für die Wahrscheinlichkeit einer Aufhebung des Kooperationsverbots sind vor allem die Finanznot und der öffentliche Druck. Eine Aufhebung des Kooperationsverbots wird nicht vor der Bundestagswahl im September 2013 erwartet, sondern danach.

P4: *„Also ich gehe davon aus, dass das Kooperationsverbot, das sogenannte, nach der Bundestagswahl kippt. Beziehungsweise dass Wege gefunden werden, wie man eine Mitfinanzierung des Bundes sichern kann. [...] Ich glaub, das wird davon abhängen, wie drängend die Finanznot sein wird. Je größer die Finanznot ist, umso schneller wird man da zu einem Kompromiss kommen.“*

W12: *„Und das wird über kurz oder lang, wird das Kooperationsverbot fallen, weil die finanzschwachen Länder sich, das geht, also auf Dauer geht das gar nicht.“*

Dass die Aufhebung des Kooperationsverbots als unwahrscheinlich gilt, liegt den Argumenten zu Grunde, dass eine Zweidrittelmehrheit gefunden werden muss und eine Verfassungsänderung generell als schwierig eingeschätzt wird. Außerdem gäbe es Umgehungstatbestände, mit denen das Problem umgangen werden könnte. Zudem drohe den Beteiligten der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 ein Gesichtsverlust, der von den Mitwirkenden sicherlich zu vermeiden versucht wird.

P7: *„Also, das Kooperationsverbot kann nur aufgehoben werden mit einer großen parlamentarischen Mehrheit. Im Moment sehe ich diese parlamentarische Mehrheit so nicht.“*

W11: *„Das ist halt schwierig, weil da die Gefahr eines Gesichtsverlustes steht für diejenigen, die maßgeblich an der Föderalismusreform I mit beteiligt waren. Und es muss eine Lösung gefunden werden, um diesen Gesichtsverlust zu vermeiden. [...] man das Kooperationsverbot abschafft als Teil einer umfangreicheren Reform, wo dieses Kooperationsverbot unter ferner liefen quasi wieder stillschweigend aus dem Grundgesetz entfernt würde. Aber auch das ist momentan nicht erkennbar, dass sowas wirklich, dass es dazu kommt.“*

Aus der Gegenüberstellung der Wünsche und der Einschätzung der Realität kann gefolgert werden, dass es eine erhebliche Abweichung gibt: fast alle Experten wünschen sich die Aufhebung des Kooperationsverbots, aber nur etwa die Hälfte aller Experten hält diese auch für realistisch. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Experten dem Bereich Politik oder dem Bereich Wissenschaft zugeordnet sind. Diese Divergenz deutet auf die Probleme der praktischen Umsetzung hin.

Die überwiegende Mehrheit aller Experten ist insgesamt der Meinung, dass es sinnvoller wäre, das Kooperationsverbot *sowohl* im Bereich Wissenschaft *als auch* im Bereich Schule aufzuheben. Die Gründe dafür liegen vor allem in der größeren finanziellen Unterstützung durch den Bund sowohl im Schul- als auch im Hochschulbereich und der gemeinsamen Verantwortung für diese beiden Bereiche.

P3: *„Man sollte es nicht nur machen für den Wissenschaftsbereich, denn wenn man das nur im Wissenschaftsbereich macht, dann führt das dazu, dass doch die, also diejenigen, die jetzt schon viel kriegen, noch mehr kriegen.“*

W11: *„Ich glaub, wenn, dann muss es vollständig aufgehoben werden, weil die finanziellen Probleme, die haben die Länder sowohl im Wissenschafts- und Hochschulbereich wie auch in der primären und sekundären Bildung, sekundären Bildungsbereich.“*

Wenige Experten aus dem Bereich Politik und Wissenschaft sind allerdings der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, das Kooperationsverbot nur im Bereich Wissenschaft aufzuheben. Kein Experte vertritt die Position, dass die Aufhebung des Kooperationsverbots nur im Bereich Schule vernünftig wäre.

P8: *„Also ich kann mir gut vorstellen, dass entsprechend dem Vorschlag der Bundesregierung, [...] einen Gesetzentwurf zum weiteren Ausbau der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich [...] früher oder später zu einem Konsens kommt. [...] Ein Konsens zu einer Ausdehnung der Kooperationsmöglichkeiten auf den schulischen Bereich sehe ich weder in dieser noch in der nächsten Legislaturperiode.“*

W9: *„Und wenn es aufgehoben wird, alles, was ich jetzt gehört habe, dann am ehesten im Wissenschaftsbereich, nicht im Schulbereich. Das wird am ehesten die Kompromisslinie sein [...] Im Grunde genommen, auch wenn man jetzt hört, dass es für die Schulen und für die Unterrichtsentwicklung und für die Unterrichtsversorgung gut wäre, wenn der Bund mitfinanzieren könnte, das, wenn das Kooperationsverbot fiel, das halte ich für ein Gerücht. Also insofern, die Kosten in der Wissenschaft deutlich größer als in der Schule. Und ich bin mir auch ziemlich sicher, selbst wenn das Kooperationsverbot fällt, dann wird der Bund diese stärkeren Möglichkeiten eher im Hochschulbereich als im Schulbereich nutzen.“*

Ob bei der Aufhebung des Kooperationsverbots der Artikel 91b geändert oder 104c eingeführt werden sollte, spielt für die Experten insgesamt eine eher untergeordnete Rolle. Für sie ist es entscheidend, dass eine Änderung überhaupt geschieht, unabhängig von der genauen Ausgestaltung. Die Argumente für eine Veränderung der Artikel 91b oder 104c decken sich mit denen, die in dieser Arbeit dargelegt sind (vgl. Kap. 3.3). Die Regelung über Artikel 91b gibt dem Bund mehr Mitgestaltungsrechte, wäh-

rend die Regelung über 104c die Zuständigkeiten der Länder mehr schont.

P4: *„Das ist relativ unerheblich. Da gibt's ja auch zwischen den Parteien Streit, die einen sagen 91b, die anderen sagen dies, das ist egal.“*

Dass die Experten zur konkreten Ausgestaltung der Gesetzesänderung überwiegend keine Meinung vertreten deutet darauf hin, dass sie sich noch nicht intensiv damit beschäftigt haben. Dieses wiederum verstärkt den Eindruck, dass doch einige eine Umsetzung ausschließen oder für unwahrscheinlich halten oder es zwar für wahrscheinlich, aber noch in weiter Ferne sehen. Sollte eine Aufhebung des Kooperationsverbots konkrete Ausmaße annehmen, wäre es sicherlich interessant, die Experten erneut zu befragen, für welche Gesetzesänderung sie plädieren.

Das größte Problem bei der Aufhebung des Kooperationsverbots wird darin gesehen, dass der Bund, wenn er denn zahlt, auch über die Verwendung des Geldes bestimmt und damit die Kulturhoheit der Länder verletzt. Gerade einige Experten im politischen Bereich sind diesbezüglich eher empfindlich. Aus dem wissenschaftlichen Bereich wird diese Einstellung aus der Politik stark kritisiert und es wird gefordert, den Einfluss des Bundes zu akzeptieren.

W1: *„Und man darf sich natürlich nichts vormachen, ja, wenn der Bund im nennenswerten Umfang in das Bildungssystem und Wissenschaftssystem institutionell Geld rein steckt, dann wird er auch mitreden wollen über Inhalte, ja. Also das ist ganz logisch. Die Länder wollen aber im Moment das Geld abholen und bei dem Mitreden wollen sie aber nicht so sehr viele Zugeständnisse machen. Und auch das wird nicht fliegen. Also das ist nicht kooperativer Föderalismus. Also wer nennenswert bezahlt, der muss auch irgendwie am Tisch sitzen dürfen und mitreden dürfen. Und das ist ganz normal. Und dieses Bewusstsein, glaub ich, muss sich auch erst noch bilden in der Interaktion zwischen Bund und Ländern.“*

Dass die Schwierigkeiten im Prozess der Aufhebung des Kooperationsverbots von den Experten in den Interviews angesprochen werden, deutet auf ein hohes Problembewusstsein hin. Hier ist auch eine stärkere Trennung zwischen den beiden Bereichen erkennbar. Die Argumentation aus dem wissenschaftlichen Bereich ist sehr stark gegen die politischen Akteure gerichtet und fordert von ihnen eine Kompromissfindung. Das deutet darauf hin, dass die Wahrnehmung und Betrachtung der Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich eine andere ist als die der Experten aus dem politischen Bereich.

#### 5.4.2. KMK

Die KMK wird sowohl von Experten aus dem politischen als auch aus dem wissenschaftlichen Bereich gleichermaßen kritisiert. Bei der Kritik werden vor allem die Umsetzungsprobleme der KMK, das Einstimmigkeitserfordernis, die jährliche Wiederwahl des Präsidenten der KMK und die fehlende Rechtsbindung diskutiert.

P1: *„Wir [die KMK] haben kein Erkenntnisproblem, wir haben ein Umsetzungsproblem in der Bildungspolitik.“*

W7: *„also ich bin ausgesprochen skeptisch hinsichtlich der Einigungsfähigkeit der Länder für zentrale Merkmale des Bildungswesens, Schulwesens, also wo sie eine genuine Zuständigkeit haben. [...] Das sind unterschiedliche Formen, also Finanzierung, unterschiedliche Entwicklungsstand, unterschiedliche politische Festlegungen, von denen man nicht weg kommt, das macht die Einigungsfähigkeit der Länder, glaub ich, sehr schwierig und tendenziell unwahrscheinlich.“*

Die Mehrheit der Experten aus beiden Bereichen äußert eine negative Kritik an der KMK. Es werden aber auch beiderseits Argumente für die KMK eingebracht. Dazu zählt, dass die KMK durch das Setzen von Rahmenbedingungen und Bildungsstandards die bundesweite Vergleichbarkeit erhöht, die Ratschläge der Wissenschaft annimmt, die Kultusminister trotz einer Einigung in ihren jeweiligen Parlamenten teilweise bei der Umsetzung gestoppt werden, die KMK kein Innovationsgremium, sondern ein Entscheidungsgremium ist und langfristige Entwicklungen durch den ständigen Wechsel der Minister schwierig sind.

P7: *„Manchmal, das deutete ich vorhin schon an, sind sich Kultusminister relativ schnell einig. Wenn sie aber ihre Parlamente befragen müssen, alle Abgeordneten zustimmen müssen, diese Abgeordneten dann wiederum Interessenvertretungen zugehörig sind, bestimmten Berufsgruppen angehören, und dann wiederum in einem parlamentarischen Verfahren mit sachverständigen Anhörungen jede Menge Institutionen und Interessenvertretungen ins Spiel kommen, dann tobt plötzlich die Schlacht“*

W5: *„Die KMK ist sicherlich wiederum wichtig, wenn man Bildungsföderalismus hat, braucht man ja immer wieder eine Klammer, die das irgendwie zusammenführt und so weiter. So viel man über die KMK geschimpft hat, man muss sich vorstellen, was wäre eigentlich, wenn es die KMK nicht gäbe? Man hätte sicherlich einige Entwicklungen gehabt, die im Nachhinein auch niemanden richtig freuen würden.“*

Über die Institution der KMK wird in den Experteninterviews viel und auch intensiv diskutiert. Die Rolle der KMK scheint gerade mit Blick auf den Bildungsföderalismus für alle Experten sehr bedeutsam zu sein. Entsprechend tat sich während der Durchfüh-

rung der Interviews die Frage auf, wie man die KMK stärken könnte. Wenige Experten aus dem politischen Bereich sind der Ansicht, die KMK brauche nicht gestärkt zu werden.

Viele Experten, sowohl aus dem politischen als auch aus dem wissenschaftlichen Bereich, bringen jedoch Vorschläge zur Stärkung der KMK ein. Es kommt der Vorschlag die Parlamente, Ministerpräsidenten und Finanzminister stärker in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, damit eine Umsetzung in den Ländern besser gelingt. Statt einer ständigen Kritik an der KMK müsste die Sensibilität gestärkt werden. Die KMK solle unabhängiger von Regierungswechseln sein und die Verbindlichkeit der Beschlüsse solle erhöht werden. Außerdem könne man womöglich beim Sekretariat der KMK die Bürokratie abbauen und damit auch Hindernisse beseitigen. Es könne auch stärkere wissenschaftliche und unabhängige Beratungen geben, die die KMK begleiten.

P6: *„Ich finde, [...] die KMK muss sich unabhängiger von Regierungswechseln machen. [...] und dennoch sage ich, wir brauchen eine höhere Verbindlichkeit der Beschlüsse nach Möglichkeit auch nach Mehrheitsprinzip in der KMK, um hier an dieser Stelle hinweg zu kommen von dem kleinsten gemeinsamen Nenner, der immer wieder bei den langwierigen Diskussionen zwischen den Bundesländern heraus kommt.“*

W3: *„Indem man sie, sag ich mal, stark entschlackt, [...] durch eine Ratsexpertise versieht und sagt, na gut, jetzt wollen wir ein paar unabhängige Gutachten einkaufen und so weiter, dann hätte die Kultusministerkonferenz würde weg kommen von der Definition des Minimalkonsenses. [...] die KMK müsste erst mal modernisiert werden und [...] bei ihr stärker die Aufgabe anlagern würde, ein paar unabhängige wissenschaftliche Beratungen zu organisieren und zu beschaffen. Das könnte dann schon in diese Kombination eines, sagen wir mal, bürokratischen Aushandlungsprozesses ergänzt mit wissenschaftlichen Input besser sein als jetzt.“*

Dass gerade aus dem politischen Bereich von den Experten sehr breit gefächerte Vorschläge zur Stärkung der KMK eingebracht werden, könnte daran liegen, dass die Experten aus dem politischen Bereich eher mit der KMK in Verbindung stehen oder ihr auch angehören. Die Menge und die Vielfalt an Vorschlägen weist darauf hin, dass hier ein Potential gesehen wird, das bisher noch nicht ausgeschöpft zu sein scheint. Ob eine Umsetzung dieser Vorschläge realistisch ist und tatsächlich zu verbesserten Bedingungen führen würde, ist hier nicht untersucht worden. Eine nähere Betrachtung wäre sicherlich wünschenswert.

Als Vorschlag zur Stärkung der KMK wird beispielsweise ein wissenschaftliches Bera-

tungsgremium angeführt. So ein Gremium könnte ein Bildungsrat sein.

### 5.4.3. Bildungsrat

Bezüglich eines Bildungsrats wurden die Experten dazu befragt, ob sie einen Bildungsrat als wünschenswert ansehen und ob sie eine Errichtung als realistisch einschätzen. Bezogen auf den Wunsch nach einem Bildungsrat wird das Argument angebracht, dass die KMK durch die Errichtung eines Bildungsrats nicht abgeschafft würde und es sich um eine unterstützende, distanzierte und fachliche Institution handeln würde. Der Wissenschaftsrat wird als vorbildliches erfolgreiches Gremium herangezogen und ein analoges Gremium im Bildungsbereich gewünscht. Es wird auch argumentiert, dass durch die Einrichtung eines Bildungsrats die Vielzahl an Gremien in der KMK reduziert werden könnte.

P8: *„Ich finde, es ist durchaus eine Tiefenüberlegung wert im Bildungsbereich über die Schaffung eines ähnlichen Instruments nachzudenken, das könnte durchaus ein Bildungsrat sein. [...] Das würde ja nicht auf eine Abschaffung der KMK hinaus laufen, denn die umzusetzenden Beschlüsse würden nach wie vor dort gefasst. [...] diese Struktur, sagen wir mal, in der Initiativen ergreifendes Beratungsorgan einerseits und Beschlussfassen des exekutives Organ andererseits, könnte ich mir im schulischen Bereich, genauso wie im Wissenschaftsbereich vorstellen.“*

W2: *„[...] vom Wissenschaftsrat bin ich sehr angetan. Von dem, was ich da irgendwie erlebe und die Qualität und auch die Qualität der Auseinandersetzung. Würde ich mir wünschen für den Bildungsbereich.“*

Die Argumente gegen einen Bildungsrat beziehen sich vor allem auf das Umsetzungsproblem, das mit einem Bildungsrat nicht gelöst werden könne. Es wird Bezug zu dem in den 1970er Jahre gescheiterten Bildungsrat genommen und darauf verwiesen, dass dieser aus guten Gründen abgeschafft worden sei. Es gäbe genug wissenschaftliche Expertise und wenig Notwendigkeit für einen neuen Bildungsrat, weil die Länder strukturell nah beieinander lägen. Zudem wäre ein Bildungsrat nicht demokratisch legitimiert und die Experten, die dort vertreten wären, hätten ebenfalls unterschiedliche Meinungen, sodass ein wissenschaftlicher Konsens nicht zu erwarten wäre.

P9: *„Nein, wir brauchen keinen Bildungsrat. Es hat ja immer einen gegeben und der ist aus guten Gründen abgeschafft worden. [...] Also es ist ja nicht so, dass es nicht genug Rat gäbe, dass es nicht genug wissenschaftliche Expertise gibt, sondern es muss gehandelt werden. Und ein Bildungsrat kann nicht handeln, weil es kein Gremium ist,*

*dass demokratisch legitimiert ist.“*

*W2: „Also da sehe ich ein bisschen, ja, wie soll ich sagen, ein Gestaltungsproblem, oder eben auch ein Akzeptanzproblem. [...] Und das andere Problem, das wir eben ein bisschen haben, ist eben, dass es einen Bildungsrat gab, der in gewisser Weise gescheitert ist. Und, die Frage ist halt, ob man schon hinreichend gelernt hat, warum man damals gescheitert ist. Aus meiner Wahrnehmung unter Anderen deshalb gescheitert, weil sich die wissenschaftliche Seite zum Teil sehr aus dem Fenster gehängt hat, und an einigen Punkten auch aus dem Fenster gelehnt hat ohne ausreichend Evidenz zu haben.“*

Es fällt auf, dass die Mehrheit der Experten aus dem Wissenschaftsbereich einen Bildungsrat für wünschenswert erachtet, während die Mehrheit aus dem politischen Bereich einen Bildungsrat für eher nicht wünschenswert einschätzt. Nur eine Minderheit aus den jeweiligen Gruppen betrachtet dies umgekehrt. Es lässt sich folglich eine Tendenz erkennen, dass die Etablierung eines Bildungsrats aus dem wissenschaftlichen Bereich mehr gewünscht ist als aus dem politischen Bereich. Dies deckt auch mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen in dieser Arbeit. Aus wissenschaftstheoretischer Perspektive wird die Errichtung eines Bildungsrats eher gefordert (s. Kapitel 3.4).

Erklären ließe sich dieser Umstand womöglich damit, dass der Bildungsrat ein wissenschaftliches Gremium wäre, in dem die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen könnten und aus diesem Grund der Wunsch nach einem solchen Rat besteht. Auf der anderen Seite könnte von der politischen Seite aus die Sorge bestehen, dass politische Entscheidungsträger an Handlungsfähigkeit verlieren und aus diesem Grund einem Bildungsrat mehrheitlich skeptisch gegenüber eingestellt sind.

Der Wunsch, einen Bildungsrat zu installieren, ist bei den Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich hoch, allerdings sind die Erwartungen, dass es einen Bildungsrat tatsächlich geben wird, eher gering. Nur wenige Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich halten die Errichtung eines Bildungsrats für realistisch.

Sie argumentieren damit, dass es ja schon den Wissenschaftsrat gibt und entsprechend analog ein Bildungsrat errichtet werden könnte. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass dies mit Vorsicht getan werden müsste und es auch nur unter der Voraussetzung geschehen wird, wenn das Kooperationsverbot fällt. Außerdem müssten die Mitglieder der KMK zu einem solchen Rat zustimmen, was ebenfalls eine Bedingung wäre, die Chancen aber insgesamt nicht schlecht ständen.

*W12: „Ich glaube, dass, über kurz oder lang, werden wir nicht drum rum kommen so*

*ein Gremium einzuführen. [...] der Bildungsrat wird nur dann in dem Sinne eingezogen, wenn natürlich auch das Kooperationsverbot fällt. Der Bildungsrat wird nicht entstehen, solange das Kooperationsverbot aufrecht erhalten ist. Aber sobald man das Kooperationsverbot fällt, glaube ich, sind die Chancen sehr gut, dass so ein Bildungsrat dann auch wirklich dann auch eingezogen wird.“*

Aus dem politischen Bereich findet sich kein Experte, der klar davon ausgeht, dass ein Bildungsrat in zeitnaher Zukunft umgesetzt wird. Die meisten Experten, die sich zu diesem Thema äußern, halten die Installierung eines Bildungsrats für unrealistisch.

Diese Einschätzung kommt sowohl von Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich als auch aus dem politischen Bereich. Die Gründe dafür liegen vor allem darin, dass es zur Errichtung eines Bildungsrats die Zustimmung der Länder bedarf, die momentan nicht gesehen wird. Außerdem koste es viel Geld und es gäbe die KMK, die sich der Sache annehmen könne. Es gäbe keine starken Akteure, die einen Bildungsrat erzwingen könnten und ein neuer Bildungsrat würde nur Verunsicherung stiften. Zudem würde es eine autoritäre Person verlangen, die einen solchen Bildungsrat leiten würde.

*W1: „Also es ist schwierig den umzusetzen. Da gibt’s, glaub ich, zwei in Anführungszeichen Komplikationen, die eine ist wir brauchen irgendjemand, der sich vor den Karren spannt, [...] der auch Autorität hat und nicht als Partei wahrgenommen wird in dem ganzen Geschäft. [...] der Bundespräsident [...] er hätte all die Attribute, die ich gerade beschrieben habe. Also er könnte das, glaube ich, tun. [...] Aber weil es eben, und das ist der zweite Aspekt, weil es eben doch erhebliche politische Schwierigkeiten zu überwinden gilt, die wir alle kennen, ja, also die KMK fühlt sich da irgendwo unter Druck gesetzt, aber nicht nur die KMK, auch die Länder, die glauben, jedes Einzelne für sich eben, Einfluss geben zu müssen, Entscheidungsgewalt vielleicht zu verlieren. [...] Wenn der nicht gewollt wird, von allen Akteuren, die er betrifft, dann wird er nicht erfolgreich sein können. Das heißt also, wenn es keinen Konsens in den Ländern und beim Bund gibt, das der in einer geeignet konstruierten Weise nützlich ist, dann braucht man ihn nicht gründen, denn wird er zum Scheitern verurteilt sein. Dann muss, wenn man so will, der Problemdruck so groß sein“*

Eine mögliche Gestaltung eines Bildungsrats könnte nach Meinung der Experten so aussehen, dass er für Kommunikationen, Entscheidungen und Umsetzungen verantwortlich ist. Durch die empirische Bildungsforschung wäre es möglich, auf einer gesättigten empirischen Grundlage zu argumentieren, sodass ein Fortschritt gegenüber dem Bildungsrat aus den 1970er Jahren erkennbar wäre. Im Idealfall würden der Bildungsrat und die KMK eng kooperieren und strategische Entscheidungen erfolgreich umsetzen.

zen.

P5: *„Der Bildungsrat ist sozusagen der Versuch eine Plattform zu schaffen, auf der Bund, Länder und Vertreter von Kommunen und Leute aus dem öffentlichen Leben sozusagen die Rahmung vornehmen, die man im Schulbereich vornehmen, sinnvoller vornehmen kann. [...] Sie können das nur hinkriegen, wenn Sie ein Kommunikationsprozess hinkriegen, der die Entscheidungs-, die Umsetzungsverantwortlichen sozusagen gleich mit involvieren.“*

Bezüglich der Besetzung eines möglichen Bildungsrats sind einige Experten der Meinung, ein Bildungsrat könne ähnlich dem Wissenschaftsrat aus zwei Kammern aufgebaut sein. Die zwei Kammern würden eine wissenschaftliche Kommission und eine Verwaltungskommission umfassen, gemeinsame Entscheidungen sollten jedoch in einer Vollversammlung entschieden werden. Andere Experten weisen darauf hin, dass ein Bildungsrat inhaltlich anders als ein Wissenschaftsrat sei und deswegen keine reine analoge Umsetzung möglich sei. Bezüglich der Auswahl der Experten in einem Bildungsrat gibt es kritische Äußerungen bezüglich der jeweiligen politischen Unabhängigkeiten, die nicht gesichert sein können.

W10: *„Also man kann das eine reine wissenschaftliche Beratung denken, denn wären das Professoren und Professorinnen, müsste man dann auch überlegen welcher Disziplin, man kann sich das aber auch als eine Art Kompetenzzentrum vorstellen, wo Wissenschaftler, wo Leute aus dem Bereich der Bildungsplanung, wo engagierte reformorientierte Praktiker drin sitzen und in dieser Kombination Beratung machen. Also da würde ich mich jetzt nicht fest legen wollen, ob so oder so, aber jedenfalls ein kompetentes Segment von Erziehungswissenschaftlern und Bildungssoziologen, Psychologen müsste auf jeden Fall dabei sein.“*

Im Zusammenhang mit einem Bildungsrat wird auch über einen Staatsvertrag diskutiert. Diejenigen Experten, die sich für einen Staatsvertrag aussprechen, argumentieren vor allem damit, dass ein Staatsvertrag zu einer höheren Verbindlichkeit der Beschlüsse führen könne. Vor allem von Seiten der Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich werden engere Kooperationen zwischen den Ländern gewünscht. Diese Kooperationen könnten nach Meinung der Experten aus dem Wissenschaftsbereich über Verträge oder Staatsverträge laufen, müssten es aber nicht zwangsläufig. Kritiker gegenüber den Staatsverträgen weisen darauf hin, dass auch Staatsverträge der Umsetzung bedürfen und dass das Umsetzungsproblem weiterhin bestünde. Das Grundgesetz könne auch durch einen Staatsvertrag nicht umgangen und das bestehende (Finanzierungs-) Problem zwischen Bund und Ländern nicht einfach gelöst werden.

P5: *„Es würde keine Diskussion über einen Staatsvertrag geben, wenn die Diskussion Bildungsrat nicht da wäre.“*

W7: *„Gibt ja die Versuche nach dem Staatsvertrag, die drei Länder, die mehr Umsatzsteuer haben wollen. Da werden alle zustimmen, werden sagen: super. Aber es wird keinen Staatsvertrag geben, weil der Bund nicht mitmachen wird und die anderen Länder auch nicht. Staatsvertrag heißt, die Ministerpräsidenten schließen den Vertrag und der muss ratifiziert werden durch alle Länderparlamente.“*

Dass Kooperationen, nach Meinung der Experten aus dem Wissenschaftsbereich, nicht zwangsläufig über Verträge oder Staatsverträge laufen müssen verdeutlicht, wie wichtig den Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich eine generelle Zusammenarbeit zwischen den Ländern ist. Die Frage der Umsetzung scheint dabei eher nebensächlich zu sein. Entscheidend ist eher, dass es Kooperationen zwischen den Bundesländern gibt.

#### **5.4.4. Neugliederungsdebatte**

Die Diskussion um eine mögliche Neugliederung der Bundesländer in Deutschland ist allen befragten Experten durch den gescheiterten Versuch in Berlin-Brandenburg bewusst. Alle Experten nehmen in ihren Ausführungen Bezug auf das Beispiel Berlin-Brandenburg.

W9: *„Wir kennen historisch ja solche Fälle: Berlin-Brandenburg. Das ist ja nicht an politischen Willen gescheitert, sondern das ist am Bevölkerungswillen gescheitert.“*

Bezüglich der Neugliederungsdebatte driften der Wunsch der Experten und die Einschätzung der Realisierung einer Neugliederung in Deutschland auseinander. Sowohl aus dem politischen als auch aus dem wissenschaftlichen Bereich halten einige Experten eine Neugliederung in Deutschland für wünschenswert.

Die Gründe dafür liegen vorwiegend in der Finanznot der Bundesländer und darin, dass einige Bundesländer kleiner sind als manche Hauptstädte anderer Länder. Als wünschenswert wird allerdings nur die Zusammenlegung von Bundesländern angesehen. Eine Teilung von Bundesländern hin zu einer größeren Anzahl von Ländern erscheint den Experten als nicht wünschenswert.

P9: *„Also ich halte das für sehr sehr wünschenswert. [...] Bremen kleiner ist als meine Heimatstadt [...], und sich trotzdem noch an eine Landesverwaltung hält, dann wird's natürlich irgendwann absurd. [...] Ich halt's für dringend notwendig, weil dadurch auch Gelder frei gesetzt werden, die wir reinvestieren könnten, gerade zum Beispiel in wich-*

*tige Bereiche wie Bildung.“*

Daneben gibt es auch einige Experten, gerade aus dem wissenschaftlichen Bereich, die eine Neugliederung insgesamt für nicht wünschenswert erachten. Eine Teilung von Bundesländern wird nicht erhofft und auch in einer Zusammenlegung von Bundesländern werden keine Vorteile gesehen. Es wird als wünschenswerter betrachtet alle Bundesländer durch die KMK zu vereinheitlichen als eine geringere Anzahl von Teilregionen zu erreichen.

*W10: „Also mir wäre eigentlich wohler, wenn die auf der Ebene der Kultusministerkonferenz bei solchen Geschichten ein Stückchen näher voran kommen könnten und da dann möglichst alle Bundesländer einbeziehen als wenn sich jetzt so ein paar Untergruppen bilden. Dann haben wir eben es demnächst nicht mehr mit der Kooperation von 16 Bundesländern, sondern von 5 Teilregionen zu tun oder so, ob das dann schon ein entscheidender Fortschritt ist, weiß ich nicht.“*

Insgesamt halten mit Ausnahme eines Experten alle Interviewten eine Neugliederung des Bundesgebiets für sehr unwahrscheinlich und unrealistisch. Diejenige Person, die eine Neugliederung für wahrscheinlich hält, erwartet dies allerdings erst langfristig in ferner Zukunft.

*P5: „Ich bin mir sicher, dass die jetzige Ordnung, die wir haben, gucken Sie den historischen Atlas an, auch nur eine zeitliche Episode im Verlauf der Menschheit sein wird, aber wie lange das halten wird, keine Ahnung.“*

In mittelfristiger Zukunft jedoch erwartet kein einziger Experte eine Neugliederung des Bundesgebiets in Deutschland. Aufgrund der Pfadtheorie (vgl. Andersen 2007: 22, Lehbruch 1999: 119) erscheint es unrealistisch, die bestehenden Strukturen grundlegend zu verändern. Zudem müssten Politiker ihre eigenen Posten und Funktionen aufgeben und damit ihre eigene Machtgrundlage und Institution abschaffen. Dies widerspricht der politischen Logik, sodass die Experten es für sehr unrealistisch halten. Ebenso erwarten sie bei einer konkreten öffentlichen Diskussion analog zum Fall in Berlin-Brandenburg Bürgerinitiativen durch die Bevölkerung, die ein solches Vorhaben stoppen würden. Eine Zusammenlegung von Ländern wird nicht nur als unwahrscheinlich angesehen, sondern auch als nicht notwendig. Die Experten sehen keine besonders hohen Kosteneinsparungen durch eine Zusammenlegung von Ländern.

*P4: „Können Sie vergessen. Da hängen so viele Pöstchen und Funktionen dran. [...] Aber Sie haben so ungleiche Rahmenbedingungen, dass Sie, also ich sehe nicht, keine Anstrengung über eine Föderalismusreform III, eine Neuordnung der Bundesländer hinzukriegen, daran glaube ich nicht. [...] sind die unmittelbaren politischen Interessen*

*in den Landtagen und in den Landesregierungen viel zu groß. Das glaube ich, also das würde ich, halte ich für ausgeschlossen. “*

*W11: „Ich halte die ganze Neugliederungsdebatte für sehr überflüssig, sie kommt aus einer bestimmten Richtung und die Ergebnisse oder die Resonanz, die diese Debatte findet, sind eindeutig, also da wird auf absehbare Zeit nichts in diese Richtung passieren, was Neuordnung betrifft. Das ist eine sehr ökonomisch, stark ökonomisch getriebene Diskussion und, die Eigeninteressen der Länder sind doch nach wie vor so groß, dass dafür eine ernsthafte Neugliederung keine, kein Raum besteht. [...] Es sei denn, dass die finanzielle Situation der Länder so prekär wird, dass dann irgendwo auch ein so großer Druck entsteht, sie zusammenzulegen, aber selbst das, glaub ich nicht. Also das ist momentan nicht erkennbar. [...] Die Ministerpräsidenten müssten sich ja selber abschaffen, die entsprechenden, und das ist einfach eine politische Logik, die kann man ja auch politikwissenschaftlich begründen, die einfach unreal ist, also man schafft sich nicht selber ab. [...] die eigene Machtgrundlage schafft man nicht ab.“*

Auch wenn sowohl eine Teilung als auch ein Zusammenschluss von Bundesländern als unwahrscheinlich angesehen wird, werden Vorschläge für Alternativen einer Neugliederung gegeben. Solche Alternativen könnten darin liegen, einzelne Verwaltungsapparate zusammenzulegen. Bundesländer könnten, nach Meinung der Experten, auch unterhalb einer Länderfusion zusammen kooperieren, wobei natürlich verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Die Einsparpotentiale beim Zusammenlegen von Verwaltungsapparaten werden zwar als denkbar angesehen, aber die jeweiligen Landtage würden weiterhin vorhanden und kostenträchtig sein.

*W3: „Die Frage, ob man da nicht einen Mittelweg findet, der nicht ganz auf eine Fusion hinaus geht, sondern irgendwie Formen von Verwaltungskooperationen und ähnliche Formen bietet.“*

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass alle Experten einstimmig eine mittelfristige Neugliederung im deutschen Bundesgebiet für unwahrscheinlich und unrealistisch halten. In näherer Zukunft ist demnach keine Neugliederung des deutschen Bundesgebiets zu erwarten. Dies deckt sich auch mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen, die in dieser Arbeit vorgestellt wurden (vgl. Kap. 3.1).

#### **5.4.5. Der finanzielle Druck**

„Geld regiert die Welt“. Das lässt sich auch analog in den Experteninterviews wiedererkennen.

W7: *„Der finanzielle Druck, in dem Moment, [...] wo Geld angeboten wird vom Bund, machen die Länder alles. Ist völlig klar. Aber sie versuchen dies auch so durchzuführen, dass sie nicht sozusagen hinterher in die Verantwortung des Gelingen genommen werden können.“*

Der Kern des Problems durch den finanziellen Druck wird darin gesehen, dass die Länder sich durch den Bund bevormunden lassen, wenn sie vom Bund Geld erhalten würden, aber gleichzeitig nicht bereit sind, Verantwortung für den Erfolg zu übernehmen. Dieser Umstand könnte dazu führen, dass es zu einer Verantwortungslosigkeit kommt und die Spannungen zwischen Bund und Ländern steigen.

Mit Ausnahme eines Experten sind alle Experten der geschlossenen Meinung, dass der finanzielle Druck derzeit sehr hoch ist. Die Person, die derzeit keinen starken finanziellen Druck sieht, argumentiert mit derzeit hohen Steuereinkommen und einer gut laufenden Konjunktur.

P8: *„Ich sehe nicht unbedingt, dass der finanzielle Druck im Moment höher ist als es damals gewesen ist. Also die Steuerquellen sprudeln eigentlich in einem Ausmaß, wie wir es noch nie gehabt haben. Die Konjunktur läuft, jedenfalls im Moment, sehr gut und wir wollen hoffen, dass das noch eine Weile so bleibt.“*

Dieser Experte erwartet aber für die Zukunft, ebenso wie alle anderen Experten auch, einen höheren finanziellen Druck aufgrund der einzuhaltenden Schuldenbremse, dem Auslaufen des Solidarpakts und des Länderfinanzausgleichs. Vor allem die Experten aus dem politischen Bereich fordern, dass der Bund den Ländern mehr Geld gibt, zum Beispiel durch die Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte. Einige Experten weisen darauf hin, dass es sogar bei einer von einigen Politikern geforderten Umverteilung des Umsatzsteueranteils unsicher bleibt, ob das Geld in den Bildungsbereich investiert wird.

Als Alternative zur Erhöhung der Umsatzsteuer wird auch vorgeschlagen, die Einkommenssteuer zu erhöhen oder die Prioritäten bei den Ausgaben zu Gunsten der Bildung anders zu verteilen. Diese Möglichkeit der verschobenen Prioritätensetzung wird allerdings als sehr unwahrscheinlich eingeschätzt. Aus dem wissenschaftlichen Bereich weisen die Experten vorwiegend auf die zukünftige Entwicklung des finanziellen Drucks hin: die Finanznot wird ihrer Meinung nach weiterhin steigen, auch der Bund wird kein Geld haben, das er den Ländern geben kann und es werden neue Wege der Finanzregelung notwendig sein.

P8: *„Bekanntlich ist es ja so, dass der Finanzausgleich zwischen den Ländern, zwischen Bund und Ländern ab 2020 neu zu regeln ist. Die Schuldenbremse wird dann im vollem Umfang greifen, der Solidarpakt läuft aus, also es gibt ein ganz breites Rege-*

lungsfeld. Und alle damit befassten Bundesressorts rechnen damit, dass es zu dieser Föderalismuskommission III in der nächsten Legislaturperiode kommen wird. [...] Die Kommission III wird sich, wie gesagt, primär mit Dingen befassen, die im finanzverfassungsrechtlichen Bereich liegen. [...] Es ist bei einer Neuverteilung der Umsatzsteuer, auch über einen Staatsvertrag, nicht sicher zu stellen, dass das Geld wirklich im Bildungsbereich landet.“

W4: „Und allen Beteiligten ist klar, dass man sich ab 2020 irgendwie zumindest in der Finanzverfassung des Bundestaates etwas Neues einfallen lassen muss.“

Die Aussagen der Experten verdeutlichen, dass im Zusammenhang mit der Zukunft des Bildungsföderalismus die finanzielle Entwicklung maßgeblich sein wird. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern wird sich unter anderem daran fest machen, ob der Bund den Ländern Geld geben wird und damit auch die Einflussnahme des Bundes steigt oder ob andere Wege der Umverteilung stattfinden, sodass die Kulturhoheit der einzelnen Bundesländer stärker bewahrt wird.

#### **5.4.6. Der gesellschaftliche Druck**

In den Experteninterviews werden die Befragten mit den aktuellen Umfrageergebnissen konfrontiert (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2010, 2011), nach denen sich 60% der Bevölkerung eine Zentralisierung und Vereinheitlichung im Schulwesen wünschen. Sehr viele Experten kritisieren die Ergebnisse der Befragungen und stellen deren Verallgemeinerbarkeit in Frage. Die Experten weisen auf mangelnde Qualität der Umfragen und auf suggestive Fragestellungen hin. Die Antwort der Befragten würde je nach konkreter Fragestellung verschiedenartig ausfallen. Außerdem würde mit den Umfragen keine politische Einstellung, sondern eine Stimmung wiedergegeben, die sich bei tatsächlicher Maßnahmenausgestaltung ändern würde.

W5: „Die, die fordern, es soll zentral organisiert werden, die würden im zweiten Satz, im Nachsatz, und zwar, es soll so organisiert werden, wie ich es haben möchte. Also wenn die Umfrage ist, möchten Sie mehr zentrale Elemente? Sagen alle, ja. Wenn sie fragen würden, möchten Sie mehr zentrale Elemente und zwar möchten sie das System von Bayern oder NRW oder Brandenburg übernehmen, dann würden die Antworten komplett anders ausfallen. Und von daher müssen wir, glaube ich, vorsichtig sein.“

Die Experten beider Bereiche sind sich darin einig, dass Meinungsumfragen kritisch betrachtet werden müssen.

Obwohl die Interviewten große Kritik an den Meinungsfragen und der Vorgehensweise

der Befragungen ausüben, sieht die Mehrheit der Experten insgesamt einen großen gesellschaftlichen Druck in der Bevölkerung, der auch noch steigen könnte. Die Gründe werden in der eingeschränkten Mobilität sowie in ungleichen Bildungschancen gesehen. Der gesellschaftliche Druck könne dazu führen, dass die Länder tätig werden, um keine Wahlen zu verlieren, zum Beispiel indem sich die Kultusminister stärker gemeinsam koordinieren. Die Experten erwarten nicht, dass der gesellschaftliche Druck zu einer generellen Vereinheitlichung des Schulwesens in Deutschland führen wird, dennoch werden aufgrund des gesellschaftlichen Drucks Veränderungen erwartet, die einen leichteren Wechsel zwischen den Bundesländern ermöglichen.

P3: *„Es wird nie zentral und nie gleich sein, also ist der Wunsch sowieso nicht zu erfüllen.“*

W12: *„dieser gesellschaftliche Druck ist auf jeden Fall eine ganz ganz wichtige Größe hierbei, der auf jeden Fall eine Rolle spielt, gerade bei den Schulstrukturfragen. [...] ich glaube, über kurz oder lang, der gesellschaftliche Druck auch dazu führen, dass in den anderen Bundesländern, wie Bayern, Hessen, die sich, glaub ich, auf Dauer, diesem Trend Richtung von Zweigliedrigen Schulsystemen einfach nicht entziehen können. Wird vielleicht noch 10, 20 Jahre dauern, aber, ich glaube von der Tendenz her werden sie am Ende doch noch herunter brechen und zwei Einrichtungen, Zweigliedrigkeit gehen.“*

Vergleicht man die Expertenaussagen mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen aus dem Kapitel 2.5 über die gesellschaftliche Perspektive, lassen sich einige Gemeinsamkeiten feststellen.

Aus der gesellschaftlichen Perspektive wird der Bildungsföderalismus abgelehnt, weil er Mobilitätshindernisse mit sich bringe, unpopulär sei und geringere Lebenschancen biete (vgl. Fischer et al. 2004, Hepp 2006). Auch in den Experteninterviews werden diese drei Argumente angebracht.

W4: *„Ich glaube, der [gesellschaftliche Druck] wird tendenziell zunehmen, weil dieses Bedürfnis in der Gesellschaft zu sagen, Bildungschancen sollten überall gleich sein, die Mobilität sollte erleichtert werden, der nimmt tendenziell zu.“*

Ein anderer gemeinsamer Aspekt in der Wissenschaft und in den Interviews ist die Diskussion, dass bei einer Umstellung auf Zentralismus jede Person ihr eigenes Bundesland als Vorbild für die zentrale Regulierung betrachten würde.

P7: *„Ein einheitliches Bildungssystem in Deutschland wünscht sich jeder. Aber jeder wünscht sich das, was er in seinem Bundesland im Kopf hat und kennt.“*

Im Unterschied zu der wissenschaftlichen Betrachtung der gesellschaftlichen Perspek-

tive, suchen die Experten während der Interviews nach keinen konkreten Lösungen, um dem gesellschaftlichen Druck entgegen zu kommen. Die Experten sind sich zwar darüber einig, dass es aufgrund des gesellschaftlichen Drucks zu Veränderungen kommen muss, aber die Verantwortlichkeit wird entweder nicht definiert oder an das Politikfeld weitergeleitet.

*P4: „Also ich kann mir vorstellen, dass schlichtweg der Druck so groß wird, dass man nach neuen Wegen suchen muss.“*

*W6: „Das wird sicher ein Punkt sein, der die Politiker zum Nachdenken bringen wird.“*

Die Zukunft des Bildungsföderalismus unterliegt sowohl den Folgen des finanziellen als auch des gesellschaftlichen Drucks. Durch den steigenden gesellschaftlichen Druck können politische Maßnahmen herbeigeführt werden, die zu einer stärkeren Vereinheitlichung und Angleichung des Bildungswesens in Deutschland führen. Eine Auflösung des Bildungsföderalismus hin zu einer zentralen Regulierung wird von den Experten allerdings ausgeschlossen. Bezogen auf die Strukturfragen im Bildungsföderalismus wird die Entwicklung hin zu einem zweigliedrigen Schulsystem in Deutschland erwartet. Dies deckt sich mit den gewonnen Erkenntnissen in dieser Arbeit (s. Kap. 2.1).

#### **5.4.7. Die Zukunft des Bildungsföderalismus**

Auf die Abschlussfrage in den Experteninterviews (‘Alles in allem, wie steht es um die Zukunft des Bildungsföderalismus?’) kommt sowohl ein einheitlicher Wunsch, den Bildungsföderalismus zu erhalten als auch eine einheitliche Prognose, dass der Bildungsföderalismus in Zukunft erhalten bleiben wird. Unterschiede gibt es hinsichtlich der zu erwartenden Veränderungen: einige Experten erwarten keine Änderungen, andere Experten schildern mögliche Umgestaltungen.

Der Wunsch der Experten den Bildungsföderalismus zu erhalten basiert auf den Erfahrungen mit dem Bildungsföderalismus in der Vergangenheit. Der Bildungsföderalismus sei, so argumentieren die Experten, Teil der deutschen Kultur und sichere Wettbewerb und Vielfalt.

*W1: „Ich würde ihn nicht eintauschen wollen gegen was Zentralistisches, auch wenn es sozusagen keine Hinweise dafür gibt, dass das besser oder schlechter oder irgendwas ist, ich würde, das ist einfach Teil unserer Kultur und das würde ich ungern über den Haufen, einfach so, weg geben wollen. Ich finde Vielfalten gut, ein kulturelles Gut, was ich behalten wollte, und Bildung, das ist eine Facette dieses vielfältigen kulturellen Guts.“*

Für eine übersichtliche Darstellung der diskutierten Argumente für und gegen den Bildungsföderalismus dient folgende Tabelle 9:

Pro Bildungsföderalismus	Contra Bildungsföderalismus
<p>„Ich glaube nicht, dass die <u>Ersparnisse</u> gewaltig sind. Natürlich würde man ein Stück Regierungsparlament und Parlament einsparen, aber was wir an <u>Verwaltung</u> haben, <u>brauchen wir</u> eh tendenziell <u>weiter</u>.“ (W4)</p> <p>„Also Föderalismus ist <u>nicht teurer</u> als Zentralismus. [...] also Sie hätten vielleicht ein paar Entwicklungskosten weniger. [...] das sind aber nicht die großen Hauptkosten eines Bildungssystems. Die großen <u>Hauptkosten</u> eines Bildungssystems sind vor allen Dingen die Lehrergehälter in den Schulen und die <u>verändern sich ja um nichts</u>.“ (W10)</p> <p>„Klar kann man sagen, ich sehe Einsparpotentiale dadurch, dass man die Zahl der Länder reduziert. Aber in Anbetracht der <u>Verschuldung</u>, kommt's nun auch nicht mehr drauf an.“ (W2)</p> <p>„Na, es ist ja nicht billiger, wenn man Sachen zusammenlegt, das kostet trotzdem <u>viel Geld</u>, weil man viele in den Ruhestand schicken muss und weiter bezahlen muss, also auf die Dauer werden ein paar Governance-Kosten weniger sein, aber im Prinzip ist das nicht viel. Die großen Summen Schülerzahlen, Studentenzah-</p>	<p>„<u>Bildungschancen</u> sollten überall gleich sein, die <u>Mobilität</u> sollte erleichtert werden.“ (W4)</p> <p>„Ein <u>Unbehagen</u> am Föderalismus, der ist deutlich, aber es muss sozusagen konkret fest gemacht werden, an bestimmten Mängeln, zum Beispiel an den 15 Schulformen, die wir haben, und der <u>Mobilitäts-einschränkung</u>.“ (W7)</p> <p>„[...] für eine Zentralisierung, weil die meisten Leute immer so einen Gesichtspunkt der <u>Mobilität</u> und des <u>Ausgleichs zwischen Regionen</u> denken, was ja für Zentralisierung spricht.“ (W6)</p>

<p>len, Polizisten, bleiben ja alle erhalten, die großen Kostengänger des Staates.“ (P3)</p>	
<p>„Wir haben ihn, er hat sich <u>seit 50, 60 Jahren</u> ausgebildet. Und es ist die Frage, ob man einfach nur durch Lichtschalter umschalten da wieder raus kommt.“ (P7)</p> <p>„Ich glaube, so die letzten 60 Jahre des Föderalismus in Deutschland, des kooperativen Föderalismus war ja als solches nicht schlecht.[...] Bildungsföderalismus in Deutschland schon eine <u>Erfolgsgeschichte</u>, weil er schon dadurch auch gelungen ist auch die verschiedenen Kräfte einzubinden, mit zu integrieren.“ (W12)</p> <p>„[...] bestimmte Verwaltungsstrukturen, die gewachsen sind, [...] wo die gewachsene <u>Tradition, Kultur, Selbstverständnisse, Gewohnheiten, Empfindlichkeiten</u> sich entwickelt haben“ (W2)</p> <p>„Zentralisierung als Gegenpol zu den föderalen Strukturen würde ich vor dem Hintergrund <u>gewachsener föderaler Strukturen</u> als nicht machbar halten.[...] Weil es a) eine Verfassung und auch in der <u>Mentalität</u> unseres Landes begründet ist.“ (P2)</p> <p>„Diese Republik ist mit dem Bildungsföderalismus, ja, nun nicht schlecht gefahren.“ (P8)</p>	<p>„Also naja, dieser Bildungsföderalismus ist ja <u>alles andere als populär</u>.“ (W10)</p>
<p>„Die, die fordern, es soll zentral organisiert werden, die würden im zweiten Satz,</p>	<p>„Das Problem ist, dass Politik oft sehr kurzfristig [...] reagiert. Und dass einzelne</p>

<p>im Nachsatz, und zwar, <u>es soll so organisiert werden, wie ich es haben möchte.</u>“ (W5)</p> <p>„Ein einheitliches Bildungssystem in Deutschland wünscht sich jeder. Aber jeder <u>wünscht sich das, was er</u> in seinem Bundesland im Kopf hat und <u>kennt.</u>“ (P7)</p>	<p>Reformmaßnahmen nicht konsequent zu Ende geführt werden, sondern dass permanent nachgeschraubt wird und nachjustiert wird. [...] Ich glaub, da sind gewisse <u>Kontinuität und Langfristigkeit</u> rein zu bringen.“ (W11)</p>
<p>„Das widerspricht eigentlich auch allen Vorstellungen sozusagen von der Eigen-gesetzlichkeiten von Institutionen, dass <u>jemand sich freiwillig abschafft.</u>“ (W10)</p> <p>„Da sind die föderalen Interessen der Bundesländer einfach zu stark. Die Ministerpräsidenten müssten sich ja selber abschaffen, die entsprechenden, und das ist einfach eine politische Logik, die kann man ja auch politikwissenschaftlich begründen, die einfach unreal ist, also man schafft sich nicht selber ab. Die eigenen, die eigene <u>Machtgrundlage</u> schafft man nicht ab.“ (W11)</p>	<p>„Und dieser, zum Teil auch <u>Länderegoismus</u> und der Blick auf das eigene Schulsystem, und nur auf dieses System und ohne über diese Grenzen mal hinaus zu schauen, das ist mit Sicherheit ein Punkt, den wir in Deutschland verbessern müssen.“ (P6)</p>
<p>„Schulpolitik künftig in Berlin [...] wenn man es denn machen würde, was ich ausschließe, sofort der <u>Widerstand in den Regionen</u> da wäre. So wie dann konkrete Entscheidungen kommen, würde es einen Aufstand geben in Bayern und wo auch immer, dass man sich von Berlin nichts vorschreiben lässt.“ (P4)</p> <p>„Es muss ein Abbild der <u>kulturellen Vielfalt und der regionalen Strukturen</u>, also kulturellen Strukturen abbilden. Und das</p>	

<p>ist ja auch ein Gut, das wollen wir, glaube ich, alle nicht verlieren.“ (W1)</p>	
<p>„aber unter Steuerungsgesichtspunkten muss man auch davon ausgehen, dass <u>zentralgesteuerte Einheiten</u> auch ihre <u>Implementationsdefizite</u> aufweisen.[...] Das ist kein Argument, das ist völlig egal, ob das der Bund oder der Land macht, beide funktionieren als Steuerungseinheit nicht.[...] Weil die eigentliche Ebene tiefer liegt. Und da könnte man höchstens sagen, die <u>Länder sind</u> insofern etwas <u>dichter dran</u>.“ (W3)</p> <p>„Die Steuerung von Schule, die ist dezentral, glaube ich, nach wie vor sinnvoll. Man kann die Schulentwicklung nicht bundeseinheitlich zentral steuern, dazu ist die <u>Schullandschaft zu unterschiedlich</u> gewachsen und da zählt bei der Steuerung wirklich auch die <u>Nähe</u> zu der Schule mehr.“ (P10)</p> <p>„Für föderale Regelungen spricht, wie schon gesagt, der Aspekt der <u>Bürger- und Sachnähe</u>, es spricht aber auch sehr deutlich die Frage der <u>Gewaltenteilung</u> dafür.“ (P8)</p>	
<p>„Der Bildungsföderalismus habe sich bewährt [...], weil der <u>Innovationen begünstige</u>, in institutioneller prozessualer Hinsicht, die Verschiedenartigkeit sei von Vorteil und so weiter und so fort.“ (W11)</p> <p>„Weil man im <u>Wettbewerb</u> zueinander</p>	<p>„Zu glauben, dass man einen <u>Wachstumsimpuls</u> daraus generieren könnte, dass man <u>die Menschen in Konkurrenz zu einander</u>, das ist ohnehin <u>fragwürdig</u>, aber Bundestaaten nebeneinander zu tun und davon Lebensentscheidungen ab-</p>

<p>steht, wachsen auch gute Ideen.“ (W1)</p> <p>„Was der föderale Wettbewerb leistet ist, dass wir eine <u>Vielfalt</u> haben.“ (W9)</p> <p>„Der Zentralismus gibt eben keine besseren Ergebnisse, auch im Bildungsbereich, weil eben die <u>innovative Kraft des fruchtbaren Wettbewerbs</u> fehlt. Und weil wir die tragen im Föderalismus, die Situation haben, dass <u>nicht jeder jeden Fehler</u> und jeden Quatsch mitmachen muss.“ (P9)</p> <p>„Ich glaube Deutschland muss sich überhaupt nicht verstecken mit seinem Bildungsföderalismus. Trotz mancher Schwächen. Aber auch aufgrund mancher Stärken der Länder, <u>auch mal eigene Wege gehen zu können</u>, [...] kann ja auch eine Stärke sein.“ (P6)</p>	<p>hängig zu machen, das war eine dumme Idee von Anfang an, die erweist sich als nicht durchführbar.“ (P5)</p>
<p>„Also wenn der Bildungsföderalismus in irgendeiner Form, ich könnte es mir überhaupt nicht vorstellen, wie auch abgeschafft würde, dann wäre auch der <u>deutsche Bundesstaat</u> zu Ende.“ (W11)</p>	

Tabelle 9: Pros und Contras zum Thema Bildungsföderalismus

Insgesamt lassen sich mehr Argumente für den Bildungsföderalismus als dagegen finden, was sich auch mit dem Expertenwunsch nach dem Erhalt des Bildungsföderalismus deckt. Als Argument pro Bildungsföderalismus werden die Kosten angesprochen, die aufgrund der gleichbleibenden Hauptkosten zu keinen Ersparnissen führen würden. Der Bildungsföderalismus Sorge für Wettbewerb und Vielfalt. Er sei eine Erfolgsgeschichte und ein kulturelles Gut, das in den einzelnen Regionen kulturell stark verankert ist. Die Bevölkerung habe beim Wunsch nach einer zentralen Steuerung die Fehlerwartung, dass es zentral so umgesetzt werden müsse, wie das eigene Bundesland strukturiert ist. Zudem würde kein Politiker freiwillig seine Machtgrundlage ab-

schaffen. Als Argument für den Bildungsföderalismus werden außerdem die Bürger- und Sachnähe sowie die Gewaltenteilung und die Nähe zur Einzelschule hervorgehoben.

Ein starkes Argument gegen den Bildungsföderalismus liegt in den Mobilitätseinschränkungen. Die Chancen eines zentralen Systems werden in einer stärkeren Kontinuität und Langfristigkeit sowie in höheren Bildungschancen gesehen. Ein Zentralismus würde zu einem Ausgleich zwischen den Regionen führen. Gegen den Bildungsföderalismus spricht auch, dass er sehr unpopulär sei und in der Bevölkerung ein Unbehagen und Missmut auslöse. Durch die starke Konkurrenz zwischen den Bundesländern würden die Lebenschancen sehr ungleich verteilt. Der Bildungsföderalismus unterliege einem reinen Länderegoismus.

Der Wunsch der Experten den Bildungsföderalismus zu erhalten deckt sich mit der Einschätzung nach der Wahrscheinlichkeit, dass der Bildungsföderalismus erhalten bleibt. Durch die Ewigkeitsklausel sei der Föderalismus in Deutschland geschützt. Strukturelle Veränderungen weg vom Föderalismus werden aufgrund der verfestigten Mentalität und der Identifikation der Menschen mit dem jeweiligen Land nicht erwartet. Bildungspolitik werde weiterhin der Kern des Bildungsföderalismus in Deutschland bleiben und ein Bundesschulgesetz gilt als ausgeschlossen.

*P2: „Zentralisierung als Gegenpol zu den föderalen Strukturen würde ich vor dem Hintergrund gewachsener föderaler Strukturen als nicht machbar halten. [...] Es wird ihn weiter gehen. Weil es a) eine Verfassung und auch in der Mentalität unseres Landes begründet ist und ich sehe in absehbarer Zeit strukturell keine Veränderung auf uns zukommen, im Zusammenwirken der Länder wird es Veränderungen geben, dessen bin ich mir bewusst, die Einen schneller, die Anderen weniger schnell, aber an der grundsätzlichen föderalen Struktur, denk ich, wird sich in Deutschland da in absehbarer Zeit wenig tun, zum Glück.“*

*W12: „[...] Also da brauch man sich, glaub ich, gar keine Illusionen zu machen, das sind auch so festgefügte Kulturen und auch so parteipolitische Traditionen, die sich ja auch je nach Bundesland ja auch deutlich unterscheiden. [...] Ich glaube, das sind solche pfadabhängigen Entwicklungen, wo es ganz schwierig wird“*

Alle Experten erwarten zwar, dass der Bildungsföderalismus im Kern erhalten bleibt, doch viele erwarten dennoch größere Veränderungen oder Reformen. Nur wenige Experten, im politischen und wissenschaftlichen Bereich gleichermaßen, erwarten keine großen Veränderungen, vor allem aufgrund der finanziellen Notlage der Länder.

*P7: „[...] erwarte ich auch höchstens kosmetische Reparaturen im politischen Bereich.*

*Keine Seite hat in Wahrheit in Zukunft mehr Geld für Bildung, es sei denn es gibt eine grundsätzliche Veränderung in der Einnahmesituation. Und deswegen werden alle Diskussionen über Kooperationsverbot und Ähnliches eher die Öffentlichkeit bedienen und die jeweiligen Klientel, als wirklich substantiell Veränderung im Verhältnis der Bundesregierung zu den Ländern wirklich herbei führen. Daran glaube ich nicht.“*

Die gewünschten und erwarteten Veränderungen und Reformen aus Sicht der Experten beziehen sich im Kern auf die bereits oben genannten Punkte: die Aufhebung des Kooperationsverbots, die Einrichtung eines Bildungsrat, die Stärkung der KMK sowie finanzielle Veränderungen wie die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzierung oder die Neuverteilung der Steuereinnahmen. Daneben ist eine Föderalismuskommission III denkbar. Gefordert werden demokratisch transparente Strukturen, eine höhere Vergleichbarkeit, Angleichung und die gegenseitige Anerkennung. Die Experten erhoffen eine stärkere länderübergreifende Kooperation und eine stärkere Zusammenarbeit einzelner Bundesländer. Bezüglich der strukturellen Entwicklung wird eine Tendenz hin zu einem zweigliedrigen Schulwesen erwartet. Viele Experten weisen auch auf die Bedeutung der Kommunen hin.

P1: *„Ich glaube, dass es vom Grundsatz her beim Bildungsföderalismus bleibt, dass es zurecht einen stärkeren Blick auf das Einlösen der Vergleichbarkeit gibt, ich wünsche mir, dass es zu einer Aufhebung des Kooperationsverbots auch in Sachen Schule kommt und ich setze darauf, dass es stärker eine dezentralisierte, also eine kommunal, dass die Rolle der Kommunen noch weiter gestärkt wird.“*

P3: *„Man wird irgendwann im Rahmen, insgesamt, Finanzreform der Bundesrepublik Deutschland [...] Dass die Verteilung der Steuereinnahmen anders gemacht wird, eher noch zu Gunsten der Länder, denn das ist das eigentliche Problem.“*

W10: *„[...] es wird stärkere länderübergreifende Kooperationen geben. [...] Und ich denke, dass wir, also meine Prognose wäre, wir werden mehr solcher Bewegungen haben, wir werden also eine stärkere Angleichung, höheres Maß an Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern haben, mehr frühe Anerkennung und sowas, bei gleichzeitiger substanzieller Beibehaltung der föderalistischen Struktur.“*

Gerade der Hinweis auf die Rolle der Kommune scheint für die Experten nicht unerheblich zu sein. Sehr viele Experten aus dem politischen und auch einige Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich weisen ausdrücklich auf die Bedeutsamkeit der Einzelschule hin. Noch wichtiger als die Frage des Bildungsföderalismus erscheint vielen Experten die Frage nach der Optimierung der Schule vor Ort und der Frage, was guten Unterricht kennzeichnet.

P6: „[...] lasst uns weniger über Schulstruktur reden, lasst uns mehr über die Frage, was macht eigentlich guten Unterricht, wie ist die Rolle des Lehrers zu bewerten, welche Voraussetzungen brauchen wir für guten Unterricht, von der Lehrerausbildung über die Lehrerfortbildung.“

W8: „Wenn die Schule der zentrale Ort ist, dann müssen wir uns um die zentralen Orten einen Kopf machen und nicht Debatte darüber führen, ob der Föderalismus richtig oder falsch ist, sondern wir müssen die Schule in den Mittelpunkt von bildungspolitischen Erwägungen, Überlegungen und Initiativen stellen.“

Bezogen auf die Abschlussfrage, wie es um die Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland steht, sind sich die Experten alle einig: der Erhalt des Bildungsföderalismus wird gewünscht und auch erwartet. Eine Abschaffung des Bildungsföderalismus oder eine Zentralisierung des Systems erscheint den Experten als sehr unrealistisch, was sich auch damit deckt, dass eine Neugliederung des Bundesgebiets in Deutschland nicht erwartet wird.

## **5.5. Zusammenfassung der Auswertung**

Dass das Kooperationsverbot aufgehoben wird, wünschen sich von den 22 befragten Experten aus dem politischen und wissenschaftlichen Bereich mit Ausnahme einer Person alle Experten. Dass es zu einer tatsächlichen Umsetzung der Aufhebung des Kooperationsverbots kommt, hält allerdings nur etwa die Hälfte aller Interviewten für wahrscheinlich. Das Hauptargument für eine Verfassungsänderung liegt in der Finanznot der Länder. Das Hauptargument gegen eine Verfassungsänderung ist die benötigte Zweidrittelmehrheit, die zu erreichen als unrealistisch eingeschätzt wird.

Die Mehrheit der Experten wünscht sich, dass das Kooperationsverbot sowohl im Schul- als auch im Hochschulbereich aufgehoben wird. Nur wenige Experten wünschen sich eine Aufhebung ausschließlich im Hochschulbereich. Ob eine Änderung über den Artikel 91b oder 104c geschehen sollte, erscheint den Experten mehrheitlich weniger wichtig, was darauf hin weist, dass sich die meisten Befragten mit der näheren Realisierung der Gesetzesänderung bisher wenig intensiv beschäftigt haben. Es unterstreicht auch, dass einige Experten eine tatsächliche Aufhebung des Kooperationsverbots für unrealistisch einschätzen und sich deshalb nicht ausführlich damit auseinandersetzen. Die Aufhebung des Kooperationsverbots sei, nach Meinung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, mit der Schwierigkeit verbunden, dass der Bund bei Mitfinanzierung auch mitbestimmen dürfe. Gerade die Experten aus dem wissenschaftlichen

Bereich drängen hier aber auf eine Kompromissfindung. Die KMK wird von den meisten Interviewpartnern beider Bereiche stark negativ kritisiert, weshalb die Frage nach einer möglichen Stärkung der KMK aufgekommen ist. Die Vorschläge zur Stärkung der KMK sind vielfältig, was auch darauf hinweist, dass in diesem Punkt von den Experten Entwicklungs- und Optimierungspotential gesehen wird.

Zu den Vorschlägen zur Stärkung der KMK gehört der Vorschlag die Parlamente, Ministerpräsidenten und Finanzminister stärker in die Entscheidungsprozesse der KMK einzubeziehen, damit eine Umsetzung in den Ländern besser gelingt. Die KMK solle in der Öffentlichkeit keiner ständigen Kritik ausgesetzt sein, sondern stattdessen solle die Sensibilität für die Aufgaben der KMK gestärkt werden. Die Verbindlichkeit der Beschlüsse solle erhöht werden und die KMK solle unabhängiger von Regierungswechseln sein. Außerdem erscheint es Experten sinnvoll, beim Sekretariat der KMK Bürokratie abzubauen und mehr wissenschaftliche unabhängige Beratungen einzubeziehen. Ein solcher Vorschlag ist zum Beispiel die Errichtung eines Bildungsrats.

Der Wunsch nach einem Bildungsrat ist gerade bei den Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich sehr groß, aber auch bei den Experten aus dem politischen Bereich vorhanden. Obwohl der Wunsch nach einem Bildungsrat vorhanden ist, wird die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein Bildungsrat auch tatsächlich realisiert wird, als sehr gering eingeschätzt. Erklärt werden könnte dieser Umstand damit, dass sich die Mehrheit der Experten aus dem politischen Bereich keinen Bildungsrat wünscht und für eine Umsetzung des Bildungsrats zudem die Zustimmung der politisch handelnden Personen vorausgesetzt ist. Demnach ist es nicht zu erwarten, dass in naher Zukunft ein Bildungsrat errichtet wird.

Bezüglich der Neugliederungsdebatte lässt sich festhalten, dass sich einige Experten aus beiden Bereichen eine Neugliederung im Sinne einer Zusammenlegung von Bundesländern wünschen. Eine Neugliederung wird dagegen vor allem von Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich als nicht erstrebenswert angesehen. Es sind sich jedoch alle Experten darüber einig, dass eine mittelfristige Neugliederung des Bundesgebiets in Deutschland unwahrscheinlich und unrealistisch ist. Eine Neugliederung des deutschen Bundesgebiets ist demnach mittelfristig nicht zu erwarten. Dies deckt sich auch mit den wissenschaftstheoretischen Erkenntnissen dieser Arbeit (s. Kap. 3.1).

Einig sind sich die Experten auch darin, dass der finanzielle Druck zukünftig steigen und ein Problem darstellen wird. Die höhere Finanznot erwarten die Experten durch das Auslaufen des Finanzausgleichs, des Solidarpakts und das Einhalten der Schuldenbremse. Als mögliche Lösungsansätze werden die Erhöhung der Umsatzsteuer,

der Einkommenssteuer oder eine Föderalismuskommission III genannt. In einer Föderalismuskommission III werden vorwiegend finanzrechtliche Diskussionen erwartet.

Es wird deutlich, dass die finanzielle Entwicklung nach Meinung der Experten für die Beantwortung der Frage nach der Zukunft des Bildungsföderalismus maßgeblich sein wird. Es wird erwartet, dass das Verhältnis zwischen Bund und Ländern davon abhängen wird, ob der Bund die Länder finanziell unterstützt und wie groß die Einflussnahme und die Handlungsmöglichkeiten des Bundes sein werden.

Neben dem finanziellen Druck wird für die Zukunft des Bildungsföderalismus auch der gesellschaftliche Druck bedeutsam sein. Nach Ansicht der Experten kann der steigende gesellschaftliche Druck durchaus politische Maßnahmen herbei führen. Es wird erwartet, dass dieser Druck in die Richtung einer stärkeren Vereinheitlichung und Angleichung im Bildungswesen gehen wird.

Dass sich der Bildungsföderalismus zu Gunsten einer Zentralisierung auflöst, wird von allen Experten ausgeschlossen. Bezogen auf die Strukturfragen im Bildungsföderalismus wird die Entwicklung hin zu einem zweigliedrigen Schulsystem in Deutschland erwartet. Diese Entwicklung deckt sich mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen, die in dieser Arbeit gewonnen wurden (s. Kap. 2.1).

Die Zukunft des Bildungsföderalismus scheint gesichert: alle Experten sind sich darin einig, dass der Erhalt des Bildungsföderalismus gewünscht und auch erwartet wird. Weder eine Abschaffung des Bildungsföderalismus noch eine zentrale Steuerung des Bildungswesens wird von den Experten als realistisch eingeschätzt. Das ist auch mit dem Ergebnis vereinbar, dass die Experten keine Neugliederung des Bundesgebiets erwarten.

Auch wenn eine Abschaffung des Bildungsföderalismus als unrealistisch angesehen wird, werden Veränderungen im Bildungsföderalismus gewünscht und erwartet. Diese Veränderungen beziehen sich vor allem auf die bisher diskutierten Vorschläge zur Aufhebung des Kooperationsverbots, der Errichtung eines Bildungsrats, der Stärkung der KMK und der Veränderung der Finanzlage der Bundesländer. Von den Experten werden eine stärkere Kooperation zwischen den Ländern und auch eine höhere Vereinheitlichung zwischen den Ländern erwartet. Dass der Bildungsföderalismus als wichtiges Thema erkannt wird, lässt sich aus der hohen Teilnehmerquote schließen. Sehr stark betonen die Experten die Bedeutung der Einzelschule. Dies deckt sich auch mit der quantitativ gewonnen empirischen Erkenntnis in dieser Arbeit, dass der Einfluss der Einzelschule auf die Schülerleistung deutlich höher ist als der Einfluss der Staatsorganisation (s. Kap. 4).

Durch die qualitative Untersuchung der Fragestellung nach der Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland lassen sich zwar in den Beiden Bereichen Politik und Wissenschaft Wünsche und Erwartungen herausarbeiten und gegenüberstellen, trotzdem muss darauf hin gewiesen werden, dass eine eindeutige und klare Zuordnung aller Experten nicht möglich ist.

Es ist öffentlich bekannt, dass zum Beispiel einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die dem wissenschaftlichen Bereich zugeordnet wurden, auch im politischen Feld in verschiedenster Weise involviert sind. Eine strikte Trennung zwischen den Bereichen ist auch schon deshalb nicht möglich, weil Politiker Beratungen aus der Wissenschaft in Anspruch nehmen, beispielsweise durch öffentliche Anhörungen im Bundestag. Es gibt daneben auch Politiker, die vorher in der Wissenschaft tätig waren, sodass auch auf diese Weise die beiden Bereiche miteinander verknüpft sein können. Bei der Auswertung der qualitativen Interviews ist folglich zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse nicht vollständig zu verallgemeinern sind und eine strenge eindeutige Zuordnung in einen der beiden Bereiche nicht bei allen Experten möglich ist.

Jedoch kann im Kern eine Tendenz festgestellt werden, dass die Ansichten der Experten in den Schwerpunkten der Neugliederung, des finanziellen und des gesellschaftlichen Drucks sowie des Föderalismus als Staatsorganisation mehrheitlich im politischen und wissenschaftlichen Bereich übereinstimmen. Zudem decken sich die Prognosen dieser Bereiche mit den Ergebnissen und Erkenntnissen aus der Wissenschaft (s. Kap. 2.4, 2.5, 3.1).

Unterschiede zu den wissenschaftstheoretischen Beurteilungen in der Literatur finden sich in den Bereichen Aufhebung des Kooperationsverbots und Errichtung eines Bildungsrats. Dort finden sich nicht nur Divergenzen zwischen dem, was sich die Experten wünschen und dem, was sie erwarten, sondern auch im Bezug auf die in dieser Arbeit herausgearbeiteten Erkenntnisse. Die Aufhebung des Kooperationsverbot wie auch die Errichtung eines Bildungsrats wird in der Literatur als wünschenswert angesehen (s. Kap. 3.3, 3.4). Auch eine Umsetzung der beiden Reformoptionen wird als denkbar eingeschätzt (s. Kap. 3.3, 3.4). Da die theoretischen Erkenntnisse aus der Wissenschaft kommen, ist es wenig überraschend, dass sich die Meinungen der Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich eher diesen Beurteilungen angleichen. Dies ist auch ein Hinweis auf die Validität der qualitativen Untersuchung. Denn es finden sich in den Experteninterviews begründbare und logische Unterschiede zwischen den beiden Bereichen Politik und Wissenschaft, obwohl die Zuweisung mancher Experten und die strikte Trennung beider Bereiche teilweise schwierig sind.

## 6. Die Zukunft des Bildungsföderalismus: Zusammenfassung und Ausblick

---

Der vorliegenden Arbeit liegt die Frage nach der Zukunft des Föderalismus im Schulbereich zu Grunde. Bildung umfasst neben dem Schulbereich auch die frühkindliche Bildung, das Hochschulwesen sowie die Weiterbildung und das lebenslange Lernen. In dieser Arbeit steht das Schulwesen im Mittelpunkt, weil es im Fokus der wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um den Bildungsföderalismus steht.

Unter dem Föderalismus wird eine staatliche Ordnung, bestehend aus Gliedstaaten verstanden, die dem Subsidiaritätsprinzip folgt (vgl. Seybold 2005, Fischer et al. 2004, Böhm 2005). Die geschichtliche Entwicklung des Föderalismus in Deutschland ist durch die Erfahrung im Zweiten Weltkrieg geprägt (vgl. Frankfurter Dokumente 1948, Buscher 2010, Wehling 2006). Aufgrund der nationalsozialistischen Erfahrungen hat sich in Deutschland eine föderale Struktur etabliert, die bis heute Bestand hat. In den Jahren 2006 und 2007 gab es Föderalismusreformen, die ein Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern mit sich gezogen haben (vgl. Nagel 2007, Heyden 2007, Kropp 2010).

Ein Blick auf die 16 Schulsysteme in Deutschland verdeutlicht die Unübersichtlichkeit im deutschen Schulwesen. Für die Schulform mit mehreren Bildungsgängen gibt es insgesamt 13 verschiedene Bezeichnungen, die in jedem Bundesland von verschiedenen Charakteristika geprägt sind. Insgesamt zeigt sich in Deutschland ein Trend hin zur Zweigliedrigkeit, bestehend aus dem Gymnasium und einer Schulform mit mehreren Bildungsgängen (vgl. Dohmen 2008, Klemm 2008, Wernstedt et al. 2008, Wolf 2008, Bos und Rösner 2008, Holzapfel 2009).

In diesem Sinne kann die Zweigliedrigkeit als ein Exempel dafür gesehen werden, dass sich der Föderalismus im Schulbereich in einem Veränderungsprozess und womöglich auf dem Weg zu einer Umgestaltung befindet. Um die Frage nach der Zukunft des Föderalismus im Schulbereich zu untersuchen, werden verschiedene Perspektiven betrachtet, dazu gehören eine juristische, politische, finanzielle und gesellschaftliche Betrachtung.

Juristisch gesehen ist der Föderalismus im Grundgesetz durch die Ewigkeitsklausel abgesichert (vgl. Engels 2007, Buscher 2010). Für eine Neugliederung des Bundesgebiets oder der Aufhebung des Kooperationsverbots, bedarf es einer Grundgesetzänderung (vgl. Kropp 2010, Buscher 2010, Wieland 2011).

Aus politischer Perspektive spielt bei der Diskussion um den Bildungsföderalismus die Kultusministerkonferenz eine entscheidende Rolle (vgl. KMK 1995, 2005, Kerstan

2012). Die KMK hat eine Koordinierungsfunktion im Bildungsföderalismus und übernimmt die Aufgabe ein „Mindestmaß an Gemeinsamkeit und Vergleichbarkeit im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten“ (KMK 1995: 11). Im Zusammenhang mit der Diskussion um die KMK wird auch der Vorschlag einer Errichtung eines neuen Bildungsrats eingebracht (vgl. Thies 2012, Kropp 2010).

Bei der Betrachtung der finanziellen Perspektive werden die Finanzsituationen der Bundesländer beleuchtet und die Finanznot dargelegt (vgl. Scharpf 2009, Wieland 2011, Koriath 2007). Gerade in der Schulpolitik bedarf es aufgrund der steigenden prekären Finanzlage zukünftig Veränderungen und finanzieller Unterstützung, beispielsweise durch den Bund (vgl. Edelstein, Allmendinger 2012).

In der Gesellschaft lässt sich ein großer Unmut gegenüber dem Bildungsföderalismus in Deutschland erkennen (vgl. Fischer et al. 2004). Umfragen zeigen, dass sich 60 Prozent der Bevölkerung eine zentrale Steuerung und mehr Vereinheitlichung im Bildungswesen wünschen (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2010, 2011). Auch wenn Meinungsumfragen kritisch betrachtet werden müssen, lässt sich ein zunehmender gesellschaftlicher Druck ausmachen, der zu Veränderungen im Bildungsföderalismus führen kann.

Als Reformoptionen lassen sich aus den unterschiedlichen Perspektiven folgende ableiten: eine Neugliederung des Bundesgebiets, eine Föderalismusreform III, die Aufhebung des Kooperationsverbots und die Errichtung eines Bildungsrats.

Eine Neugliederung des Bundesgebiets ist aufgrund der landsmannschaftlichen Verbundenheit und der Theorie der Pfadabhängigkeit zukünftig in Deutschland nicht zu erwarten (vgl. Linder 2007, Buscher 2010, Kropp 2010, Lehbruch 1999, Andersen 2007). Alternative Kooperationen, beispielsweise mittels eines Staatsvertrags, sind aber denkbar (vgl. Funk 2010, Buscher 2010).

Als Folge des zu erwartenden finanziellen Drucks ist eine Föderalismusreform III denkbar (vgl. Klemm 2009b, Scharpf 2009, Sturm 2010), die die Aufhebung des Kooperationsverbots beinhalten könnte.

Die Aufhebung des Kooperationsverbots wird in der Wissenschaft überwiegend gewünscht und auch erwartet (vgl. Deutscher Bundestag 2012a, Oelkers 2011). Es gibt verschiedene diskutierte Vorschläge zur Änderung des Artikels 91b oder der Einführung eines Artikels 104c im Grundgesetz (vgl. Keidel 2012, Füssel 2012, Löwer 2012, Klug 2012, Wieland 2012, Prenzel 2012).

Auch ein Bildungsrat wird in der Wissenschaft gewünscht (vgl. Baumert et al. 2012). Es ist ein Bildungsrat analog zum Wissenschaftsrat (vgl. Edelstein, Allmendinger 2012)

oder zum Forum Bildung (vgl. Stange 2012) denkbar. Die Errichtung eines Nationalen Bildungsrats wird von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als hilfreich und nützlich für das deutsche Bildungswesen angesehen (vgl. Baumert et al. 2012, Thies 2012, Meyer 2012).

Nachdem der theoretische Rahmen über den Bildungsföderalismus in Deutschland dargelegt und diskutiert wurde, werden zwei empirische Untersuchungen, eine quantitative und eine qualitative, durchgeführt. In der quantitativen Untersuchung werden die Daten der Studien PISA, PIRLS und TIMSS herangezogen und untersucht, ob es zwischen den föderalen und zentralen Staaten international Unterschiede in der Schülerleistung gibt.

Es hat sich gezeigt, dass es zwar signifikante Unterschiede zwischen den beiden gebildeten Gruppen gibt, dass diese jedoch nicht eindeutig gerichtet sind. Zum Teil schneiden die föderalen Staaten und zum Teil die zentralen Staaten besser ab. Um die Einflussgröße der Staatsorganisation festzumachen, werden weitere Variablen in die Untersuchung einbezogen. Es handelt sich um die Finanzlage des jeweiligen Landes, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, und dem Bildungshintergrund des Elternhauses, gemessen an der Anzahl der Bücher im Haushalt. Mittels einer multiplen Regressionsanalyse kann festgestellt werden, dass sowohl die Staatsorganisation als auch die Finanzlage keinen signifikanten Einfluss auf die Schülerleistung haben, sondern dass nur der Bildungshintergrund des Elternhauses als signifikanter Einflussfaktor ausgemacht werden kann. Folglich nimmt die Staatsorganisation keinen direkten bedeutsamen Einfluss auf die Schülerleistung, sodass nicht mehr argumentiert werden kann, dass durch eine größere zentrale Steuerung die Schülerleistung erhöht werden würde.

Durchaus berechtigte Kritik an der Untersuchung liegt darin, dass es sich bei den beiden Gruppen, föderal und zentral, um keine homogenen Gruppen handelt, nicht alle Staaten bei der Erhebung mit einem Oversampling arbeiten und eine Untersuchung idealerweise nur durch ein natürliches Experiment per random möglich wäre. Durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern ist keine vollständige Vergleichbarkeit gegeben, weshalb die Ergebnisse der Untersuchung insgesamt sehr skeptisch gesehen werden muss.

Diese auf internationaler Ebene durchgeführte Erforschung könnte zudem durch eine quantitative Untersuchung auf nationaler Ebene ergänzt werden. Dabei wäre die Betrachtung der Mobilität der Schülerinnen und Schüler zwischen den Bundesländern sicherlich sehr interessant. Hierzu müssten insbesondere Daten zum Wohnortwechsel

und möglichen Mobilitätsschwierigkeiten erhoben werden. In diesem Zusammenhang wäre auch die Betrachtung interessant, ob und wie viele Eltern einen Wohnortwechsel auf Grund der verschiedenen Schulsysteme vermeiden.

Neben einer quantitativen Analyse wurde auch eine qualitative Untersuchung durchgeführt. Dabei handelt es sich um Experteninterviews mit Personen aus den Bereichen der Politik und der Wissenschaft. Die Forschungsfrage lautet, wie es um die Zukunft des Bildungsföderalismus steht. Bei der Auswertung werden die beiden Bereiche Politik und Wissenschaft gegenüber gestellt.

Insgesamt herrscht unter allen 22 Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Studie Einigkeit darüber, dass der finanzielle und gesellschaftliche Druck weiter steigen wird, dass in nächster Zukunft keine Neugliederung des Bundesgebiets zu erwarten ist und dass der Bildungsföderalismus weiterhin als solcher bestehen bleiben wird. Es werden trotzdem auch Veränderungen gewünscht und auch erwartet, beispielsweise eine stärkere Kooperation zwischen den Ländern, eine höhere Vereinheitlichung im Schulwesen sowie eine Entwicklung hin zu einem bundesweit zweigliedrigen Schulsystem. Die Aufhebung des Kooperationsverbots wünschen sich, mit Ausnahme einer Person, zwar alle Experten, aber nur etwa die Hälfte aller Experten erwartet eine tatsächliche Umsetzung einer Grundgesetzänderung. Ein Unterschied zwischen dem politischen und wissenschaftlichen Bereich findet sich bezogen auf die Errichtung eines Bildungsrats: der Wunsch nach einem neuen Bildungsrat ist bei den Experten im wissenschaftlichen Bereich sehr groß, während er bei den Experten aus dem politischen Bereich eher geringere Bedeutung erhält. Die Realisierung eines solchen Bildungsrats in naher Zukunft wird von den Experten beider Bereiche aber mehrheitlich als unwahrscheinlich angesehen.

Hier gibt es deutliche Unterschiede zu den wissenschaftstheoretischen Erkenntnissen und Beurteilungen in der Literatur, wo die Aufhebung des Kooperationsverbots und die Errichtung eines Bildungsrats gewünscht und auch erwartet werden.

Das Thema Bildungsföderalismus wurde in dieser Arbeit sowohl aus quantitativer als auch aus qualitativer Sicht betrachtet.

Obwohl die Staatsorganisation nach der quantitativen Untersuchung nicht als der ausschlaggebende Faktor für gelungene Bildung angesehen werden kann, werden dennoch von der Wissenschaft Reformoptionen im Bildungsföderalismus vorgeschlagen, um die Unübersichtlichkeit und Komplexität im Bildungswesen in Deutschland zu verringern und sukzessiv zu einer höheren Vereinheitlichung zu kommen. Insgesamt wird das Thema Bildungsföderalismus in Zukunftsdiskursen aber wenig diskutiert (vgl. Götz

2002, Hagemann 2010, Bosse und Posch 2009, Fend 2009). Diese Arbeit soll dazu beitragen die Forschungslücke etwas zu schließen und Anstöße für weitere Untersuchungen zu geben.

---

## 7. Literaturverzeichnis

---

- Ahring, Ingrid (2009): Unterrichtskultur oder Schulreform - Über eine falsche Alternative. Polemik aus der pädagogischen Praxis gegen Kleinmütigkeit in Politik und Wissenschaft. In: Bosse, Dorit/ Posch, Peter (Hrsg.): Schule 2020 aus Expertensicht. Zur Zukunft von Schule, Unterricht und Lehrerbildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 75-80.
- Ambühl, Hans (2008): Föderalismus: Alternativen zur Deutschen Entwicklung - Das Beispiel Schweiz. In: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. Dokumentation der 28. DGBV-Jahrestagung vom 13.-15.09.2007 in Bonn. Download am 03.05.2012 unter [http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung\\_2007.pdf](http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung_2007.pdf). S. 77-108.
- Andersen, Uwe (2007): Entwicklung und Reformversuche des Föderalismus in Deutschland. In: Andersen, Uwe/ Breit, Gotthard/ Broschek, Jörg/ Gloe, Markus/ Rensch, Wolfgang/ Schultze, Rainer-Olaf/ Sturm, Roland (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. Politische Bildung. Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis. Wochenschau Verlag. Schwalbach/Ts.
- Anderson, George (2008): Föderalismus. Eine Einführung. Verlag Barbara Budrich. Opladen & Farmington Hills.
- Andresen, Sabine/ Casale, Rita/ Gabriel, Thomas/ Horlacher, Rebekka/ Larcher Klee, Sabina/ Oelkers, Jürgen (2009): Handwörterbuch Erziehungswissenschaft. Beltz Verlag. Weinheim und Basel.
- Apel, Heino (2007): Das Modellversuchsprogramm der Bund-Länder-Kommission ‚Lebenslanges Lernen‘. In: Künzel, Klaus (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Bildung durch das ganze Leben - Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Band 33/34. Böhlau Verlag GmbH. Köln. S. 103-126.
- Arthur, Lore (2007): Lifelong learning: Issues, trends and challenges in the UK. In: Künzel, Klaus (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Bildung durch das ganze Leben - Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Band 33/34. Böhlau Verlag GmbH. Köln. S. 42-55.
- ASD - Allgemeiner Schulleitungsverband Deutschlands e.V. (2011): Föderales Bildungschaos. Erste Ergebnisse der ASD-Studie. Zeitschrift Beruf:Schulleitung. 5. Jahrgang April 2011. Fünf Freunde Werbeagentur UG. Berlin. Download am 03.05.12 unter <http://www.beruf-schulleitung.de/pdf/bslnummer14SC.pdf>.
- Avenarius, Hermann/ Brauckmann, Stefan/ Kopp, Botho von (2007): Verfassungsrechtliche Grundlagen und politisch-administrative Praxis. In: Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.): Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich. Studien zur International und

Interkulturell Vergleichenden Erziehungswissenschaft. Band 9. Waxmann Verlag. Münster. S. 69-104.

Backhaus, Klaus/ Erichson, Bernd/ Plinke, Wulff/ Weiber, Rolf (2000): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. 9. Auflage. Berlin: Springer-Verlag.

Bairrao, Joaquim/ Tietze, Wolfgang (1993): Early childhood services in the European Community. Recommendations for Progress. A report submitted to: Commission of the European Community. Task Force Human Resources, Education, Training and Youth.

Baumert, Jürgen/ Dittmann, Armin/ Oelkers, Jürgen/ Rau, Helmut/ Tenorth, Heinz-Elmar/ Thies, Erich/ Zöllner, Jürgen (2012): Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats. Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung. Download am 07.06.12 unter [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Plaedoyer\\_Nationaler\\_Bildungsrat.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Plaedoyer_Nationaler_Bildungsrat.pdf).

Baumert, Jürgen/ Schümer, Gundel (2001): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeziehung und Kompetenzerwerb. In: Baumert, J./ Klieme, E./ Neubrand, M./ Prenzel, M./ Schiefele, U./ Schneider, W./ Stanat, P./ Tillmann, K.-J./ Weiß, M. (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. S. 323-407. Opladen: Leske + Budrich.

Baumert, Jürgen/ Schümer, Gundel (2002): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeziehung und Kompetenzerwerb im nationalen Vergleich. In: Baumert, J./ Klieme, E./ Neubrand, M./ Prenzel, M./ Schiefele, U./ Schneider, W./ Stanat, P./ Tillmann, K.-J./ Weiß, M. (Hrsg.): PISA 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. S. 159-202. Opladen: Leske + Budrich.

Baumert, J./ Trautwein, U./ Artelt, A. (2003): Schulumwelten - institutionelle Bedingungen des Lehrens und Lernens. In: Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Leske + Budrich. Opladen. S. 261-331.

Behnke, Nathalie (2010): Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich. In: Blumenthal, Julia von/ Bröchler, Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 37-58.

Bertelsmann-Stiftung (2008): Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Aktion Demographischer Wandel. Download am 02.05.12 unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_23798\\_23799\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_23798_23799_2.pdf).

Bishop, John H. (1997): The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement. In: American Economic Review 87 (2). S. 260 - 264.

- BLK - Bund-Länder-Kommission (2001): Lebenslanges Lernen. Programmbeschreibung und Darstellung der Länderprojekte. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE). Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung. Heft 88. Bonn. Download am 29.11.2012 unter <http://www.blk-bonn.de/papers/heft88.pdf>.
- BLK - Bund-Länder-Kommission (2004): Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung. Heft 115. Download am 29.11.2012 unter <http://www.blk-bonn.de/papers/heft115.pdf>.
- Blossfeld, Hans-Peter/ Roßbach, Hans-Günther/ Maurice, Jutta von (Hrsg.) (2011): Education as a Lifelong Process. The German National Educational Panel Study (NEPS). Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Sonderheft 14/2011. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Blumenthal, Julia von (2010): Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen. In: Blumenthal, Julia von/ Bröchler, Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 177-196.
- BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001): Forum Bildung. Forumpapier. Download am 29.10.2012 unter [http://www.bmbf.de/pub/011128\\_Forumpapier.pdf](http://www.bmbf.de/pub/011128_Forumpapier.pdf).
- BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn, Berlin. Download am 10.12.2012 unter [http://www.bmbf.bund.de/pub/berichtssystem\\_weiterbildung\\_neun.pdf](http://www.bmbf.bund.de/pub/berichtssystem_weiterbildung_neun.pdf).
- BMJ - Bundesministerium in Justiz (1976): Hochschulrahmengesetz (HRG). Ausfertigungsdatum: 26.01.1976. Ein Service des Bundesministeriums der Justiz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH. Download am 01.12.2012 unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hrg/gesamt.pdf>.
- Bock-Famulla, Kathrin/ Lange, Jens (2013): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2012/2013. Transparenz schaffen - Governance stärken. Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bogner, Alexander/ Menz, Wolfgang (2009): Experteninterviews in der qualitativen Sozialforschung. Zur Einführung in eine sich intensivierende Methodendebatte. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder. 3. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Böhm, Winfried (Hrsg.) (2005): Wörterbuch der Pädagogik. 16. Auflage. Alfred Kröner Verlag. Stuttgart. S. 247-248.
- Böhm-Kasper, Oliver/ Schuchart, Claudia/ Weishaupt, Horst (2009): Quantitative Me-

thoden in der Erziehungswissenschaft. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.

Bohnsack, Fritz (2009): Schule 2020 hat schon begonnen. In: Bosse, Dorit/ Posch, Peter (Hrsg.): Schule 2020 aus Expertensicht. Zur Zukunft von Schule, Unterricht und Lehrerbildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 137-142.

Bohnsack, Ralf/ Marotzki, Winfried/ Meuser, Michael (Hrsg.) (2011): Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung. 3. Auflage. Verlag Barbara Budrich. Opladen & Farmington Hills.

Bos, Wilfried/ Hornberg, Sabine/ Arnold, Karl-Heinz/ Faust, Gabriele/ Fried, Lilian/ Lankes, Eva-Maria/ Schwippert, Knut/ Valtin, Renate (Hrsg.) (2007): IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Waxmann Verlag.

Bos, Wilfried/ Bensen, Martin/ Baumert, Jürgen/ Prenzel, Manfred/ Selter, Christoph/ Walther, Gerd (Hrsg.) (2008): TIMSS 2007: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Waxmann-Verlag. Münster.

Bos, Wilfried/ Rösner, Ernst (2008): Ende der Hauptschule – Verfallsursachen und Strukturalternativen. In: IFO Schnelldienst 17, 61. Jahrgang. S. 8-10. Download am 03.09.2010 unter [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst2008PDF/ifosd\\_2008\\_17\\_1.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst2008PDF/ifosd_2008_17_1.pdf).

Bos, Wilfried/ Rösner, Ernst (2009): Ein anderes Bildungssystem in Deutschland? Anmerkungen zur Strukturdebatte um das Thema Bildung in Deutschland. In: Härthe, Dieter (Hrsg.). Senate – Magazin für eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft, Ausgabe II/2009. S. 7–12.

Bosse, Dorit/ Posch, Peter (2009) (Hrsg.): Schule 2020 aus Expertensicht. Zur Zukunft von Schule, Unterricht und Lehrerbildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt. Sonderband 2. Verlag Otto Schwartz & Co. Göttingen. 183-198.

Braun, Cornelia/ Mehringer, Volker (2010): Familialer Hintergrund, Übertrittsempfehlungen und Schulerfolg bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. In: Hagedorn, Jörg/ Schurt, Verena/ Steber, Corinna/ Waburg, Wiebke (Hrsg.): Ethnizität, Geschlecht, Familie und Schule. Heterogenität als erziehungswissenschaftliche Herausforderung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 55-80.

Breithecker, Dieter/ Ehmke, Irene/ Krenz, Armin/ Neuß, Norbert/ Pommerenke, Ulrich/ Ring, Reinhard/ Rogge, Jan-Uwe/ Schäfer, Gert/ Schmitz, Renate/ Zimmer, Renate

- (2002): Zukunft Kindergarten. Themen und Konzepte von 10 ExpertInnen der Elementarpädagogik. Gabal Verlag GmbH. Offenbach/M.
- Breton, Albert (1996): Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Finance. Cambridge.
- Brinckmann, Hans/ Garcia, Omar/ Gruschka, Andreas/ Lenhardt, Gero/ Zur Lippe, Rudolf (2002): Die Einheit von Forschung und Lehre: Über die Zukunft der Universität. Abschlussbericht der Sommerakademie im Zentrum für internationale Studien (Centro International de Ciencias - CIC). Büchse der Pandora Verlags-GmbH. Wetzlar.
- Brocke, Bernhard vom/ Krüger, Peter (1994): Hochschulpolitik im Föderalismus. Die Protokolle der Hochschulkonferenzen der deutschen Bundesstaaten und Österreichs 1898 bis 1918. Akademie Verlag. Berlin.
- Brödel, Rainer (2007): Lebenslanges Lernen - Erwachsenenpädagogische Verschränkungen mit einem ‚nachhaltigen‘ Diskurs. In: Künzel, Klaus (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Bildung durch das ganze Leben - Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Band 33/34. Böhlau Verlag GmbH. Köln. S. 1-24.
- Brosius, Felix (2011): SPSS 19. Mitp, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH. Heidelberg.
- Buscher, Daniel (2010): Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz-- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform). Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 1158. Duncker & Humblot GmbH. Berlin.
- Buschor, Ernst (2005): Potenziale von New Public Management (NPM) für Bildung und Wissenschaft. In: Fisch, Rudolf/ Koch, Stefan (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung. Lemmens Verlags- und Mediensgesellschaft. Bonn. S. 25.36.
- Buschor, Ernst (2007): Das Verhältnis zwischen Staat und Universität. In: Hügli, Anton/ Küchenhoff, Joachim/ Müller, Werner (Hrsg.): Die Universität der Zukunft. Eine Idee im Umbruch? Unter Mitarbeit der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Schwabe Verlag Basel. Basel. S. 115-126.
- CDU-Parteitagbeschluss (2011): 24. Parteitag der CDU Deutschland. Beschluss Bildungsrepublik Deutschland. 13.-15.11.2011. Leipziger Messe. Download am 27.11.2012 unter <http://www.leipzig2011.cdu.de/images/stories/docs/111115-beschluss-bildungsrepublik-deutschland.pdf>.
- Commission of the european communities (2001): Communication from the commission. Making a european area of lifelong learning a reality. Brüssel. Download am 10.12.2012 unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:EN:PDF>.

- Cros, Françoise (2007): Lebenslanges Lernen und Schulkultur - Herausforderungen und Paradoxien. In: Künzel, Klaus (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Bildung durch das ganze Leben - Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Band 33/34. Böhlau Verlag GmbH. Köln. S. 169-184.
- Cuhls, Kerstin (1997): Technikvorausschau in Japan. Ein Rückblick über 30 Jahre Delphi-Expertenbefragungen. Heidelberg.
- Dalkey Norman/ Helmer, Olaf (1963): An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts. In: Management Science. Vol. 9 (3). S. 458-467.
- Dannhäuser, Albin (2008): Forum 1: Schule und Europa. In: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. Dokumentation der 28. DGBV-Jahrestagung vom 13.-15.09.2007 in Bonn. Download am 03.05.2012 unter [http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung\\_2007.pdf](http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung_2007.pdf). S. 59-70.
- De Graaf, P.M. (1988): Parents' Financial and Cultural Resources, Grades, and Transition to Secondary School in the Federal Republic of Germany. European Sociological Review 4(3). S. 209-221.
- Deutscher Bundestag, Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (2005): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Zur Sache 1/2005. Media-Print Paderborn.
- Deutscher Bundestag (2011): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2011 und Stellungnahme der Bundesregierung. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode. Drucksache 17/8226 am 15.12.2011. Download am 15.05.12 unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708226.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2012a): Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Wortprotokoll der 68. Sitzung. Öffentliche Anhörung in Berlin am 19.03.2012 (nicht korrigiert durch die Sachverständigen und Abgeordneten). Protokoll 17/68. Download am 20.11.2012 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_\\_nder/68\\_-120319.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L__nder/68_-120319.pdf).
- Deutscher Bundestag (2012b): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b). Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Wortprotokoll der 89. Sitzung. Öffentliche Anhörung in Berlin am 28.11.2012 (nicht korrigiert durch die Sachverständigen und Abgeordneten) Protokoll 17/89. Download am 22.05.2013 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Artikel\\_91b/89-121128.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Artikel_91b/89-121128.pdf).

Deutscher Führungskräfte Verband ULA (2011): Für eine neue Qualität in Erziehung und Bildung. Download am 05.12.2012 unter [https://www.bdvb.de/web/media\\_get.php?mediaid=5988&fileid=18004&sprachid=1](https://www.bdvb.de/web/media_get.php?mediaid=5988&fileid=18004&sprachid=1).

Die ZEIT (2012a): Zu viele Beschlüsse bleiben Papier. Ein Gespräch mit Erich Thies (CDU), bis vor Kurzem Generalsekretär der Kultusministerkonferenz, der die Länder und den Bund an einen Tisch bringen will. Ein Interview geführt von Thomas Kerstan. Nummer 3 am 12.01.2012. S. 60.

Die ZEIT (2012b): Die Politik hat Fehler gemacht. Bildungsministerin Annette Schavan über Versäumnisse bei der Bologna-Reform, ihr Verständnis von Bildung und die Zukunft des deutschen Wissenschaftssystems. Ein Interview geführt von Jan-Martin Wiarda. Nummer 9 am 23.02.2012. S. 65-66.

Die ZEIT (2012c): Kooperationsverbot. Bildungsfern: Annette Schavan darf die Schulen nicht im Stich lassen. Von Martin Spiewak. Nummer 11 am 08.03.2012. S. 35.

Die ZEIT (2012d): Bildung. Geld gegen Kontrolle: Mehr Kooperation von Bund und Ländern ist sehr einfach möglich. Von Jan-Martin Wiarda. Nummer 15 am 04.04.2012. S. 41.

Diskowski, Detlef (2008): Bildungspläne für Kindertagesstätten - ein neues und noch unbegriffenes Steuerungsinstrument. In: Roßbach, Hans-Günther/ Blossfeld, Hans-Peter (Hrsg.): Frühpädagogische Förderung in Institutionen. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. 10. Jahrgang. Sonderheft 11/2008. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 47-62.

Ditton, Hartmut (1992): Ungleichheit und Mobilität durch Bildung - Theorie und empirische Untersuchung über sozial-räumliche Aspekte von Bildungsentscheidungen. Juventa Verlag. Weinheim.

Ditton, Hartmut/ Krüsken, Jan/ Schauenberg, Magdalena (2005): Bildungsungleichheit - der Beitrag von Familie und Schule. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. 8. Jahrgang. Heft 2. S. 285-304.

Ditton, Hartmut/ Krüsken Jan (2009): Denn wer hat, dem wird gegeben werden? Eine Längsschnittstudie zur Entwicklung schulischer Leistungen und den Effekten der sozialen Herkunft in der Grundschulzeit. In: Bos, Wilfried/ Gräsel, Cornelia (Hrsg.): Journal for Educational Research Online. Journal für Bildungsforschung Online. Special Issue Topic: Longitudinal Assessments and Panel Studies in Educational Research. Vol. 1, No. 1. S. 33-61. Waxmann Verlag. Münster.

Dohmen, Dieter (2008): Ende der Hauptschule – weitere Reformen nötig. In: IFO Schnelldienst 17, 61. Jahrgang. S. 16-20. Download am 03.09.2010 unter [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst2008PDF/ifosd\\_2008\\_17\\_1.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst2008PDF/ifosd_2008_17_1.pdf).

Dohmen, Dieter (2011): Finanzierung und ökonomische Aspekte. In: Wieland, Joachim/

- Dohmen, Dieter (Hrsg.): Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Gutachten von Joachim Wieland und Dieter Dohmen. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Copyright bei Friedrich-Ebert-Stiftung. Bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei. Download am 09.05.2012 unter <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf>.
- Dohmen, Dieter (2012): Wer finanziert das deutsche Bildungssystem? Ökonomische Aspekte. In: Schultz, Tanjev/ Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Pädagogische Streitschriften. Beltz Juventa. Weinheim und Basel. S. 80-112.
- Eckardt, Philipp (2005): Der Bologna-Prozess. Entstehung, Strukturen und Ziele der europäischen Hochschulreformpolitik. Books on Demand GmbH. Norderstedt.
- Edelstein, Benjamin/ Allmendinger, Jutta (2012): Bildungsföderalismus - Déjà-vu mit Happy End? In: Schultz, Tanjev/ Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Pädagogische Streitschriften. Beltz Juventa. Weinheim und Basel. S. 18-51.
- EFI - Expertenkommission für Forschung und Innovation (2011): Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin. Download am 03.05.12 unter [http://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten/2011\\_deu.pdf](http://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten/2011_deu.pdf).
- Ehmke, Timo/ Baumert, Jürgen (2007): Soziale Herkunft und Kompetenzerwerb: Vergleiche zwischen PISA 2000, 2003 und 2006. In: Prenzel, Manfred/ Artelt, Cordula/ Baumert, Jürgen/ Blum, Werner/ Hammann, Marcus/ Klieme, Eckhard/ Pekrun, Reinhard (Hrsg.): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie. Waxmann Verlag. Münster. S. 309-335.
- Ehmke, Timo/ Baumert, Jürgen (2008): Soziale Disparitäten des Kompetenzerwerbs und der Bildungsbeteiligung in den Ländern: Vergleiche zwischen PISA 2000 und 2006. In: Prenzel, Manfred/ Artelt, Cordula/ Baumert, Jürgen/ Blum, Werner/ Hammann, Marcus/ Klieme, Eckhard/ Pekrun, Reinhard (Hrsg.): PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich. S. 319-342. Waxmann Verlag. Münster.
- Ehrenberg, Christoph (2005): Anmerkungen zur Situation von Hochschulbildung und -forschung in Deutschland. In: Fisch, Rudolf/ Koch, Stefan (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung. Lemmens Verlags- und Mediengesellschaft. Bonn. S. 81-94.
- Eid, Michael/ Gollwitzer, Mario/ Schmitt, Manfred (2010): Statistik und Forschungsmethoden. Lehrbuch. Beltz Verlag. Weinheim und Basel.
- Engels, Dieter (2007): Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. W. Kohlhammer GmbH. Stuttgart.

- Epping, Volker (2008): Vom Kuratorium zum Aufsichtsrat. In: Arbeitskreis Fortbildung im Sprecherkreis der deutschen Universitätskanzlerinnen und -kanzler (Hrsg.): Alle Macht den Hochschulräten? Bauhaus-Universität Weimar. S. 5-40.
- Erhart, Walter (2004): Die Managerin und der Mönch - Über die Zukunft unserer Bildungsanstalten. In: Kimmich, Dorothee/ Thumfart, Alexander (Hrsg.): Universität ohne Zukunft? Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main. S. 124.141.
- Esping-Andersen, G. (2004): Untying the Gordian Knot of Social Inheritance. Research in Social Stratification and Mobility 21. S. 115–138.
- Esser, H. (1990): Familienmigration und Schulkarriere ausländischer Kinder und Jugendlicher. In: Esser, H./ Friedrichs, J. (Hrsg.): Generation und Identität. Theoretische und empirische Beiträge zur Migrationssoziologie. Westdeutscher Verlag. Opladen. S. 127-146.
- Europäische Gemeinschaften (1995): Beschluss Nr. 2493/95/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 1995 über die Veranstaltung eines europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens (1996). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Nr. L 256/45. Download am 10.12.2012 unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:256:0045:0048:DE:PDF>.
- European Commission (2003): Implementing lifelong learning strategies in Europe: Progress report on the follow-up to the Council resolution of 2002. EU and EFTA/EEA countries. Brüssel. Download am 10.12.2012 unter [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/synthesis\\_efta\\_eea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/synthesis_efta_eea_en.pdf).
- Faulstich-Wieland, Hannelore/ Nuissl, Ekkehard/ Siebert, Horst/ Weinberg, Johannes (1994): Weiterbildungspolitik in den Bundesländern. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung. Report 33. Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung. Download am 14.01.2013 unter [http://www.die-frankfurt.de/esprid/dokumente/doc-1994/faulstich-wieland94\\_01.pdf#page=1](http://www.die-frankfurt.de/esprid/dokumente/doc-1994/faulstich-wieland94_01.pdf#page=1).
- Fend, Helmut (2004): Was stimmt mit den deutschen Bildungssystemen nicht? Wege zur Erklärung von Leistungsunterschieden zwischen Bildungssystemen. In: Schümer, Gundel/ Tillmann, Klaus-Jürgen/ Weiß, Manfred (Hrsg.): Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler. Vertiefende Analysen der PISA-2000-Daten zum Kontext von Schülerleistungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 15-38.
- Fend, Helmut (2009): Entwicklungslinien des Bildungswesens im 21. Jahrhundert. In: Bosse, Dorit/ Posch, Peter (Hrsg.): Schule 2020 aus Expertensicht. Zur Zukunft von Schule, Unterricht und Lehrerbildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 19-24.
- Fischer, Thomas/ Hirscher, Gerhard/ Margedant, Udo/ Schick, Gerhard/ Werner, Horst (2004): Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission. Forum Föderalismus. Unterstützt und

Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung. Download am 14.05.12 unter [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_8499-544-1-30.pdf?060601114906](http://www.kas.de/wf/doc/kas_8499-544-1-30.pdf?060601114906).

Flick, Uwe (2005): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 3. Auflage. Rowohlt Taschenbuch Verlag. Reinbek bei Hamburg.

Flick, Uwe (2009): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 2. Auflage. Rowohlt Taschenbuch Verlag. Reinbek bei Hamburg.

Forsa (2010): Meinungen zur Bildungsrepublik. Auftraggeber Verband Bildung und Erziehung (VBE). Veröffentlicht am 26.04.2010 unter [www.vbe.de](http://www.vbe.de).

Frankfurter Dokumente (1948): Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands/ Frankfurter Dokumente am 1. Juli 1948. Download am 16.04.12 unter [http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0012\\_fra&object=pdf&st=&l=de](http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0012_fra&object=pdf&st=&l=de).

Fthenakis, Wassilios (2004): Kindergärten und ihre Zukunft: Das System bedarf der Reform. In: Wehrmann, Ilse (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft. Beltz Verlag. Weinheim. S. 559-574.

Funk, Albert (2010): Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik. Schriftenreihe Band 1097. Bundeszentrale für politische Bildung. Ferdinand Schöningh Verlag GmbH & Co. KG, Paderborn.

Füssel, Hans-Peter (2012): Stellungnahme öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012. Drucksache 17(18)265e am 15.03.2012. Download am 16.05.12 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_\\_nder/ADrs\\_17-265\\_e.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L__nder/ADrs_17-265_e.pdf).

Gauron, André (2007): Lebenslanges Lernen: eine wirtschaftliche Perspektive. In: Künzel, Klaus (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Bildung durch das ganze Leben - Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Band 33/34. Böhlau Verlag GmbH. Köln. S. 85-102.

GEW – Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (2013): E&W. Erziehung und Wissenschaft. Zeitschrift der Bildungsgewerkschaft GEW. 04/2013. 65. Jahrgang. Download am 25.05.2013 unter [http://www.gew.de/Binaries/Binary97217/EW\\_04\\_2013\\_web.pdf](http://www.gew.de/Binaries/Binary97217/EW_04_2013_web.pdf).

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Gloe, Markus (2007): Föderalismusreform - eine Jahrhundertreform als Mittel gegen Politikverdrossenheit? In: Andersen, Uwe/ Breit, Gotthard/ Broschek, Jörg/ Gloe, Markus/ Renzsch, Wolfgang/ Schultze, Rainer-Olaf/ Sturm, Roland (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. Politische Bildung. Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis. Wochenschau Verlag. Schwalbach/Ts.
- Götz, Klaus (2002): Bildungsarbeit der Zukunft. Rainer In: Götz, Klaus (Hrsg.): Managementkonzepte. Band 26. Hampp Verlag. München und Mering.
- Gregersen, Jan (2011): hochschule@zukunft 2030. Ergebnisse und Diskussionen des Hochschuldelphis. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grunwald, Armin (2009): Wovon ist die Zukunftsforschung eine Wissenschaft? In: Popp, Reinhold/ Schüll, Elmar (Hrsg.): Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Wissenschaftliche Schriftenreihe "Zukunft und Forschung" des Zentrums für Zukunftsstudien Salzburg. Band 1. Springer Verlag. Heidelberg. S. 25-36.
- Guckelberger, Annette (2012): Bildung und Föderalismus. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus. Springer Verlag. Heidelberg. S. 217-358.
- Hacker, Hartmut (2008): Bildungswege vom Kindergarten zur Grundschule. In: Schorch, Günther (Hrsg.): Studentexte zur Grundschulpädagogik und -didaktik. 3. Aufl. von Vom Kindergarten zur Grundschule. Verlag Julius Klinkhardt. Bad Heilbronn.
- Hackmann, Richard J./ Oldham, Greg R. (1976): Motivation through the Design of Work: Test of a Theory. Organizational Behavior and Human Performance. Vol. 16, p. 250-279.
- Häder, Michael (2009): Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch. 2. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Häkkinen, Iida/ Kirjavainen, Tanja/ Uusitalo, Roope (2002): School resources and student achievement revisited: new evidence from panel data. Economics of Education Review 22. S. 329-335.
- Hagemann, Tim (2010): Deutschland morgen. Visionen unserer Zukunft. Pabst Science Publishers. Lengerich.
- Hansel, Antonius/ Schneider, Ilona Katharina (2008): Bildung im Kindergarten. Förderkonzeption der Arbeitsgruppe Frühpädagogik an der Universität Rostock. Centaurus Verlag. Kenzingen.

- Hanushek, Eric A. (1989): The Impact of Differential Expenditures on School Performance. *Educational Researcher* 18(4). S. 45-51.
- Hanushek, Eric A. (2003): The Failure of Input-Based Schooling Policies. In: *Economic Journal* (113). S. F 64 - F 98.
- Hattie, John (2009): *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.* Routledge Taylor & Francis Group. New York.
- Hattie, John (2012): *Visible Learning for Teachers. Maximizing impact on learning.* Routledge Taylor & Francis Group. New York.
- Haug-Schnabel, Gabriele/ Bensel, Joachim (2010): Ziele in der Krippenpädagogik: Bildungsziele der deutschen Frühpädagogik in der Diskussion. In: Weegmann, Waltraud/ Kammerlander, Carola (Hrsg.): *Die Jüngsten in der Kita. Ein Handbuch zur Krippenpädagogik.* Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart. S. 145-163.
- Hedges, Larry V./ Laine, Richerard D./ Greenwald, Rob (1994): Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes. An Exchange: Part I. *Educational Researcher* 23 (5). S. 5-14.
- Helfferrich, Cornelia (2009): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews.* 3. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Heller, K. A. (1997): Individuelle Bedingungsfaktoren der Schulleistung - Literaturüberblick. In: Weinert, E./ Helmke, A. (Hrsg.): *Entwicklung im Grundschulalter.* Weinheim: Beltz. S. 183-201.
- Helmke, Andreas (1997): Individuelle Bedingungsfaktoren der Schulleistung: Ergebnisse aus dem SCHOLASTIK-Projekt. In: Weinert, Franz E./ Helmke, Andreas (Hrsg.): *Entwicklung im Grundschulalter.* Psychologie Verlags Union. Weinheim. S. 203-216.
- Helmke, Andreas/ Weinert, Franz E. (1997): Bedingungsfaktoren schulischer Leistungen. In: Weinert, F.E. (Hrsg.): *Psychologie des Unterrichts und der Schule. Enzyklopädie der Psychologie.* Hogrefe Verlag für Psychologie. Göttingen. S. 71-176.
- Hemmerling, Annegert (2007): *Der Kindergarten als Bildungsinstitution. Hintergründe und Perspektiven.* VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Hener, Yorck (2001): Hochschulrat. In: Hanft, Anke (Hrsg.): *Grundbegriffe des Hochschulmanagements.* Neuwied. S. 171-177.
- Hepp, Gerd (2006): Bildungspolitik als Länderpolitik. In: Schneider, Herbert/ Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder.* VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 240-269.

- Hertel, Silke/ Jude, Nina/ Naumann, Johannes (2010): Leseförderung im Elternhaus. In: Klieme, Eckhard/ Artelt, Cordula/ Hartig, Johannes/ Jude, Nina/ Köller, Olaf/ Prenzel, Manfred/ Schneider, Wolfgang/ Stanat, Petra (Hrsg.): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt. Waxmann Verlag. Münster. S. 255-275.
- Heyden, Wedig von (2007): Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung. In: Blanke, Hermann-Josef (Hrsg.): Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren. Neue Staatswissenschaften. Band 6. Mohr Siebeck Verlag. Tübingen. S. 49-62.
- Holzapfel, Hartmut (2009): Zehn Jahre später - Eine Polemik aus gegebenem Anlass. In: Bosse, Dorit/ Posch, Peter (Hrsg.): Schule 2020 aus Expertensicht. Zur Zukunft von Schule, Unterricht und Lehrerbildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 25-30.
- Hoymann, Tobias (2005): Umdenken nach dem PISA-Schock. Das gesamtdeutsche Zentralabitur als Motor für den Wettbewerb im Bildungsföderalismus. Tectum Verlag. Marburg.
- Hoymann, Tobias (2010): Der Streit um die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes. Politische Aushandlungsprozesse in der ersten großen und der sozialliberalen Koalition. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- HRK - Hochschulrektorenkonferenz (2006): Finanzierung der Hochschulen - Finanzierung der Zukunft. HRK-Jahresversammlung 2005. Beiträge zur Hochschulpolitik 2/2006. Herausgegeben von der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn.
- HRK - Hochschulrektorenkonferenz (2012): Die HRK - Geschichte. Download am 05.12.2012 unter <http://www.hrk.de/hrk/geschichte/>.
- Huhn, Jochen/ Witt, Peter-Christian (1992): Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposium an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 8. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Humboldt, Wilhelm von (2002): Theorie der Bildung des Menschen (Bruchstück). In: Flitner, Andreas/ Giel, Klaus (Hrsg.): Schriften zur Anthropologie und Geschichte. Werke Band I. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt. 4. Aufl. S. 234-240.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2010): Aktuelle Fragen der Schulpolitik und das Bild der Lehrer in Deutschland. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach. Vodafone Stiftung Deutschland. Download am 14.04.12 unter [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_studies/7499\\_Schulpolitik\\_01.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7499_Schulpolitik_01.pdf).
- Institut für Demoskopie Allensbach (2011): Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer. Vodafone Stiftung Deutschland. Download am 14.04.12 unter [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_studies/7625\\_Bildungspolitik.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7625_Bildungspolitik.pdf).

- Jaeger, Michael (2009): Steuerung durch Anreizsysteme an Hochschulen. In: Bogumil, J./ Heinze, R. G. (2009): Neue Steuerung von Hochschulen: Eine Zwischenbilanz. Sonderband, Vol. 34. Berlin: Ed. Sigma.
- Kaube, Jürgen (2012): Was soll denn die Alternative zum Föderalismus sein? In: Schultz, Tanjev/ Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Pädagogische Streitschriften. Beltz Juventa. Weinheim und Basel. S. 161-166.
- Keidel, Hannemor (2012): Stellungnahme öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012. Drucksache 17(18)265d am 14.03.2012. Download am 15.05.12 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_\\_nder/ADrs\\_17-265\\_d.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L__nder/ADrs_17-265_d.pdf).
- Kerstan, Thomas (2012): Ideologie, nicht Föderalismus lähmt die Bildungspolitik. In: Schultz, Tanjev/ Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Pädagogische Streitschriften. Beltz Juventa. Weinheim und Basel. S. 151-155.
- Kimmich, Dorothee/ Thumfart, Alexander (2004): Universität und Wissensgesellschaft: Was heißt Autonomie für die moderne Hochschule? In: Kimmich, Dorothee/ Thumfart, Alexander (Hrsg.): Universität ohne Zukunft? Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main. S. 7-35.
- Kimminich, Otto (1981): Subsidiarität und Demokratie. Mit Beiträgen von Gustav Ermecke, Friedrich Fürstenberg, Walter Kerber, Otto Kimminich, Lothar Müller, Peter Schnell und Valentin Zsifkovits. In: Henrich, Franz (Hrsg.): Schriften der Katholischen Akademie in Bayern. Band 99. Patmos Verlag Düsseldorf.
- Kitterer, Wolfgang/ Plachta, Robert (2008): Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus. Nomos-Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Klemm, Klaus/Rolff, Hans-Günter (1988a): Innere Schulreform im zweigliedrigen Schulsystem? – Eine kritische Analyse neuerer bildungspolitischer Konzepte aus der Sicht der Schulentwicklungsforschung. In: Gewerkschaft Erziehungswissenschaft im DGB (Hrsg.): Die Deutsche Schule. Heft 4. S. 462-471.
- Klemm, Klaus/Rolff, Hans-Günter (1988b): Der heimliche Umbau der Sekundarschule. In: Rolff, Hans-Günter/Klemm, Klaus/Pfeiffer, Hermann/Rösner, Ernst (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 5. Juventa Verlag Weinheim und München. S. 75-102.
- Klemm, Klaus (2005): Dezentralisierung und Privatisierung im Bildungswesen. In: Holtappels, Heinz Günter/ Höhmann, Katrin (Hrsg.): Schulentwicklung und Schulwirk-

samkeit. Systemsteuerung, Bildungschancen und Entwicklung der Schule. 30 Jahre Institut für Schulentwicklungsforschung. Juventa Verlag. Weinheim und München.

Klemm, Klaus (2008): Jenseits der Hauptschule: Verbesserte Lernmilieus für schwächere Schüler und Schülerinnen. In: IFO Schnelldienst 17, 61. Jahrgang. S. 11-15. Download am 03.09.2010 unter [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst2008PDF/ifosd\\_2008\\_17\\_1.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst2008PDF/ifosd_2008_17_1.pdf).

Klemm, Klaus (2009a): Bildungsausgaben im föderalen System - Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘. In: Netzwerk Bildung: Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand. Status Quo und Perspektiven. Unterstützt und Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Zukunft 2020. Bonner Universitäts-Buchdruckerei. Download am 02.05.12 unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06690.pdf>. S. 8-9.

Klemm, Klaus (2009b): Bildungsausgaben im föderalen System - Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘. Eine Studie im Auftrag von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Zukunft 2020. Bonner Universitäts-Buchdruckerei. Download am 07.05.12 unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06218.pdf>.

Klieme, Eckhard/ Artelt, Cordula/ Hartig, Johannes/ Jude, Nina/ Köller, Olaf/ Prenzel, Manfred/ Schneider, Wolfgang/ Stanat, Petra (Hrsg.) (2010): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt. Waxmann Verlag.

Klug, Ekkehard (2012): Stellungnahme öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012. Drucksache 17(18)265f am 16.03.2012. Download am 16.05.12 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_nder/ADrs\\_17-265\\_f.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L_nder/ADrs_17-265_f.pdf).

KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (1995): Handbuch für die Kultusministerkonferenz. Paul Zimnoch + Söhne GmbH. Bonn.

KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2005): Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Download am 28.04.2013 unter <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf>.

KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2012): Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012-2025 – Fortschreibung. Stand: 24.01.2012. Download am 01.12.2012 unter [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Vorausberechnung\\_der\\_Studienanfaengerzahlen\\_2012-2025\\_01.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Vorausberechnung_der_Studienanfaengerzahlen_2012-2025_01.pdf).

Koch, Stefan/ Gräsel, Cornelia (2004): Schulreformen und Neue Steuerung - erziehungs- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven. In: Koch, Stefan/ Fisch,

- Rudolf (Hrsg.): Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Grundlagen der Schulpädagogik. Band 51. Schneider Verlag Hohengehren GmbH. Stuttgart. S. 3-24.
- Konegen-Grenier, Christiane (2010): Regulierung der Hochschulautonomie. Positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Nr. 47. Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Hundt Druck GmbH. Köln.
- Korioth, Stefan (2007): Haushaltsnotlagen von Bundesländern - rechtliche Kriterien und Folgen sowie Möglichkeiten der Vermeidung. In: Konrad, Kai/ Jochimsen, Beate (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat. 2. Aufl. Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main. S. 173-196.
- Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. In: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg: Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Krug, Peter/ Weickert, Jesco (2007): Wissenschaftliche Weiterbildung - Zukunftsperspektiven für Hochschulen im Kontext des lebenslangen Lernens. In: Gützkow, Frauke/ Quaißer, Gunter (Hrsg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2006. Denkanstöße zum lebenslangen Lernen. Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis. UniversitätsVerlagWebler. Bielefeld.
- Laewen, Hans-Joachim (2004): Bildung in Kindertageseinrichtungen - Der schwierige Weg in die Praxis. In: Wehrmann, Ilse (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft. Beltz Verlag. Weinheim. S. 149-166.
- Landfried, Klaus (2004): Die Zukunft der Universitäten und die Rolle der Geisteswissenschaften. In: Kimmich, Dorothee/ Thumfart, Alexander (Hrsg.): Universität ohne Zukunft? Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main. S. 52-69.
- Lange, Hermann (2004): Bildungspolitik für eine neue Schule: Schlussfolgerungen aus PISA. In: Koch, Stefan/ Fisch, Rudolf (Hrsg.): Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Grundlage der Schulpädagogik. Band 51. Schneider Verlag Hohengehren GmbH. Stuttgart. S. 51-74.
- Länge, Theo W./ Menke, Barbara (Hrsg.) (2007): Generation 40plus. Demografischer Wandel und Anforderungen an die Arbeitswelt. Bertelsmann Verlag. Bielefeld.
- Langewiesche, Dieter (2004): Wieviel Geisteswissenschaften braucht die Universität? In: Kimmich, Dorothee/ Thumfart, Alexander (Hrsg.): Universität ohne Zukunft? Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main. S. 36-51.
- Lehmann, Rainer/ Nikolova, Roumiana (2005): ELEMENT. Erhebung zum Lese- und Mathematikverständnis. Entwicklungen in den Jahrgangsstufen 4 bis 6 in Berlin. Bericht über die Untersuchung 2003 an Berliner Grundschulen und grundständigen Gymnasien. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport. Berlin: Humboldt Uni-

versität.

Lehmbruch, Gerhard (1999): History matters. Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen. Eine Reform des Bundesstaates ist kein ingenieurwissenschaftliches Problem. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Die Bundesländer. 50 Jahre Bundesrepublik. Heft 1/2 99. Download am 18.05.12 unter: [http://www.buergerimstaat.de/1\\_2\\_99/lehbruch.pdf](http://www.buergerimstaat.de/1_2_99/lehbruch.pdf).

Linder, Wolf (2007): Die deutsche Föderalismusreform – von außen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus. In: Politische Vierteljahresschrift (48). S. 3-17.

Löwer, Wolfgang (2012): Stellungnahme öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012. Drucksache 17(18)265g am 16.03.2012. Download am 16.05.12 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_\\_nder/ADrs\\_17-265\\_g.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L__nder/ADrs_17-265_g.pdf).

Mayer, Horst O. (2006): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung. 3. Auflage. Oldenbourg: Wissenschaftsverlag GmbH.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. Auflage. Beltz Verlag. Weinheim und Basel.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1991): Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D./ Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen. S. 441-468.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2002): Vom Nutzen der Expertise. In: Bogner, A./ Littig, B./ Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Opladen. S. 257-272.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. 2. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 441-471.

Meyer, Hans Joachim (2012): Der Bildungsrat – Gespenst oder Neugeburt? In: Stekeler-Weithofer, Pirmin: Denkströme. Heft 9. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig. Im Auftrag der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig. Leipziger Universitätsverlag. S. 125-131. Download am 01.01.2013 unter <http://www.denkstroeme.de/heft-9>.

Meyer-Hesemann, Wolfgang (2009): Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand: Status Quo und Perspektiven. In: Netzwerk Bildung: Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand. Status Quo und Perspektiven. Unterstützt und Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Zukunft 2020. Bonner Universitäts-Buchdruckerei. Download am 02.05.12 unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06690.pdf>.

S. 10-17.

Nagel, Werner (2007): Entflechten - Überleiten - Neu Gestalten. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I. Schriftstück des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Download am 16.04.2012 unter [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/foederalismus/Entflechten\\_Ueberleiten\\_Neu\\_Gestalten\\_Aktualisiert.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/foederalismus/Entflechten_Ueberleiten_Neu_Gestalten_Aktualisiert.pdf).

Netzwerk Bildung (2009): Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand. Status Quo und Perspektiven. Unterstützt und Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Zukunft 2020. Bonner Universitäts-Buchdruckerei. Download am 02.05.12 unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06690.pdf>.

Nohl, Arnd-Michael (2006): Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis. In: Bohnsack, Ralf/ Flick, Uwe/ Lüders, Christian/ Reichertz, Jo (Hrsg.): Qualitative Sozialforschung. Band 16. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Oehler, Christoph (2000): Staatliche Hochschulplanung in Deutschland. Rationalität und Steuerung in der Hochschulpolitik. Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis. Luchterhand Verlag GmbH. Neuwied.

Oelkers, Jürgen (2011): Bildungsföderalismus und Kooperationsverbot. Eine Expertise im Auftrag der Deutschen Telekom Stiftung und der Robert Bosch Stiftung. Download am 03.05.12 unter <http://www.telekomstiftung.de/dtag/cms/contentblob/TelekomStiftung/de/1520810/blobBinary/Expertise.pdf>.

Petersen, Thieß/ Scheller, Henrik/ Wintermann, Ole (2008): Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and the Political Debate. In: German Politics (18). S. 559-586.

Philipp, Elmar/Rösner, Ernst/Tillmann, Klaus-Jürgen (1978): Kooperative Schulsysteme. In: Keim, Wolfgang (Hrsg.): Sekundarstufe I. Modelle, Probleme, Perspektiven. Scriptor Verlag Königstein/Ts. S. 110-136.

Popp, Reinhold/ Schüll, Elmar (2009): Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Wissenschaftliche Schriftenreihe "Zukunft und Forschung" des Zentrums für Zukunftsstudien Salzburg. Band 1. Springer Verlag. Heidelberg.

Prenzel, Manfred (2007): PISA 2006: Wichtige Ergebnisse im Überblick. In: Prenzel, Manfred/ Artelt, Cordula/ Baumert, Jürgen/ Blum, Werner/ Hammann, Marcus/ Klieme, Eckhard/ Pekrun, Reinhard (Hrsg.): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie. Waxmann Verlag. Münster. S. 13-30.

- Prenzel, Manfred/ Artelt, Cordula/ Baumert, Jürgen/ Blum, Werner/ Hammann, Marcus/ Klieme, Eckhard/ Pekrun, Reinhard (Hrsg.) (2008): PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich. Waxmann Verlag. Münster.
- Prenzel, Manfred (2012): Stellungnahme öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012. Drucksache 17(18)265a am 12.03.2012. Download am 15.05.12 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_nder/ADrs\\_17-265\\_a.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L_nder/ADrs_17-265_a.pdf).
- Regenbrecht, Aloysius (1987): Sind die „Gesamtschulen der zweiten Generation“ noch Gesamtschulen? In: Verband Bildung und Erziehung (Hrsg.): Forum E. Zeitschrift des Verbandes Bildung und Erziehung. Heftthema: Gesamtschulen in der Bundesrepublik 1987. 40. Jahrgang. Heft 1. S. 12-18.
- Regenbrecht, Aloysius (1992): Sekundarschule – Lösungswege aus der Schulstrukturkrise und Stärkung der beruflichen Bildung. In: Franke, Uwe/Regenbrecht, Aloysius/Kittler, Udo: Sekundarschule und berufliche Bildung. Lösungswege aus der Schulstrukturkrise. Verband Bildung und Erziehung. S. 27-51.
- Rehburg, Meike (2006): Hochschulreform und Arbeitsmarkt. Die aktuelle Debatte zur Hochschulreform und die Akzeptanz von konsekutiven Studienabschlüssen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung. Universität Kassel. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Renzsch, Wolfgang (2007): Föderalismusreform II: Gründe, Ziele, Probleme. In: Andersen, Uwe/ Breit, Gotthard/ Broschek, Jörg/ Gloe, Markus/ Renzsch, Wolfgang/ Schultze, Rainer-Olaf/ Sturm, Roland (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. Politische Bildung. Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis. Wochenschau Verlag. Schwalbach/Ts.
- Renzsch, Wolfgang (2011): Streitgespräch. Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft. In: Hochschulrektorenkonferenz: Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft. HRK-Jahresversammlung 2010. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2011. Bonn. S. 18-37.
- Reyer, Jürgen (1983): Kleinkindererziehung im 19. Jahrhundert. Wenn die Mütter arbeiten gingen...Eine sozialhistorische Studie zur Entstehung der öffentlichen Kleinkindererziehung im 19. Jahrhundert in Deutschland. Serie: Studien zu Bildung und Erziehung. Pahl-Rugenstein Verlag. Köln.
- Romian, Hélène (2007): Eine niveauvolle Erstausbildung als Basis des Lebenslangen Lernens: Die Schulkultur in Frage stellen und neu erschaffen. In: Künzel, Klaus (Hrsg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung. Bildung durch das ganze Leben - Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Band 33/34. Böhlau Verlag GmbH. Köln. S. 149-167.

- Rösner, Ernst/Tillmann, Klaus-Jürgen (1980): Strukturelle Entwicklungen: Auf dem Weg zur horizontalisierten Sekundarstufe I? In: Rolff, Hans-Günter/Hansen, Georg/Klemm, Klaus/Tillmann, Klaus-Jürgen (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 1. Beltz Verlag. Weinheim und Basel. S. 73-103.
- Rösner, Ernst (1999): Das Schulsystem in Deutschland. Kritische Befunde zur Schulstruktur der Sekundarstufen. Bergmann + Helbig Verlag Hamburg.
- Rösner, Ernst (2004): Entwicklung der Schülerzahlen. Konsequenzen für die Sicherung eines wohnortnahen Schulangebots. In: Verband Bildung und Erziehung (Hrsg.): Integrieren – Fördern – Differenzieren. Impulse für die Neugestaltung der Sekundarstufe I. Bildungspolitisches Symposium des VBE am 16. September 2004 in Berlin. WK-Druck Weißenberger GmbH. Kitzingen. S. 23-35.
- Rösner, Ernst (2005): Rahmenkonzept einer Allgemeinen Sekundarschule. Schulstrukturelle Konsequenzen aus demografischen Entwicklungen und gesellschaftlichen Erfordernissen in Nordrhein-Westfalen. VBE-Verlag NRW GmbH. Dortmund.
- Rösner, Ernst (2006): Die Allgemeine Sekundarschule im Spiegel der Erwartungen an eine moderne Schule. In: Verband Bildung und Erziehung (Hrsg.): Allgemeine Sekundarschule – Anforderungen an eine moderne Schule. Dokumentation einer Veranstaltung des Verbandes Bildung und Erziehung am 11. Mai 2006 in Düsseldorf. Bildungspolitisches Symposium 2006. Gebr. Wilke GmbH. Berlin. S. 100-108.
- Rösner, Ernst (2007): Hauptschule am Ende. Ein Nachruf. Waxmann Verlag GmbH. Münster.
- Rösner, Ernst (2010): Zweigliedrigkeit – und wie weiter? Vortrag am 13. November 2010 auf der Bundesarbeitstagung der GGG in Berlin. Download am 18.12.2010 unter [http://www.ggg-bund.de/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=172&Itemid=172](http://www.ggg-bund.de/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=172&Itemid=172).
- Roßbach, Hans-Günther/ Kluczniok, Katharina/ Kuger, Susanne (2008): Auswirkungen eines Kindergartenbesuchs auf den kognitiv-leistungsbezogenen Entwicklungsstand von Kindern. In: Roßbach, Hans-Günther/ Blossfeld, Hans-Peter (Hrsg.): Frühpädagogische Förderung in Institutionen. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. 10. Jahrgang. Sonderheft 11/2008. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 139-158.
- Rübsaamen, Dieter (1998): Kooperativer Föderalismus im Bundesstaat - Bildung, Wissenschaft und Kultur. Hinweise zur Begrifflichkeit, Rechtsgrundlagen und Systematik des kooperativen Föderalismus. Handreichung des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.
- Rutz, Werner (1995): Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Ein neues Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990. Föderalismus-Studien. Band 4. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden.

- Sachs, Michael (2008): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. In: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. Dokumentation der 28. DGBV-Jahrestagung vom 13.-15.09.2007 in Bonn. Download am 03.05.2012 unter [http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung\\_2007.pdf](http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung_2007.pdf). S. 7-36.
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (2002): Reformempfehlungen für das Bildungswesen. Juventa Verlag Weinheim und München.
- Sager, Krista (2008): Politische Positionsbestimmungen zu den Auswirkungen der Föderalismusreform: Wie viel Einheit verlangt das Bildungswesen in Deutschland? In: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV): Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. Dokumentation der 28. DGBV-Jahrestagung vom 13.-15.09.2007 in Bonn. Download am 03.05.2012 unter [http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung\\_2007.pdf](http://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Jahrestagung_2007.pdf). S. 37-44.
- Saldern, Matthias von (2009): Schulstrukturen und Qualitätsentwicklung von Schule in der Bundesrepublik Deutschland. In: Henschel, Angelika/Krüger, Rolf/Schmitt, Christof/Stange, Waldemar (Hrsg.): Jugendhilfe und Schule. Handbuch für eine gelingende Kooperation. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 2. Auflage. S. 69-82.
- Schäfer, Gerd. E. (2011): Was ist frühkindliche Bildung? Kindlicher Anfängergeist in einer Kultur des Lernens. Juventa Verlag. Weinheim und München.
- Schäffer, Burkhard/ Dörner, Olaf (2012) (Hrsg.): Handbuch Qualitative Erwachsenen- und Weiterbildungsforschung. Verlag Barbara Budrich. Berlin.
- Scharpf, Fritz (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Campus Verlag GmbH. Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz (2011): Streitgespräch. Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft. In: Hochschulrektorenkonferenz: Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft. HRK-Jahresversammlung 2010. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2011. Bonn. S. 18-37.
- Schneider, Hans-Peter (2006): Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich. Heft der Schriftenreihe Forum Föderalismus. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin. Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn. Stiftung Marktwirtschaft, Berlin. Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam.
- Schultz, Tanjev/ Hurrelmann, Klaus (Hrsg.) (2012): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Pädagogische Streitschriften. Beltz Juventa. Wein-

heim und Basel.

Schulz, Marlen/ Renn, Ortwin (2009): Das Gruppendelphi: Konzept und Vorgehensweise. In: Schulz, Marlen/ Renn, Ortwin (Hrsg.): Das Gruppendelphi. Konzept und Fragebogenkonstruktion. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Schwippert, Knut/ Klieme, Eckhard/ Lehmann, Rainer/ Neumann, Astrid (2007): Schulleistung und Systemmerkmale: Mehrebenenanalytische Befunde. In: Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.): Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich. Studien zur International und Interkulturell Vergleichenden Erziehungswissenschaft. Band 9. Waxmann Verlag. Münster. S. 205-222.

SDW - Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2011): Hochschul-Barometer. Wohin steuert das deutsche Hochschulsystem? Lage und Entwicklung der Hochschulen aus Sicht ihrer Leitungen. Heenemann Druck.

Sedlmeier, Peter/ Renkewitz, Frank (2008): Forschungsmethoden und Statistik in der Psychologie. Pearson Studium. München.

Spöhring, W. (1995): Qualitative Sozialforschung. Stuttgart.

Stabilitätsratsgesetz (2009): Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG). Download am 24.04.12 unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stabiratg/gesamt.pdf>.

Stange, Eva-Maria (2012): Bildung als nationale Gemeinschaftsaufgabe. In: Stekeler-Weithofer, Pirmin: Denkströme. Heft 9. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig. Im Auftrag der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig. Leipziger Universitätsverlag. S. 119-124. Download am 01.01.2013 unter <http://www.denkstroeme.de/heft-9>.

Statistisches Bundesamt (2012a): Schuldenstand der Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände je Einwohner/-in nach Ländern. In: Scharfe, Simone (Hrsg.): Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31. Dezember 2011. Finanzen und Steuern S. 890. Download am 30.11.2012 unter [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenGesamthaushalt2011\\_102012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenGesamthaushalt2011_102012.pdf?__blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (2012b): Bildung und Kultur. Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1980-2010. Fachserie 11 Reihe 4.3.1. Wiesbaden. Download am 01.12.2012 unter [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/KennzahlenNichtmonetaer2110431107004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/KennzahlenNichtmonetaer2110431107004.pdf?__blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (2012c): Bildungsfinanzbericht 2012. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Sturm, Roland (2010): Föderalismus. Eine Einführung. Studienkurs Politikwissenschaft. Unter Mitarbeit von Zimmermann-Steinhart, Petra. Herausgegeben von Gellner, Winand. 2. Auflage. Nomos-Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Sylva, Kathy/ Melhuish, Edward/ Sammons, Pam/ Siraj-Blatchford, Iram/ Taggart, Brenda (2004): The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Final Report. Effective Pre-School Education. A Longitudinal Study funded by the DfES 1997 – 2004. The Institute of Education. Download am 15.01.2013 unter <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/SSU-FR-2004-01.pdf>.

Thies, Erich (2012): Über die Idee eines nationalen Bildungsrats. Ein Beitrag zur Bildungspolitik. In: Stekeler-Weithofer, Pirmin: Denkströme. Heft 9. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig. Im Auftrag der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig. Leipziger Universitätsverlag. S. 107-118. Download am 01.01.2013 unter <http://www.denkstroeme.de/heft-9>.

Treumann, Klaus Peter/ Meister, Dorothee/ Sander, Uwe/ Burkatzki, Eckhard/ Hagedorn, Jörg/ Kämmerer, Manuela/ Strotmann, Mareike/ Wegener, Claudia (2007): Medienhandeln Jugendlicher. Mediennutzung und Medienkompetenz. Bielefelder Medienkompetenzmodell. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

VBW - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2003) (Hrsg.): Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt. Verlag Leske + Budrich. Opladen.

VBW - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2004) (Hrsg.): Bildung neu denken! Das Finanzkonzept. VS Verlag für Sozialwissenschaft. Wiesbaden.

Vierlinger, Rupert (2009): Echte Gesamtschule statt Zwei-Säulen-Modell! In: Bosse, Dorit/ Posch, Peter (Hrsg.): Schule 2020 aus Expertensicht. Zur Zukunft von Schule, Unterricht und Lehrerbildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 129-134.

Wachenfeld, Alexandra (2005): Arbeitnehmer sind unzufrieden - auch mit der Personalabteilung. In: Personalwirtschaft. 6. Jahrgang (1). S. 27-29.

Waschkuhn, Arno (1995): Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“. Westdeutscher Verlag. Opladen.

Wehling, Hans-Georg (2006): Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands - zur Einführung. In: Schneider, Herbert/ Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 7-22.

Wehrmann, Ilse (2004) (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft. Beltz Verlag. Weinheim.

- Weishaupt, Horst/ Steinert, Brigitte/ Baumert, Jürgen (1991): Bildungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Situationsanalyse und Dokumentation. Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft 98. Herausgegeben vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft. Bock Verlag. Bad Honnef: Bock.
- Weiß, Manfred (1997): Mehr Ressourcen = mehr Qualität? In: Böttcher, Wolfgang/ Weishaupt, Horst/ Weiß, Manfred (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Juventa Verlag. Weinheim und Basel. S. 161-170.
- Wernstedt, Rolf/John-Ohnesorg, Marei (Hrsg.) (2008): Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg. Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III. Dokumentation der Sitzung des Netzwerk Bildung vom 24. Januar 2008. Friedrich Ebert Stiftung. Download am 03.09.2010 unter <http://doku.iab.de/externe/2008/k080422f15.pdf>.
- Wieland, Joachim (2007): Verfassungsrechtliche Lösungsansätze für Finanzkrisen im Bundesstaat. In: Konrad, Kai/ Jochimsen, Beate (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat. 2. Aufl. Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main. S. 161-171.
- Wieland, Joachim (2011): Bildungsföderalismus. In: Wieland, Joachim/ Dohmen, Dieter (Hrsg.): Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Gutachten von Joachim Wieland und Dieter Dohmen. Schriftenreihe des Netzwerk Bildung. Copyright bei Friedrich-Ebert-Stiftung. Bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei. Download am 09.05.2012 unter <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf>.
- Wieland, Joachim (2012): Stellungnahme öffentliche Anhörung zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“ am 19. März 2012. Drucksache 17(18)265c am 13.03.2012. Download am 15.05.12 unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit\\_Bund\\_und\\_L\\_\\_nder/ADrs\\_17-265\\_c.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Zusammenarbeit_Bund_und_L__nder/ADrs_17-265_c.pdf).
- Wintermantel, Margret (2011): Streitgespräch. Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft. In: Hochschulrektorenkonferenz: Konsequenzen der Föderalismusreform für Hochschulen und Wissenschaft. HRK-Jahresversammlung 2010. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2011. Bonn. S. 18-37.
- Wößmann, Ludger (2003): Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Zeitschrift Politik und Zeitgeschichte (21/22). S. 33–38.
- Wößmann, Ludger (2004): How Equal Are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United States. CESifo Working Paper 1162. Download am 10.10.2012 unter <http://ftp.iza.org/dp1284.pdf>.
- Wolf, Frieder (2006): Bildungspolitik: Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung. In: Schmidt, Manfred/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesre-

publik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 221-242.

Wolf, Frieder (2008): Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 21-43.

Zehetmair, Hans (2012): Mit föderalen Strukturen für ein starkes Deutschland. In: Schultz, Tanjev/ Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Zentralismus? Pädagogische Streitschriften. Beltz Juventa. Weinheim und Basel. S. 114-127.

Ziegele, Frank (2005): Die Umsetzung von Neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht. In: Fisch, Rudolf/ Koch, Stefan (Hrsg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule - Hochschule - Forschung. Lemmens Verlags- und Mediengesellschaft. Bonn. S. 107-122.

Zöller, Isabelle/ Roos, Jeanette (2009): Einfluss individueller Merkmale und familiärer Faktoren auf den Schriftspracherwerb. In: Roos, Jeanette/ Schöler, Hermann (Hrsg.): Entwicklung des Schriftspracherwerbs in der Grundschule. Längsschnittanalyse zweier Kohorten über die Grundschulzeit. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 47-108.

Zohlhöfer, Reimut (2010): Endlich Durchregieren? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Blumenthal, Julia von/ Bröchler, Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 139-156.

ZWM - Zentrum für Wissenschaftsmanagement e.V. (2012): HORIZONT - Thementag: Hinter dem „Studentenberg“- Hochschulen und Demographie. Am 03. und 04.12.2012 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Download am 01.12.2012 unter <http://www.wissenschaftsmanagement-online.de/converis/veranstaltung/552>.

## 8. Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1	Das Schulwesen in den Bundesländern 2012 (Quelle: Eigene Recherchen, Homepages der Landesregierungen, Schulgesetze der einzelnen Bundesländer).
Tabelle 2	Bundesländer mit Schulformen, bei denen Haupt- und Real-schulzweig miteinander verbunden werden (Quelle: Schulgesetze und Verwaltungsvorschriften der einzelnen Bundesländer).
Tabelle 3	Schuldenstand je Einwohner nach Ländern am 31.12.2011 (Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a).
Tabelle 4	Argumentationsstrukturen bei möglichen Änderungen von Art. 104c und 91b GG (Quelle: vgl. Deutscher Bundestag 2012a).
Tabelle 5	Überblick über die Stichproben der verwendeten Datensätze.
Tabelle 6	Signifikantes Abschneiden der föderalen und zentralen Gruppe im Vergleich.
Tabelle 7	Korrigiertes R-Quadrat im Vergleich (vgl. Anhang B).
Tabelle 8	Teilnehmer/innen der Experteninterviews eingeteilt in die Bereiche Wissenschaft und Politik
Tabelle 9	Pros und Contras zum Thema Bildungsföderalismus

## 9. Anhang

---

- Anhang A T-Test bei unabhängigen Stichproben / Mittelwerte vergleichen
- Anhang B Regressionen auf Staatenebene
- Anhang C Expertenaussagen zugeordnet zu den einzelnen Codes
- Anhang D persönliche Auskunft von John Hattie bezüglich seiner Mega-Analyse  
(Schriftverkehr per E-Mail im Mai 2013)
- Anhang E Kurzzusammenfassung und Abstract

**Anhang A: T-Test bei unabhängigen Stichproben / Mittelwerte vergleichen:**

Tab. A.1: PIRLS 2001: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		<b>fed</b>			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	119448	81,5	81,5	81,5
	federaler Staat	27042	18,5	18,5	100,0
	Gesamt	146490	100,0	100,0	

Tab. A.2: PIRLS 2001: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

<b>Gruppenstatistiken</b>						
		fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
ASRREA01 PLAUSIBLE VALUE: OVERALL READING PV1	zentraler Staat		119448	493,23365352	101,798296119	,294544600
	federaler Staat		27042	524,60674910	84,947459381	,516572146

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
			T	df	Sig. (2-seitig)
ASRREA01 PLAUSIBLE VALUE: OVERALL READING PV1	Varianzen sind gleich		-47,103	146488	,000
	Varianzen sind nicht gleich		-52,759	46372,609	,000

Tab. A.3: PIRLS 2006: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		<b>fed</b>			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	143914	77,6	77,6	77,6
	federaler Staat	41627	22,4	22,4	100,0
	Gesamt	185541	100,0	100,0	

Tab. A.4: PIRLS 2006: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

**Gruppenstatistiken**

fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
ASRREA01 PLAUSIBLE zentraler Staat	143914	499,64343740	103,078878366	,271717845
VALUE: OVERALL federaler Staat	41627	458,12297268	151,111284452	,740643713
READING PV1				

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
ASRREA01 PLAUSIBLE	Varianzen sind gleich	64,537	185539	,000
VALUE: OVERALL	Varianzen sind nicht gleich	52,630	53305,759	,000
READING PV1				

Tab. A.5: TIMSS 1995, Klasse 4: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

fed				
	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozen- te
Gültig zentraler Staat	133172	75,4	75,4	75,4
federaler Staat	43536	24,6	24,6	100,0
Gesamt	176709	100,0	100,0	

Tab. A.6: TIMSS 1995, Klasse 4: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

Gruppenstatistiken				
fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
asmmat01 zentraler Staat	133172	475,9816	109,09605	,29895
federaler Staat	43536	482,1762	92,09767	,44139
asssci01 zentraler Staat	133172	468,6384	106,19804	,29101
federaler Staat	43536	506,8111	97,80119	,46873

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
		T	df	Sig. (2-seitig)	Mittlere Diffe- renz
asmmat01	Varianzen sind gleich	-10,670	176707	,000	-6,19465
	Varianzen sind nicht gleich	-11,620	86675,900	,000	-6,19465
asssci01	Varianzen sind gleich	-66,362	176707	,000	-38,17273

Gruppenstatistiken					
fed		N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
asmmat01	zentraler Staat	133172	475,9816	109,09605	,29895
	federaler Staat	43536	482,1762	92,09767	,44139
asssci01	zentraler Staat	133172	468,6384	106,19804	,29101
	Varianzen sind nicht gleich		-69,189	79695,262	,000

Tab. A.7: TIMSS 1995, Klasse 8: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

fed					
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	190509	85,2	85,2	85,2
	federaler Staat	33065	14,8	14,8	100,0
Gesamt		223574	100,0	100,0	

Tab. A.8: TIMSS 1995, Klasse 8: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

Gruppenstatistiken					
fed		N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
bsmmat01 *1ST PLAUSI- BLE VALUE MATHE- MATICS*	zentraler Staat	190509	459,9815	110,56651	,25332
	federaler Staat	33065	440,5750	137,29541	,75504
bsssci01 *1ST PLAUSI- BLE VALUE SCIENCE*	zentraler Staat	190509	468,2059	107,19646	,24560
	federaler Staat	33065	446,0295	154,85749	,85162

## Test bei unabhängigen Stichproben

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
bsmmat01 *1ST PLAUSI- BLE VALUE MATHE- MATICS*	Varianzen sind gleich	28,348	223572	,000
	Varianzen sind nicht gleich	24,368	40836,986	,000
bsssci01 *1ST PLAUSI- BLE VALUE SCIENCE*	Varianzen sind gleich	32,231	223572	,000
	Varianzen sind nicht gleich	25,021	38746,218	,000

Tab. A.9: TIMSS 2007, Klasse 4: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		<b>fed</b>			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	138918	84,0	84,0	84,0
	federaler Staat	26527	16,0	16,0	100,0
	Gesamt	165445	100,0	100,0	

Tab. A.10: TIMSS 2007, Klasse 4: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

<b>Gruppenstatistiken</b>						
		fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
ASMMAT01 1ST PLAUSIBLE VALUE MATHEMATICS	zentraler Staat		138918	457,7634	130,69541	,35066
	federaler Staat		26527	524,6987	76,31444	,46856
ASSSCI01 1ST PLAUSIBLE VALUE SCIENCE	zentraler Staat		138918	460,7077	135,70785	,36410
	federaler Staat		26527	534,5387	80,70506	,49551

<b>Test bei unabhängigen Stichproben</b>					
		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
			T	df	Sig. (2-seitig)
ASMMAT01 1ST PLAUSIBLE VALUE MATHEMATICS	Varianzen sind gleich		-80,824	165443	,000
	Varianzen sind nicht gleich		-114,373	60910,648	,000
ASSSCI01 1ST PLAUSIBLE VALUE SCIENCE	Varianzen sind gleich		-85,760	165443	,000
	Varianzen sind nicht gleich		-120,069	59586,447	,000

Tab. A.11: TIMSS 2007, Klasse 8: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		<b>fed</b>			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	203849	89,1	89,1	89,1
	federaler Staat	24950	10,9	10,9	100,0
	Gesamt	228799	100,0	100,0	

Tab. A.12: TIMSS 2007, Klasse 8: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

**Gruppenstatistiken**

	fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
BSMMAT01 1ST PLAUSIBLE VALUE MATHEMATICS	zentraler Staat	203849	443,2363	114,08114	,25267
	federaler Staat	24950	491,4831	81,15516	,51378
BSSSCI01 1ST PLAUSIBLE VALUE SCIENCE	zentraler Staat	203136	458,5791	108,92781	,24168
	federaler Staat	24950	502,5744	86,22646	,54589

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
BSMMAT01 1ST PLAUSIBLE VALUE MATHEMATICS	Varianzen sind gleich	-64,825	228797	,000
	Varianzen sind nicht gleich	-84,266	38203,353	,000
BSSSCI01 1ST PLAUSIBLE VALUE SCIENCE	Varianzen sind gleich	-61,476	228084	,000
	Varianzen sind nicht gleich	-73,694	35520,762	,000

Tab. A.13: PISA 2000, Lesen: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

**fed**

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig zentraler Staat	8784771	42,9	42,9	42,9
federaler Staat	11692368	57,1	57,1	100,0
Gesamt	20477139	100,0	100,0	

Tab. A.14: PISA 2000, Lesen: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

**Gruppenstatistiken**

	fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
pv1read Plausible value in reading	zentraler Staat	8784771	463,9631	108,41948	,03658
	federaler Staat	11692368	457,2703	106,81098	,03124

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
pv1read Plausible value in reading	Varianzen sind gleich	139,433	20477137	,000
	Varianzen sind nicht gleich	139,138	18769220,013	,000

Tab. A.15: PISA 2000, Mathematik: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		<b>fed</b>			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	8782508	43,0	43,0	43,0
	federaler Staat	11664017	57,0	57,0	100,0
	Gesamt	20446525	100,0	100,0	

Tab. A.16: PISA 2000, Mathematik: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

<b>Gruppenstatistiken</b>						
		fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
pv1math Plausible value in mathematics	zentraler Staat		8782508	467,9688	119,91741	,04046
	federaler Staat		11664017	436,9338	121,24501	,03550

<b>Test bei unabhängigen Stichproben</b>					
		T-Test für die Mittelwertgleichheit			
			T	df	Sig. (2-seitig)
pv1math Plausible value in mathematics	Varianzen sind gleich		575,642	20446523	,000
	Varianzen sind nicht gleich		576,536	19020781,665	,000

Tab. A.17: PISA 2000, Nawi: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		<b>fed</b>			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	8766639	42,9	42,9	42,9
	federaler Staat	11685085	57,1	57,1	100,0
	Gesamt	20451723	100,0	100,0	

Tab. A.18: PISA 2000, Nawi: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

<b>Gruppenstatistiken</b>						
		fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes

pv1scie Plausible value in science	zentraler Staat	8766639	476,4046	110,32283	,03726
	federaler Staat	11685085	448,7708	110,26399	,03226

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
pv1scie Plausible value in science	Varianzen sind gleich	560,759	20451721	,000
	Varianzen sind nicht gleich	560,716	18876475,660	,000

Tab. A.19: PISA 2003: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

**fed**

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	8752490	45,7	45,7	45,7
	federaler Staat	10403374	54,3	54,3	100,0
Gesamt		19155864	100,0	100,0	

Tab. A.20: PISA 2003: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

**Gruppenstatistiken**

		fed	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
PV1MATH Plausible value in math	zentraler Staat	8752490	462,296783	113,8228588	,0384737	
	federaler Staat	10403374	451,575630	111,1138856	,0344494	
PV1READ Plausible value in reading	zentraler Staat	8752490	461,266084	105,9465366	,0358114	
	federaler Staat	10403374	458,186383	109,5003004	,0339491	
PV1SCIE Plausible value in science	zentraler Staat	8752490	476,312938	111,5615882	,0377093	
	federaler Staat	10403374	466,159021	109,6833327	,0340058	

**Test bei unabhängigen Stichproben**

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
PV1MATH Plausible value in math	Varianzen sind gleich	208,033	19155862	,000
	Varianzen sind nicht gleich	207,602	18440559,670	,000
PV1READ Plausible value in reading	Varianzen sind gleich	62,234	19155862	,000
	Varianzen sind nicht gleich	62,411	18787338,793	,000
PV1SCIE Plausible value in science	Varianzen sind gleich	200,260	19155862	,000
	Varianzen sind nicht gleich	199,967	18489128,395	,000

Tab. A.21: PISA 2009: Häufigkeiten föderaler und zentraler Staaten

		fed			
		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozen- te	Kumulierte Prozente
Gültig	zentraler Staat	11903673	53,0	53,0	53,0
	federaler Staat	10563527	47,0	47,0	100,0
	Gesamt	22467201	100,0	100,0	

Tab. A.22: PISA 2009: Mittelwerte vergleichen/ t-Test bei unabhängigen Stichproben

Gruppenstatistiken					
fed		N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler des Mittelwertes
PV1MATH Plausible value in math	zentraler Staat	11903673	452,0431	108,27590	,03138
	federaler Staat	10563527	456,4287	99,75492	,03069
PV1READ Plausible value in reading	zentraler Staat	11903673	458,1611	101,59516	,02945
	federaler Staat	10563527	463,8197	102,01567	,03139
PV1SCIE Plausible value in science	zentraler Staat	11903673	459,0649	106,46666	,03086
	federaler Staat	10563527	467,3196	102,80192	,03163

## Test bei unabhängigen Stichproben

		T-Test für die Mittelwertgleichheit		
		T	df	Sig. (2-seitig)
PV1MATH Plausible value in math	Varianzen sind gleich	-99,421	22467199	,000
	Varianzen sind nicht gleich	-99,908	22435693,673	,000
PV1READ Plausible value in reading	Varianzen sind gleich	-131,512	22467199	,000
	Varianzen sind nicht gleich	-131,480	22128955,256	,000
PV1SCIE Plausible value in science	Varianzen sind gleich	-186,414	22467199	,000
	Varianzen sind nicht gleich	-186,804	22307965,392	,000

**Anhang B: Regressionen auf Staatenebene:**

Tab. B.1: PIRLS 2001 Lesen: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

<b>Modellzusammenfassung</b>				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,796 <sup>a</sup>	,633	,595	38,58149

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ASBGBOOK Büchervariable, BIP01 BIP pro Kopf

Tab. B.2: PIRLS 2001 Lesen: Koeffizienten des Regressionsmodells

<b>Koeffizienten<sup>a</sup></b>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	253,753	36,635		6,926	,000
	ASBGBOOK Büchervariable	86,083	14,017	,819	6,141	,000
	BIP01 BIP pro Kopf	,000	,001	-,058	-,427	,672
	fed föderal	9,645	19,168	,058	,503	,619

a. Abhängige Variable: ASRREA01 lesen

Tab. B.3: PIRLS 2006 Lesen: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

<b>Modellzusammenfassung</b>				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,699 <sup>a</sup>	,489	,439	55,08371

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP06 BIP pro Kopf, ASBGBOOK Büchervariable

Tab. B.4: PIRLS 2006 Lesen: Koeffizienten des Regressionsmodells

<b>Koeffizienten<sup>a</sup></b>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	154,083	64,087		2,404	,022

ASBGBOOK Büchervariable	128,249	24,591	,838	5,215	,000
BIP06 BIP pro Kopf	-,001	,001	-,305	-1,899	,067
fed föderal	2,941	24,712	,015	,119	,906

a. Abhängige Variable: ASRREA01 lesen

Tab. B.5: TIMSS Klasse 4 1995 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,408 <sup>a</sup>	,167	,035	53,16186

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ASBGBOOK Büchervariable, BIP95 BIP pro Kopf

Tab. B.6: TIMSS Klasse 4 1995 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	350,512	64,042		5,473	,000
	ASBGBOOK Büchervariable	35,040	21,134	,384	1,658	,114
	BIP95 BIP pro Kopf	,000	,001	,051	,210	,836
	fed föderal	,689	32,603	,005	,021	,983

a. Abhängige Variable: asmmat01 mathe

Tab. B.7: TIMSS Klasse 4 1995 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,681 <sup>a</sup>	,463	,378	38,85990

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ASBGBOOK Büchervariable, BIP95 BIP pro Kopf

Tab. B.8: TIMSS Klasse 4 1995 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell	Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
	Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1 (Konstante)	306,349	46,813		6,544	,000
ASBGBOOK Büchervariable	47,650	15,449	,574	3,084	,006
BIP95 BIP pro Kopf	,000	,001	,056	,292	,773
fed föderal	22,733	23,832	,179	,954	,352

a. Abhängige Variable: asssci01 science

Tab. B.9: TIMSS Klasse 8 1995 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,712 <sup>a</sup>	,507	,467	56,48481

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP95 BIP pro Kopf, bsbgbook Büchervariable

Tab. B.10: TIMSS Klasse 8 1995 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell	Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
	Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1 (Konstante)	231,965	46,997		4,936	,000
bsbgbook Büchervariable	75,980	17,720	,559	4,288	,000
BIP95 BIP pro Kopf	,002	,001	,257	1,973	,056
fed föderal	-18,204	27,089	-,078	-,672	,506

a. Abhängige Variable: bsmmat01 mathe

Tab. B.11: TIMSS Klasse 8 1995 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,747 <sup>a</sup>	,558	,522	51,98273

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,747 <sup>a</sup>	,558	,522	51,98273

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP95 BIP pro Kopf,  
bsbgbook Büchervariable

Tab. B.12: TIMSS Klasse 8 1995 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	224,035	43,251		5,180	,000
	bsbgbook Büchervariable	82,785	16,307	,627	5,077	,000
	BIP95 BIP pro Kopf	,001	,001	,215	1,743	,090
	fed föderal	-19,409	24,930	-,085	-,779	,441

a. Abhängige Variable: bsssci01 science

Tab. B.13: TIMSS Klasse 4 2007 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,709 <sup>a</sup>	,503	,453	69,27453

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP07 BIP pro Kopf,  
AS4GBOOK Büchervariable

Tab. B.14: TIMSS Klasse 4 2007 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	68,101	77,533		,878	,387
	AS4GBOOK Büchervariable	160,608	32,851	,844	4,889	,000
	BIP07 BIP pro Kopf	-,001	,001	-,304	-1,813	,080

fed föderal	14,536	35,473	,056	,410	,685
-------------	--------	--------	------	------	------

a. Abhängige Variable: ASMMAT01 mathe

Tab. B.15: TIMSS Klasse 4 2007 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,731 <sup>a</sup>	,534	,487	66,60498

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP07 BIP pro Kopf, AS4GBOOK Büchervariable

Tab. B.16: TIMSS Klasse 4 2007 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	68,634	74,546		,921	,365
	AS4GBOOK Büchervariable	161,065	31,585	,853	5,099	,000
	BIP07 BIP pro Kopf	-,001	,001	-,289	-1,779	,085
	fed föderal	19,821	34,106	,077	,581	,565

a. Abhängige Variable: ASSSCI01 science

Tab. B.17: TIMSS Klasse 8 2007 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,651 <sup>a</sup>	,424	,383	54,99858

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP07 BIP pro Kopf, BS4GBOOK Büchervariable

Tab. B.18: TIMSS Klasse 8 2007 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell	Nicht standardisierte Koeffizienten	Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
--------	-------------------------------------	-------------------------------	---	------

		Regressionskoeffizient	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	189,073	49,611		3,811	,000
	BS4GBOOK Büchervariable	100,679	20,259	,704	4,970	,000
	BIP07 BIP pro Kopf	-,001	,001	-,184	-1,305	,199
	fed föderal	30,621	26,264	,138	1,166	,250

a. Abhängige Variable: BSMMAT01 mathe

Tab. B.19: TIMSS Klasse 8 2007 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

Modellzusammenfassung				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,635 <sup>a</sup>	,403	,361	47,33084

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP07 BIP pro Kopf, BS4GBOOK Büchervariable

Tab. B.20: TIMSS Klasse 8 2007 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

Koeffizienten <sup>a</sup>						
		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten		
Modell		Regressionskoeffizient	Standardfehler	Beta	T	Sig.
1	(Konstante)	252,326	42,694		5,910	,000
	BS4GBOOK Büchervariable	81,539	17,434	,675	4,677	,000
	BIP07 BIP pro Kopf	-,001	,000	-,167	-1,162	,252
	fed föderal	28,986	22,602	,154	1,282	,207

a. Abhängige Variable: BSSSCI01 science

Tab. B.21: PISA 2000 Lesen: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

Modellzusammenfassung				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,747 <sup>a</sup>	,558	,524	37,33333

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP00 BIP pro Kopf (current \$), ST37Q01 Büchervariable

Tab. B.22: PISA 2000 Lesen: Koeffizienten des Regressionsmodells

<b>Koeffizienten<sup>a</sup></b>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	252,427	38,962		6,479	,000
	ST37Q01 Büchervariabel	46,932	9,586	,560	4,896	,000
	BIP00 BIP pro Kopf (current \$)	,001	,000	,325	2,843	,007
	fed föderal	8,647	12,695	,073	,681	,500

a. Abhängige Variable: pv1read lesen

Tab. B.23: PISA 2000 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

<b>Modellzusammenfassung</b>				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,744 <sup>a</sup>	,554	,520	45,19566

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderaler Staat, BIP00 BIP pro Kopf (current \$), ST37Q01 Büchervariable

Tab. B.24: PISA 2000 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

<b>Koeffizienten<sup>a</sup></b>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	222,640	47,300		4,707	,000
	ST37Q01 Büchervariable	52,656	11,656	,520	4,517	,000
	BIP00 BIP pro Kopf (current \$)	,002	,000	,374	3,245	,002
	fed föderaler Staat	,469	15,370	,003	,030	,976

a. Abhängige Variable: pv1math mathe

Tab. B.25: PISA 2000 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

<b>Modellzusammenfassung</b>				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers

1	,700 <sup>a</sup>	,490	,451	39,13908
---	-------------------	------	------	----------

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, BIP00 BIP pro KOpf, ST37Q01 Büchervariable

Tab. B.26: PISA 2000 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	266,387	40,951		6,505	,000
	ST37Q01 Büchervariable	45,485	10,063	,554	4,520	,000
	BIP00 BIP pro KOpf	,001	,000	,272	2,222	,032
	fed föderal	,406	13,311	,003	,031	,976

a. Abhängige Variable: pv1scie science

Tab. B.27: PISA 2003 Lesen: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,769 <sup>a</sup>	,591	,557	27,35540

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ST19Q01 Büchervariable, BIP03 BIP pro Kopf

Tab. B.28: PISA 2003 Lesen: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	335,831	25,744		13,045	,000
	ST19Q01 Büchervariable	39,508	8,221	,560	4,806	,000
	BIP03 BIP pro Kopf	,001	,000	,343	2,939	,006
	fed föderal	-4,708	9,688	-,052	-,486	,630

a. Abhängige Variable: PV1READ lesen

Tab. B.29: PISA 2003 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,754 <sup>a</sup>	,568	,532	36,09472

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ST19Q01 Büchervariable, BIP03 BIP pro Kopf

Tab. B.30: PISA 2003 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

Koeffizienten <sup>a</sup>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	301,453	33,968		8,875	,000
	ST19Q01 Büchervariable	50,042	10,848	,553	4,613	,000
	BIP03 BIP pro Kopf	,001	,000	,331	2,765	,009
	fed föderal	-5,978	12,783	-,051	-,468	,643

a. Abhängige Variable: PV1MATH mathe

Tab. B.31: PISA 2003 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

Modellzusammenfassung				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,716 <sup>a</sup>	,512	,471	30,88618

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ST19Q01 Büchervariable, BIP03 BIP pro Kopf

Tab. B.32: PISA 2003 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

Koeffizienten <sup>a</sup>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	340,266	29,066		11,707	,000
	ST19Q01 Büchervariable	42,140	9,282	,578	4,540	,000
	BIP03 BIP pro Kopf	,001	,000	,240	1,883	,068
	fed föderal	-7,546	10,939	-,080	-,690	,495

a. Abhängige Variable: PV1SCIE science

Tab. B.33: PISA 2009 Lesen: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,762 <sup>a</sup>	,581	,560	34,05993

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ST22Q01 Büchervariable, BIP09 BIP pro Kopf

Tab. B.34: PISA 2009 Lesen: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	247,352	28,497		8,680	,000
	ST22Q01 Büchervariable	68,981	10,261	,698	6,722	,000
	BIP09 BIP pro Kopf	,000	,000	,093	,896	,374
	fed föderal	8,592	11,004	,067	,781	,438

a. Abhängige Variable: PV1READ lesen

Tab. B.35: PISA 2009 Mathematik: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

**Modellzusammenfassung**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,775 <sup>a</sup>	,601	,580	37,50722

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ST22Q01 Büchervariable, BIP09 BIP pro Kopf

Tab. B.36: PISA 2009 Mathematik: Koeffizienten des Regressionsmodells

**Koeffizienten<sup>a</sup>**

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	232,157	31,381		7,398	,000
	ST22Q01 Büchervariable	72,739	11,300	,653	6,437	,000
	BIP09 BIP pro Kopf	,000	,000	,178	1,749	,086
	fed föderal	8,868	12,118	,061	,732	,467

a. Abhängige Variable: PV1MATH mathe

Tab. B.37: PISA 2009 Nawi: korrigiertes R-Quadrat des Regressionsmodells

Modellzusammenfassung				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R- Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,766 <sup>a</sup>	,586	,565	36,56195

a. Einflussvariablen : (Konstante), fed föderal, ST22Q01 Büchervariable, BIP09 BIP pro Kopf

Tab. B.38: PISA 2009 Nawi: Koeffizienten des Regressionsmodells

Koeffizienten <sup>a</sup>						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	239,461	30,590		7,828	,000
	ST22Q01 Büchervariable	73,239	11,015	,686	6,649	,000
	BIP09 BIP pro Kopf	,000	,000	,115	1,111	,271
	fed föderal	9,595	11,813	,069	,812	,420

a. Abhängige Variable: PV1SCIE science

### **Anhang C:Expertenaussagen zugeordnet zu den einzelnen Codes:**

#### **Code Kooperationsverbot**

##### Aussagen, die für die Aufhebung des Kooperationsverbots sprechen:

„wenn wir ein Bundesstaat sind, und die Kooperation ausschließen, was soll ich denn davon halten? Also eine Union, die zusammengeschlossen ist und zusammen kommt, muss doch den Wunsch daran haben sich die Kooperation nicht zu verbieten [...] das heißt für mich, dass das Kooperationsverbot gestrichen werden muss und eine Regelung gesetzt werden sollte, die es den Ländern und dem Bund ermöglichen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Bildung, Wissenschaft, Forschung, aber auch darüber hinaus, verbindlich zusammenwirken zu können“ (P5)

„das ganze so umzustricken, dass es möglich ist, dass der Bund dauerhaft im Bereich von Hochschule und auch von Schule mit hinein finanziert. Und nicht nur befristet auf Projekte im Hochschulbereich, denn im Hochschulbereich haben Sie die Situation, dass wenn Hochschulpakete, Forschungen, Innovationen und Exzellenzinitiativen auslaufen, die Länder in der Regel nicht im Stande sein werden die Folgekosten zu übernehmen.“ (P4)

„Und das ist Unsinn, wie man feststellen kann, wir machen Umgehungstatbestände, dass es nur so dampft [...] Also ich glaube schon, man muss die Verfassung wieder ändern.“ (P3)

„Diese Auffassung, die auch andere vertreten, die teile ich durchaus, dass der Bund in die Länder finanziell unterstützen [...] sollte, sagen wir es mal so, dass auch die Frage des Kooperationsverbotes eher in ein Kooperationsgebot geht“ (P6)

„Ich persönlich würde allerdings eine Veränderung des Kooperationsverbotes sinnvoll halten, aber nur in der Gestalt, dass gemeinsame Aktionen immer an eine komplette Zustimmung aller Bundesländer geknüpft sein müssen. Wenn einer ein Veto einlegt, wird das nichts.“ (P7)

„Aus meiner Sicht wäre es sehr wünschenswert das aufzuheben. Nicht, damit der Bund inhaltlich im Detail die Bildungspolitik bestimmt, aber damit die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern finanziell in der Bildungspolitik möglich wird [...] Und es würde schon Sinn machen, wenn Bund und Länder hier enger zusammenarbeiten könnten und Vereinbarungen treffen könnten.“ (P10)

„allgemein die Auffassung, glaub ich zurecht, besteht, das war ein Fehler das so strikt zu formulieren und es wäre sinnvoll hier wieder eine Zusammenarbeit zu ermöglichen.[...] aus meiner Sicht ist eigentlich ein Kooperationsverbot nicht notwendig, son-

„dern man kann das dem politischen Prozess überlassen“ (W4)

„Es ist so, dass in Bezug auf die Förderung von Bildungsforschung ein Kooperationsverbot zum Teil negativ ist. Also ich habe den Eindruck, dass bei den Bereichen, die ich überschauen kann, die negativen Konsequenzen durchaus vorhanden sind.“ (W5)

„Von daher würde ich sagen, wenn eben das Kooperationsverbot fällt, ist das sicher ein Punkt, der eher unterstützend wirken könnte.“ (W2)

„weil ich immer der Meinung war, dass man die Kooperationsverbote in dem Föderalismus nicht so eng definieren darf, denn die Aufgaben sind faktisch interdependent und man kann trotzdem kooperieren im Rahmen von klar zugeschriebenen Kompetenzen. Und in allen, in vielen anderen Föderalstaaten hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Bildung und nimmt diese auch wahr, und das hat übrigens auch seinen Sinn.“ (W6)

„Ich halte es für völlig falsch, für völlig falsch und finde es richtig, dass da die Bemühungen angestrengt werden es aufzuheben, zumindest aber zu lockern und hoffe, dass die politischen Bestrebungen da auch Erfolg haben.“ (W10)

„Also wenn man ein Verbot hat, dann muss man das auch einhalten, jetzt hat man in der Praxis gesehen, die Einhaltung ist nicht möglich, aus verschiedenerlei Gründen und man hat das Verbot eben umgangen. Und das ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht akzeptabel.“ (W11)

„Das Kooperationsverbot wäre als solche notwendig es aufzuheben, was aber nicht bedeutet, dass jetzt die Verantwortung auf die gesamtstaatliche Ebene zu heben ist, sondern, dass man sich überlegen muss, wenn man das Kooperationsverbot aufhebt, dass man eine gescheite Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern hinbekommt.“ (W12)

Aussage, die gegen die Aufhebung des Kooperationsverbots spricht:

„[...]glaube ich, dass wir weiter eben auf eine klare Zuständigkeit pochen sollten. Was wir brauchen, um diese jetzt geregelte Zuständigkeiten auch ausfüllen zu können, das ist, dass wir das Geld anders verteilen, weil genau dieser quasi dritte Teil der Föderalismusreform ja ausgeblieben ist, dass die Mittelbeschlüsse aus den Steueraufnahmen auch so verteilt werden, dass die neu sortierten Zuständigkeiten damit bedient werden können. [...]Das geht zum Teil auch ohne Verfassungsänderung.“ (P9)

Aussagen dazu, dass es für wahrscheinlich gehalten wird, dass das Kooperationsverbot aufgehoben wird:

„Ich glaube, dass die Länder nicht umhin kommen, wenn sie sich die Finanzsituation der einzelnen Bundesländer anschauen, nicht umhin kommen den Bund bei einzelnen Themen mit in die Finanzierungsverantwortung zu nehmen und damit werden die Länder zwangsläufig das derzeitige Kooperationsverbot längerfristig aufgeben müssen“ (P6)

„Also ich gehe davon aus, dass das Kooperationsverbot, das sogenannte, nach der Bundestagswahl kippt. Beziehungsweise dass Wege gefunden werden, wie man eine Mitfinanzierung des Bundes sichern kann. [...] Ich glaub, das wird davon abhängen, wie drängend die Finanznot sein wird. Je größer die Finanznot ist, umso schneller wird man da zu einem Kompromiss kommen.“ (P4)

„Also ich denke es gibt eine Chance, zumindestens, und das halte ich für ziemlich sicher, wird das Kooperationsverbot für den ganzen Bereich Hochschule, Wissenschaft weg fallen, oder deutlich gelockert werden. Ich halte es für sinnvoll auch den Bereich Schule da einzubeziehen, aber das ist ungewisser, ob das gelingen kann.“ (P10)

„glaube ich, dass wir da schon ein Stück voran gekommen sind in der öffentlichen Argumentation, viele Verbände sind dafür es wieder aufzuheben, die Kommunen sind dafür es wieder aufzuheben und eben ein Teil, ein deutlicher Teil der Länder ist auch dafür, also insofern, müssen wir noch ein bisschen weiter zu bohren, aber es ist nicht aussichtslos.[...] Und ob das jetzt noch ein Jahr dauert oder 1,5 oder 3 oder 4, das vermag ich nicht vorher zu sagen, weil ich ja nicht alleine [...] bin in diesem Geschehen. Wenn ich es alleine entscheiden könnte, dann würde es in diesem Jahr noch klappen.“ (P1)

„Ich glaube nach der Bundestagswahl. Also ich glaube jetzt vor der Bundestagswahl sind die Positionen einfach so gegeneinander gestellt, dass beide Seiten es als Niederlage empfinden würden, [...] Nach einer Bundestagswahl kann man leichter einen Kompromiss schließen, jetzt im Wahlkampf werden viele Projekte nicht mehr zu einem Erfolg kommen, sondern muss man jetzt geduldig ein dreiviertel Jahr abwarten. [...] Ich glaube, es wird letztlich in allem, was man erwarten kann als Ergebnis der Bundestagswahl, bei jeder Konstellation zu einer Lösung kommen. Weil die Fachleute sich schon darüber klar sind, dass die jetzige Rechtslage eigentlich nicht sinnvoll ist, dass sie vernünftige Entwicklungen behindert und es mehr darum geht, wie weit man das Kooperationsverbot aufhebt und da sind Lösungen möglich, da sind vor allem dann Lösungen möglich, das ist in diesem Bereich eigentlich immer so, wenn der Bund Geld in die Hand nimmt, wenn genügend Geld da ist, dann werden alle Beteiligten irgendwie befriedigt werden können. Und ich glaube, sobald da dieser politische Druck nach der

*Wahl raus ist, wird man sich einigen. [...] Wenn man sich einmal politisch geeinigt hat, könnte man das in 6 Wochen praktisch umsetzen. Weil es rechtstechnisch irgendwie kein großes Problem ist, es gibt ja Formulierungsvorschläge verschiedenster Art, die hätte man, es bräuchte irgendwie ein Spitzengespräch und die Bereitschaft auf beiden Seiten soweit aufeinander zuzugehen, dass man einerseits das Gesicht wahrt und andererseits dann halbwegs jedenfalls zu einer vertretbaren Lösung kommt.“ (W4)*

*„Also sicherlich nicht mehr vor der nächsten Bundestagswahl.“ (W9)*

*„Das hängt von den Mehrheitsverhältnissen ab. [...] Ich denke, es gibt durchaus Chancen, dass man Bewegung in diese Sache bekommt.“ (W6)*

*„Ich denke, es sich sachlich so unsinnig, es ist sachlich so unsinnig, es ist ein reines Kompetenzgehebe. Das ist also, das muss eigentlich fallen.“ (W10)*

*„Und das wird über kurz oder lang, wird das Kooperationsverbot fallen, weil die finanzschwachen Länder sich, das geht, also auf Dauer geht das gar nicht.“ (W12)*

Aussagen dazu, dass es für unwahrscheinlich gehalten wird, dass das Kooperationsverbot aufgehoben wird:

*„ich bin mir nicht sicher, ob es gelingt ne wirkliche Zweidrittelmehrheit, die man ja braucht, auch im Bundesrat, dafür zusammen zu kriegen. Vor der Wahl sowieso nichts mehr, und danach muss man mal gucken, wie die Konstellation ist oder ob man sich mal wieder einen Ruck gibt oder nicht. Ich halte die Wahrscheinlichkeit, dass sich viel ändert, für gering, weil wir mit dem bisschen Umgehungstatbeständen auch im praktischen Leben eigentlich ganz gut zurecht kommen. Verfassungsänderungen sind immer schwierig [...] Also diskutiert wird er ja sehr intensiv und der Druck ist sehr groß, aber ich glaube nicht, dass es gelingen wird, auch nach der nächsten Bundestagswahl nicht gelingen wird, wirklich Mehrheiten zu bekommen für die beiden Teile, Wissenschaft, also Forschung und Schule, also Bildung“ (P3)*

*„Also ich kann nicht anders als Vorsicht zur Realistik, weil wenn ich mir die jetzigen politisch handelnden Figuren angucke, würde ich sagen, nee, aber niemand ist davor gefeit, noch was dazu lernen zu können.“ (P5)*

*„Also, das Kooperationsverbot kann nur aufgehoben werden mit einer großen parlamentarischen Mehrheit. Im Moment sehe ich diese parlamentarische Mehrheit so nicht.“ (P7)*

*„Und wenn es irgendeine kleine Koalition, in welcher Art auch immer, gibt, wird es einfach wegen der fehlenden Zweidrittelmehrheit nicht weiter gehen.“ (W8)*

*„Das ist halt schwierig, weil da die Gefahr eines Gesichtsverlustes steht für diejenigen,*

die maßgeblich an der Föderalismusreform I mit beteiligt waren. Und es muss eine Lösung gefunden werden, um diesen Gesichtsverlust zu vermeiden. [...] man das Kooperationsverbot abschafft als Teil einer umfangreicheren Reform, wo dieses Kooperationsverbot unter ferner liefen quasi wieder stillschweigend aus dem Grundgesetz entfernt würde. Aber auch das ist momentan nicht erkennbar, dass sowas wirklich, dass es dazu kommt.“ (W11)

Aussagen dazu, dass das Kooperationsverbot sowohl im Bereich Wissenschaft als auch im Bereich Bildung fallen sollte:

„Ja, unbedingt. Weil sie sich damit nur schwächen, wenn sie das nicht zusammen anpacken.“ (P5)

„Man sollte es nicht nur machen für den Wissenschaftsbereich, denn wenn man das nur im Wissenschaftsbereich macht, dann führt das dazu, dass doch die, also diejenigen, die jetzt schon viel kriegen, noch mehr kriegen.“ (P3)

„Aus meiner Sicht ist das Kooperationsverbot [...] ein großer Fehler, weil dadurch dauerhaft dem Bund verwehrt ist schulische Entwicklungsprozesse mit zu unterstützen [...] den Vorschlag der Bundesregierung für den Bereich der Wissenschaft eine Weiterentwicklung vorzusehen, ich bin aber froh, dass es gelungen ist diesen Vorschlag nicht weiter zu verfolgen und dem keine Mehrheit zu geben, weil das Grundgesetz keine Salami ist“ (P1)

„Es reicht nicht, wie der bisherige Vorschlag auf dem Tisch lag, das Ganze nur auf den Wissenschaftsbereich zu konzentrieren, sondern die Ländern müssen zwingend, auch wenn sie die Sorge haben, dass der Bund dann endgültig in die Schulpolitik einbricht [...] bereit sein zumindest die Ergebniskontrolle einzelner Umsetzungsmaßnahmen gemeinsam mit dem Bund zu organisieren“ (P6)

„Aus meiner Sicht wäre das sinnvoll das Kooperationsverbot dann grundsätzlich neu gestaltet wird. Es spricht überhaupt nichts dafür das nur in einem Bereich zu machen. Ganz im Gegenteil, der Bereich Schule ist ja mit Abstand noch der größere, kosten-trächtiger und vermutlich auch für die gesamte Bildung der ausschlaggebendere Bereich. Hier das Kooperationsverbot anders zu händeln als im Bereich der Universitäten ist sachlich völlig, naja, ist sachlich jedenfalls Unsinn.“ (P7)

„[...] und das halte ich für ziemlich sicher, wird das Kooperationsverbot für den ganzen Bereich Hochschule, Wissenschaft weg fallen, oder deutlich gelockert werden. Ich halte es für sinnvoll auch den Bereich Schule da einzubeziehen, aber das ist ungewisser.“ (P10)

„Also ich glaube schon, dass es in allen Bereichen sinnvoll wäre. Der Schulbereich ist für die Länder natürlich noch problematischer, weil Schule eigentlich wirklich die Kernkompetenz der Länder ist. [...] Ich könnte mir vorstellen, dass man im Bereich Wissenschaft eigentlich die Kooperation ganz weit hin frei gibt und vielleicht im Bildungsbereich einen Kompromiss schließt und versucht, den Bundeseinfluss etwas stärker zu begrenzen, damit die Ängste mancher Länder dort nicht eben einer sinnvollen Lösung im Wege stehen.“ (W4)

„Aber es scheint mir so, als würden viele der Argumente, die im Bereich Wissenschaft zu treffen, auch für die Schule zutreffen.“ (W5)

„Bildung und Forschung, das muss eine gemeinsame nationale Aufgabe sein, die von Bund und Ländern arbeitsteilig, auch mit aufgeteilten Lasten, wenns ums Geld geht, erledigt wird. Und da bietet die Verfassungslage, Rechtslage, im Moment eben Grenzen, die bekannt sind, institutionelle Förderung ist weder im Schulbereich noch im Bereich der Hochschulen möglich durch den Bund und es behindert letztlich dieses gemeinsame Verantwortung übernehmen für das ganze Thema Bildung und Forschung, für die nationale Aufgabe, und deshalb glaube ich, dass man eigentlich diese Hürden weg bekommen müsste [...] und deshalb könnte es sinnvoll sein, oder halte ich es sinnvoll, im Wissenschaftsbereich einfach mal den ersten Schritt zu tun, und parallel dazu zu überlegen, wie man das im Schulbereich auch hinkriegen kann.[...] Also ich glaube, dass diese Schrittfolge sorum, dass die einfach realistisch, äh, realistischer ist als alles auf einmal zu schaffen. Das sehe ich einfach nicht. Das sehe ich auch nicht, wenn Regierungswechsel kommt, selbst bei einer großen Koalition bin ich gespannt, wie die das hinkriegen wollen, also da ist ja dann nicht das Problem, dass man Bundesrats- und Bundestagsmehrheit nicht hätte, ja, die hätte man dann vielleicht, ne, hier, die Zweidrittelmehrheiten, aber auch sich da zu verständigen auf die Spielregeln im Detail, das halte ich bei dem großen Problem für so so schwierig, dass man da nicht mit einer schnellen Lösung rechnen kann“ (W1)

„Also im Wissenschaftsbereich in jedem Fall, weil Wissenschaft ohnehin eine gesamtstaatliche Aufgabe ist, und der Bund ja auch bisher schon im Wissenschaftsbereich involviert ist, das ist ja faktisch eine Art Gemeinschaftsaufgabe. Im Schulbereich bin ich sehr für eine Dezentralisierung von Entscheidungen, aber der Bund sollte durchaus eine Art Ausgleichsfunktion haben, um insbesondere auch spezielle Programme etwa aufzuleben, die immer wieder sinnvoll sind.“ (W6)

„Nein, auch im Bereich Schule. Also wir hatten ja vor diesem Kooperationsverbot im Bereich Schule so einige Förderinstrumente, wo der Bund in Kooperation mit den je-

*weiligen Ländern Modellversuche gefördert hat. Diese ganze Förderung ist weg gefallen, das einzige, was der Bund eben dann noch macht, machen darf, sind Forschungen. [...] Also für die Schulentwicklung, auch für die Hochschulentwicklung, ist das furchtbar.“ (W10)*

*„Ich glaub, wenn, dann muss es vollständig aufgehoben werden, weil die finanziellen Probleme, die haben die Länder sowohl im Wissenschafts- und Hochschulbereich wie auch in der primären und sekundären Bildung, sekundären Bildungsbereich.“ (W11)*

Aufhebung des Kooperationsverbots nur im Bereich Wissenschaft:

*„Im Bereich Wissenschaft, die Öffnung 91b hin zu einer Förderung dann auch von hochschulischen Einrichtungen, das wäre ein akzeptabler Weg, weil es letztendlich der Einheit von Forschung und Lehre dann außeruniversitär und universitär dann auch entspräche. Also es wäre sachgerecht. Im Bereich der schulischen Bildung neige ich eher dazu zu sagen, also wir müssen, und das gibt das Grundgesetz her, andere Wege der Bildungsfinanzierung finden, um diesen beiderseitigen Ansprüchen gerecht zu werden.“ (P2)*

*„Also ich kann mir gut vorstellen, dass entsprechend dem Vorschlag der Bundesregierung, [...] einen Gesetzentwurf zum weiteren Ausbau der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich [...] früher oder später zu einem Konsens kommt. [...] Ein Konsens zu einer Ausdehnung der Kooperationsmöglichkeiten auf den schulischen Bereich sehe ich weder in dieser noch in der nächsten Legislaturperiode.“ (P8)*

*„Also ich denke es gibt eine Chance, zumindestens, und das halte ich für ziemlich sicher, wird das Kooperationsverbot für den ganzen Bereich Hochschule, Wissenschaft weg fallen, oder deutlich gelockert werden.“ (P10)*

*„Und wenn es aufgehoben wird, alles, was ich jetzt gehört habe, dann am ehesten im Wissenschaftsbereich, nicht im Schulbereich. Das wird am ehesten die Kompromisslinie sein [...] Im Grunde genommen, auch wenn man jetzt hört, dass es für die Schulen und für die Unterrichtsentwicklung und für die Unterrichtsversorgung gut wäre, wenn der Bund mitfinanzieren könnte, das, wenn das Kooperationsverbot fiele, das halte ich für ein Gerücht. Also insofern, die Kosten in der Wissenschaft deutlich größer als in der Schule. Und ich bin mir auch ziemlich sicher, selbst wenn das Kooperationsverbot fällt, dann wird der Bund diese stärkeren Möglichkeiten eher im Hochschulbereich als im Schulbereich nutzen.“ (W9)*

Aufhebung des Kooperationsverbots durch die Änderung der Artikel 104c oder 91b:

„Das ist relativ unerheblich. Da gibt's ja auch zwischen den Parteien Streit, die einen sagen 91b, die anderen sagen dies, das ist egal.“ (P4)

„Also 91b ist die Regelung für die Zusammenarbeit in der Form einer Gemeinschaftsaufgabe. Diese Gemeinschaftsaufgabe beschränkt im Gegensatz zur Regelung im Bereich der Finanzverfassung den Bund nicht auf die reine Finanzierung, sondern gibt ihnen dann auch ein inhaltliches Mitgestaltungsrecht.“ (P8)

„Ich bin eher ein Anhänger der Regelung 104c, weil das aus meiner Sicht die Souveränität der Länder mehr schont. Also in 104c die Regelung wäre so, dass der Bund zwar Geld geben kann, dass die Verwaltungszuständigkeit aber vollständig bei den Ländern bleibt. Und das ist länderfreundlicher, gerade in diesem Bereich Bildung, Kultur. Trotzdem kann der Bund das Geld, das er gibt, an Bedingungen verknüpfen, aber es betont etwas stärker eine solche Finanzhilfenregelung, dass Bildung und Kultur weiterhin Aufgabe der Länder ist. Während in Artikel 91b oder a, das sind alles Gemeinschaftsaufgaben. Das heißt, dann sind da Bund und Länder in Zukunft gemeinsam zuständig. Und wenn Sie über Gemeinschaftsaufgaben gehen, ist von vornerein die Kompetenz der Länder beschränkter oder sie sind nur noch gemeinsam mit dem Bund zu behaupten, die die Zuständigkeit haben. [...] aus meiner Sicht, eine Finanzregelung über 104c günstiger. Man kann aber auch Gemeinschaftsaufgaben so ausgestalten, dass ein Stück weit Länderkompetenzen geschont werden, also das ist für mich jetzt keine Glaubensfrage, und ich würde nicht sagen, es geht nur so, aber wenn ich jemanden Rat gebe, verweise ich immer darauf, dass aus meiner Sicht die Finanzhilfen länderfreundlicher sind.“ (W4)

Aussagen zu den Problemen bei der Diskussion um die Aufhebung des Kooperationsverbots:

„Wir wollen nicht, dass da reingefunkt wird, wir wollen Geld haben eigentlich, aber der Bund gibt natürlich nur Geld, wenn er seine Finger mit im Spiel haben kann“ (P6)

„Und man darf sich natürlich nichts vormachen, ja, wenn der Bund im nennenswerten Umfang in das Bildungssystem und Wissenschaftssystem institutionell Geld rein steckt, dann wird er auch mitreden wollen über Inhalte, ja. Also das ist ganz logisch. Die Länder wollen aber im Moment das Geld abholen und bei dem Mitreden wollen sie aber nicht so sehr viele Zugeständnisse machen. Und auch das wird nicht fliegen. Also das ist nicht kooperativer Föderalismus. Also wer nennenswert bezahlt, der muss auch irgendwie am Tisch sitzen dürfen und mitreden dürfen. Und das ist ganz normal. Und dieses Bewusstsein, glaub ich, muss sich auch erst noch bilden in der Interaktion zwi-

*schen Bund und Ländern.“ (W1)*

*„Und von daher, glaube ich, ist halt alles, was die Spielräume erhöht, um jetzt Initiativen zu befördern, aus meiner Sicht, zweckmäßig. Natürlich kann man jetzt wieder sagen, die Länder würden das anders sehen, die würden argumentieren, wir haben ein bisschen das Problem, dass der Bund uns zu stark steuernd eingreift, aber ich glaub damit muss man leben, wenn man in der Situation ist, dass man eben eine hohe Varianz hat zwischen den Ländern, offensichtlich auch ein unterschiedliches Engagement oder auch unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten wahrnimmt, dann kann man ja immer sagen, da ist es gut, wenn eine weitere Seite existiert, die eine Chance hat hier koordinierend zu wirken.“ (W2)*

*„Aber für die Länder heißt Kooperation im Prinzip nur, sie wollen Bundesgeld haben und damit machen, was sie wollen. Und die Initiative der drei Bundesländer, nach der, für einen Staatsvertrag, für die Umverteilung, Neuverteilung von Punkten der Umsatzsteuer, zielt ja letztlich darauf hinaus ab, dass die, dass der Bund Geld an die Länder gibt, zwar mit der Vorgabe, oder mit dem Versprechen der Länder, sie werden es in Bildung einsetzen, dies ist aber mit allgemein Steueraufkommen überhaupt nicht zu vereinbaren. Steuern sind nicht zweckgebunden, sondern sind nach Maßgabe der Kabinette und der Parlamente verteilbar, also Augenwischerei.“ (W7)*

### **Code KMK**

#### Kritik an der KMK:

*„Ja, wir [die KMK] haben ein Umsetzungsproblem, weil es einige Regelungen gibt, die man als Regelungen ändern muss.“ (P3)*

*„Wir [die KMK] haben kein Erkenntnisproblem, wir haben ein Umsetzungsproblem in der Bildungspolitik. [...] Entscheidend ist, [...] die Umsetzung, wir haben in ganz viele Fällen haben wir Vollzugsprobleme und keine Rahmensetzungsprobleme.“ (P1)*

*„Ich glaube die KMK ist ein sinnvolles Exponent der Koordinierung, der Bildungspolitik, sowohl was den wissenschaftlichen Bereich als auch den schulpolitischen Bereich betrifft, aber es gibt natürlich auch Punkte, die sehr kritisch gesehen werden müssen, meines Erachtens ist dabei insbesondere der Bereich der Umsetzung der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz [...]; aber ich glaub das Grundproblem bleibt für die KMK das Umsetzungsproblem, die Überprüfung, die Evaluation auch der Umsetzung auf klarer Datenbases unabhängig von parteipolitischen Hick-Hack, und parteipolitischen, zum Teil ideologisch eingefärbten Diskussionen. [...] wissen wir, dass die Umsetzung in den Ländern zum Teil zu sehr sehr unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit läuft und das ist das Problem der KMK und das ist auch das*

*Problem der Bildungsrepublik Deutschland “ (P6)*

*„Die KMK, die kann in der Tat ihre gesamtstaatliche Verantwortung nicht umsetzen. Weil sie an vielfältigste Vorgaben, wie auch immer, gebunden ist. [...] die KMK kann das nur aus der Sicht des jeweils einzelnen Bundeslands gucken und den kleinsten gemeinsamen Nenner dabei herausfinden für die weitere Gestaltung.“ (P5).*

*„Die Vorstellung, dass man den Präsidenten der Kultusministerkonferenz wählt, für einen längeren Zeitraum, das ist ein alter Vorschlag [...], hat man aber nicht gewollt, und ich kann mir auch nicht vorstellen, dass er sich damit durchsetzt, weil die Länder eben, behaupte ich, gar keine starke Ministerkonferenz wollen. [...] Also, das ist ja so, dass die Minister auch durch die Lande gehen und auf die KMK schimpfen, indem sie sagen, ich würde gerne, aber die KMK hindert mich daran. Oder aber ich darf nicht, weil die KMK, das ist alles Unsinn, weil die Minister ja selber die KMK sind. Diese Schizophrenie leisten sie sich, um die KMK zu Prügelknaben zu machen. [...] Das heißt, sie haben dann ein Einstimmigkeitserfordernis. Und, und das ist eine Hemmschwelle, die die KMK selber nicht selber überspielen kann. Das ist ein Hemmnis. Und das zweite Hemmnis, aus meiner Sicht, ist wirklich, dass das Interesse daran, politische Eigenwege zu gehen, größer ist, also sich zu vereinbaren. Man vereinbart sich eigentlich nur so weit, wie ein äußerer Druck das notwendig macht. Und ansonsten will man seine Ruhe haben und seine Eigenwege gehen.“ (P4)*

*„Ja, das mir dann ein Abgeordneter, die heute Minister sind, sagen, KMK, was ist das? KMK-Empfehlungen sind nur Empfehlungen, haben keinen Rechtscharakter, fühl ich mich als Gesetzgeber nicht daran gebunden, also es sind nicht die Minister, immer, ja, es sind dann aber auch Parlamente, die im Schulgesetz meinen wir müssen hier Landespolitik betreiben und Empfehlungen der KMK interessieren uns nicht.“ (P2)*

*„Also bei der KMK ist es so, nach meiner Wahrnehmung, dass die sich eigentlich zu sehr treiben lässt und zu wenig Selbstinitiativen ergreift. Die KMK könnte ja beispielsweise dadurch, dass sie mehr Themen von sich aus aufgreift, die ja Richtung Bundesbildungsrates überflüssig machen. Ein weiteres Problem ist natürlich, sag ich mal, die, die Stärke der Kultusminister der Länder in ihren jeweiligen Landesregierungen. Man hat sehr häufig den Eindruck, dass dort die Finanzminister am längeren Hebel sitzen, insbesondere gegenüber dann den letztlich entscheidenden Ministerpräsidenten.“ (P8)*

*„Nein. Sehe ich keine Bewegung. Auch nicht in der KMK.“ (P9)*

*„Wenn man sonst ein Einstimmigkeitsprinzip festhält, hat man relativ große Schwierigkeiten überhaupt irgendwie voran zu kommen, weil 16 Beteiligte, oder 17, wenn Sie den Bund mitrechnen, da kann jeder Erpressungspotential aufbauen und sagen, ich möchte*

*an anderer Stelle noch was, sonst kriegt ihr meine Stimme nicht, das kennt man. [...] Also Einstimmigkeitsprinzip ist zwar maximaler Schutz des Einzelnen, aber auch ein ziemliches Verhinderungspotential.“ (W4)*

*„Also man sieht ja, wie schwer sich die KMK tut relativ einfach Dinge zu beschließen. [...] Aber die KMK hat dazu gar nicht, weiß ich nicht, die Kraft, [...] aber offenbar passiert da nichts. Warum? Ich weiß es nicht, liegt's an der Struktur? Liegt's an den Personen, die da drin sind? Liegt's am Rückhalt der Personen in ihrem Kabinetten? Das ist ja auch ein Punkt. Wenn ich Schulpolitik voran bringen will, das geht immer auch um Geld, und das geht immer auch um Bereiche, die nicht im Schulressort zu Hause sind und dann muss ich als Person natürlich im Kabinett überzeugen, ja, gibt's da strukturelle Hemmnisse? Oder sind's die Personen, die sich nicht durchsetzen können? Das ist eine ganz komplizierte Gemängellage, die die Schwierigkeiten der KMK vielleicht erklären ließen“ (W1)*

*„Die KMK hat in der Vergangenheit nicht gut funktioniert, weil sie sehr stark politisiert war und weil die Schulpolitik sehr stark auch ideologisch aufgeladen war. Das ist ja heute nicht mehr so stark, aber es gibt immer noch parteipolitische Spaltungen in der KMK, weil halt im deutschen Föderalismus auch immer noch zwischen A- und B-Ländern differenziert wird und das macht es eben schwierig zu einer Einigung zu kommen. [...] Und insofern, glaube ich, schafft es die KMK nicht diese Fragen zu lösen, sie funktioniert, glaube ich, auch nicht besonders effektiv“ (W6)*

*„Also die, wenn man sich anschaut, was die KMK koordiniert, das ist ja gar nicht mehr so viel. [...] und die KMK dient ja im Grunde nur noch dazu minimal gemeinsame Ideen, wie beispielsweise die Bildungsstandards zu koordinieren [...]. Insofern stört die KMK nicht, aber sie hat auch keine große Bedeutung. Gerade auch in ihrer gesamtstaatlichen, eigentlich gesamtstaatlichen Aufgabe, spielt sie keine Rolle mehr. Weil die Länder koordinieren ihr eigenes Bildungssystem und treffen sich ab und zu in der KMK, aber dort wird keine großen Beschlüsse mehr getätigt. Ist mein Eindruck. [...] die steuernde Funktion der KMK ist, glaub ich, ganz gering.“ (W9)*

*„also ich bin ausgesprochen skeptisch hinsichtlich der Einigungsfähigkeit der Länder für zentrale Merkmale des Bildungswesens, Schulwesens, also wo sie eine genuine Zuständigkeit haben. [...] Das sind unterschiedliche Formen, also Finanzierung, unterschiedliche Entwicklungsstand, unterschiedliche politische Festlegungen, von denen man nicht weg kommt, das macht die Einigungsfähigkeit der Länder, glaub ich, sehr schwierig und tendenziell unwahrscheinlich.“ (W7)*

*„Also die KMK hat schon ein Erkenntnisproblem, weil wir produzieren eigentlich in den*

letzten Jahren so viele Datensätze, aber wir jetzt Wissenschaftler dürfen diese Datensätze eigentlich gar nicht analysieren. Solange wir im Sinne deutschlandweite Vergleiche machen, ist das alles kein Problem, aber sobald wir auf die Bundesländerebene gehen wollen, uns angucken wollen, ob denn Unterschiede in den Bundesländern Auswirkungen haben auf die Kompetenzentwicklung, wird uns von Seiten der KMK einen Riegel vorgeschoben. [...] Wettbewerbsföderalismus ist ja gar nicht möglich, wenn wir solche Datensätzen gar nicht analysieren dürfen. [...] Umsetzungsproblem auf der anderen Seite hat sie natürlich auch, weil, ich mein, sie kann ja keine Innovationen anstoßen, das ist ja, das ist ja auch als Gremium, ist es auch gar nicht in der Lage. Ein Umsetzungsproblem hat sie aber natürlich auf jeden Fall, weil Schulpolitik immer wieder ein wahlkampfaktisches, ein wahlkampfaktisches Spielwiese der Landespolitik ist. [...] Von daher hat die KMK ein Erkenntnis- und Umsetzungsproblem, also beide Sachen.“ (W12)

#### Argumente für die KMK:

„[...] und die KMK koordiniert und steuert und sichert von dem Setzen von Rahmenbedingungen die bundesweite Vergleichbarkeit, das ist Rolle der KMK und die nimmt die KMK auch wahr. Aus meiner Sicht zunehmend verbindlich und richtig. [...] Die KMK muss ihre Aufgaben wahrnehmen, und dann braucht sie auch gar nicht bestärkt werden, weil sie dann stark ist.“ (P1)

„Also so furchtbar viel ist da nicht zu verändern und zu vereinheitlichen. [...] Ja, ich glaube, dass man nochmal ein bisschen innerhalb der KMK sich überlegen muss, wo haben wir eigentlich wirklich Probleme der Vereinheitlichung. Also wo ist das noch nicht geglückt? Das ist sicherlich bei der Einstellung der Lehrer“ (P3)

„Aber ihnen vorzuwerfen, dass sie den Ratschlag der Wissenschaft nicht annehmen, das trifft nicht zu, ansonsten hätten sie das IQB nicht gegründet, ansonsten hätten sie sich mit der empirischen Bildungsforschung nicht auf den Weg gemacht, und und und.“ (P2)

„Manchmal, das deutete ich vorhin schon an, sind sich Kultusminister relativ schnell einig. Wenn sie aber ihre Parlamente befragen müssen, alle Abgeordneten zustimmen müssen, diese Abgeordneten dann wiederum Interessenvertretungen zugehörig sind, bestimmten Berufsgruppen angehören, und dann wiederum in einem parlamentarischen Verfahren mit sachverständigen Anhörungen jede Menge Institutionen und Interessenvertretungen ins Spiel kommen, dann tobt plötzlich die Schlacht“ (P7)

„Die KMK ist sicherlich wiederum wichtig, wenn man Bildungsföderalismus hat, braucht

*man ja immer wieder eine Klammer, die das irgendwie zusammenführt und so weiter. So viel man über die KMK geschimpft hat, man muss sich vorstellen, was wäre eigentlich, wenn es die KMK nicht gäbe? Man hätte sicherlich einige Entwicklungen gehabt, die im Nachhinein auch niemanden richtig freuen würden.“ (W5)*

*„[...] würde ich sagen, die KMK-Geschichte ist gelegentlich etwas verkrustet und bürokratisch, aber ich sehe im Moment auch keine andere Institution. Es wäre vielleicht sinnvoll man würde die Kultusministerkonferenz etwas mehr dynamisieren.“ (W3)*

*„Naja, aber die Kultusministerkonferenz ist ja von ihrer Anlage nicht dafür beschaffen eine Art Innovationsgremium zu sein. Das ist im Grunde ein Entscheidungsgremium. [...] Wenn die bei jeder Landtagswahl ein Minister ausgewechselt wird, weil, was weiß ich, eine andere Partei gewinnt und ein anderer Bildungsminister in diesem Gremium ist, dann ist natürlich auch klar, dass das keine geeignete Governancestruktur ist, um so gesamtgesellschaftliche Entwicklungen im Blick zu haben. [...]die KMK ist ja im Grunde Vereinheitlichungsgremium, die Umsetzung findet auf der Landespolitik statt.“ (W12)*

#### Vorschläge zur Stärkung der KMK:

*„Ja, wie denn? Wenn sie den Föderalismus gleichzeitig haben! Dann wird doch jedes Land für sich erst mal behaupten, dass sie den richtigen Weg haben.“ (P5)*

*„Die KMK muss ihre Aufgaben wahrnehmen, und dann braucht sie auch gar nicht bestärkt werden, weil sie dann stark ist.“ (P1)*

*„Also, es ist auch ein strategischer Punkt [...] die Parlamente stärker in Entscheidungsprozesse einzubinden, ihnen zu erklären, was hier passiert, weil die Situationalität und Gegensätzlichkeit ist dann sehr oft kontraproduktiv. [...] Ich brauch die Finanzminister, die eine höhere Sensibilität und Bewusstsein für Bildungskomplexität haben müssen, ich brauche Ministerpräsidenten, die dahinter stehen, [...] brauche aber kein ständiges Gemecker über die KMK und die Kultusminister, denn die machen ihren Job. [...] und dass man auch mal konstruktive Kritik an die Institutionen und an die Inhalte ran geht, und nicht ständig meint [die KMK] abschaffen zu müssen. Ja, wie die FDP das tut. Das find ich immer lustig. "Schafft die KMK ab", und da frag ich mich: und dann? Dann macht jeder wirklich seins - oder wie?“ (P2)*

*„Ich finde wir müssen, die KMK muss sich unabhängiger von Regierungswechseln machen. [...] und dennoch sage ich, wir brauchen eine höhere Verbindlichkeit der Beschlüsse nach Möglichkeit auch nach Mehrheitsprinzip in der KMK, um hier an dieser*

*Stelle hinweg zu kommen von dem kleinsten gemeinsame Nenner, der immer wieder bei den langwierigen Diskussionen zwischen den Bundesländern heraus kommt.“ (P6)*  
*„Die KMK ist ja einige der wenigen Ministerkonferenz, die ja einen riesigen Apparat hat. Ich glaube eher, dass der Apparat und die große Ansammlung an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern schon nochmal darauf hingucken müssten, werden müsste, inwiefern hier Bürokratie abgebaut werden kann.“ (P9)*

*„Ich denke, dass ein solcher Bildungsrat die KMK sehr gut ergänzen könnte. [...] Die Kultusministerkonferenz wird nach wie vor das Gremium sein, in dem die Entscheidungen zur Bildungspolitik getroffen werden.“ (P10)*

*„Indem man sie, sag ich mal, stark entschlackt, durchaus mit sozusagen, durch eine Ratsexpertise versieht und sagt, na gut, jetzt wollen wir ein paar unabhängige Gutachten einkaufen und so weiter, dann hätte die Kultusministerkonferenz würde weg kommen von der Definition des Minimalkonsenses. [...] die KMK müsste erst mal modernisiert werden und [...] bei ihr stärker die Aufgabe anlagern würde, ein paar unabhängige wissenschaftliche Beratungen zu organisieren und zu beschaffen. Das könnte dann schon in diese Kombination eines, sagen wir mal, bürokratischen Aushandlungsprozesses ergänzt mit wissenschaftlichen Input besser sein als jetzt.“ (W3)*

### **Code Bildungsrat**

Bildungsrat wird als wünschenswert angesehen bzw. wir brauchen einen neuen Bildungsrat:

*„Ich finde, es ist durchaus eine Tiefenüberlegung wert im Bildungsbereich über die Schaffung eines ähnlichen Instruments nachzudenken, das könnte durchaus ein Bildungsrat sein. [...] Das würde ja nicht auf eine Abschaffung der KMK hinaus laufen, denn die umzusetzenden Beschlüsse würden nach wie vor dort gefasst. [...] diese Struktur, sagen wir mal, in der Initiativen ergreifendes Beratungsorgan einerseits und Beschlussfassen des exekutives Organ andererseits, könnte ich mir im schulischen Bereich, genauso wie im Wissenschaftsbereich vorstellen.“ (P8)*

*„Ich halte das auch für wünschenswert, dass man ein solches Gremium schafft. Das wird nicht die Kultusministerkonferenz ersetzen. So wenig wie der Wissenschaftsrat die gemeinsame Wissenschaftskonferenz ersetzt.“ (P10)*

*„Ich halte die Idee für grundsätzlich richtig. Ich glaube nicht, dass es um eine Ersetzung oder Entmachtung der KMK geht, sondern in Anlehnung an die Wissenschaftskonferenz hier Entscheidungen vorbereitet werden können für die verantwortliche Politik. Aber so verbindlich vorbereitet werden sollten, dass auch wirklich alle Bundeslän-*

der sich an die einmal gefassten mit Expertise unterlegten Beschlüsse dann auch halten. Das ist das grundsätzliche Problem. [...] die Vielzahl der Gremien, die wir ja auch in der KMK haben, ob die nicht im Übrigen auch durch einen Bildungsrat vielleicht überflüssig wird [...] das würde ich mir davon persönlich zumindest davon erhoffen“ (P6)

„Also das ist sozusagen allein durch die Organisation einer KMK hat man sicherlich nicht das Verhältnis Politik-Wissenschaft gelöst, sondern das muss auf andere Wege laufen.“ (W5)

„Das würde auch der KMK helfen, die würde nicht entmachtet werden, was ja auch ein bisschen Sorgen sind. [...]. Also grundsätzlich stehe ich der Idee sehr sehr positiv gegenüber.“ (W1)

„[...] vom Wissenschaftsrat bin ich sehr angetan. Von dem, was ich da irgendwie erlebe und die Qualität und auch die Qualität der Auseinandersetzung. Würde ich mir wünschen für den Bildungsbereich.“ (W2)

„Das Einstimmigkeitsprinzip schützt zwar jeden Einzelnen maximal, aber es verhindert sehr häufig Lösungen und von daher denke ich, wenn man eine Institutionalisierung möchte, dann muss man möglicherweise doch vielleicht neueres Gremium schaffen, und versuchen vielleicht sowas wie einen Bildungsrat oder einen Wissenschaftsrat neuer Form zu schaffen, wo man möglicherweise auch mit etwas abgeschwächteren Formen als einer Einstimmigkeitsregelung arbeiten würde. Also wo man dann mit qualifizierten Mehrheiten möglicherweise bereit wäre zu arbeiten“ (W4)

„Eine Institution, die ein Stück distanziert und nach fachlich wissenschaftlichen Kriterien Empfehlung zur Entwicklung des Bildungssystems gibt, die wäre schon sinnvoll. Man sieht das ja auch daran, dass die Länder selber ja sich immer wieder sich solcher Instrumenten bedienen [...] also auf Länderebene gibt es an vielen Stellen genau diese wissenschaftlichen Beratungsgremien, ich finde für die gesamtstaatliche Bildungspolitik und Bildungsentwicklung bräuchten wir sowas auch“ (W10)

„den Wissenschaftsrat [...], aber das ist ja im Grunde genommen ein erfolgreiches Gremium [...] Und so etwas gleiches würde man sich eigentlich auch wünschen für den Bereich der Schulpolitik“ (W12)

„Bildungsrat hat ja Beratungsfunktion. [...] kann Kooperation unterstützt werden durch solche Beratungsgremien. Und deswegen, glaub ich, dass das eine durchaus vernünftige Lösung wäre.“ (W6)

„also das ist ein langer Prozess, ich würd sagen, durchaus wünschenswert, aber nicht einfach zu installieren.“ (W2)

Bildungsrat wird als nicht wünschenswert angesehen bzw. wir keinen neuen Bildungsrat brauchen:

„Nein, wir brauchen keinen Bildungsrat. Es hat ja immer einen gegeben und der ist aus guten Gründen abgeschafft worden. [...] Also es ist ja nicht so, dass es nicht genug Rat gäbe, dass es nicht genug wissenschaftliche Expertise gibt, sondern es muss gehandelt werden. Und ein Bildungsrat kann nicht handeln, weil es kein Gremium ist, dass demokratisch legitimiert ist.“ (P9)

„Absoluter Gegner davon! Weil ich weiß nicht, was er bringen soll. [...] ich sehe an dem Punkt wieder ein nettes Gremium, was wohlfeile Empfehlungen ausspricht, wo die Politik aber durch andere Rahmenbedingungen kaum Möglichkeiten diese schönen Empfehlungen dann umzusetzen. Und das auch in einem Zeitraum, der für Leute, die ihre Kinder in der Schule haben, dann auch konkrete Folgen zeigt, und Verbesserung zeigt. Also ich steh dem ganz ganz kritisch gegenüber.“ (P2)

„Ein Bildungsrat wäre ein Gremium, was ja den Charakter hat, als müsste da ja jetzt was ausgedacht werden, was gut für die Bildung wäre, wir wissen das alles. Wir haben kein Erkenntnisproblem, wir haben ein Umsetzungsproblem in der Bildungspolitik und das müssen wir eher beschleunigen, als dass wir jetzt noch einen Rat installieren müssen, so eine Art Rat der Weisen, ich find das ist eine Entmündigung der Politik, die die Politik gar nicht nötig hat.“ (P1)

„Das ist nämlich ein bisschen die Frage, was so ein Bildungsrat eigentlich, außer, dass er nochmal wirbt für Bildung und für mehr Bildungsausgaben und für mehr Vereinheitlichung im Bildungssystem soweit wie möglich oder nötig, also da gibts immer noch Sachen, die machen könnte, insofern bin ich persönlich gar nicht mal so dagegen. Politisch sehe ich die Bedeutung eigentlich nicht so sehr. Und man muss auch zugeben, dass das eine Idee war, die der Bund gemacht hatte in dem Augenblick, wo er gemerkt hat, dass er nicht richtig voran kommt. [...] es ist nicht schlecht, wenn es ein Gremium gibt, wo man auch mal solche Fragen erörtern kann, aber die Notwendigkeit ist nicht gegeben, weil wir eigentlich in den strukturellen Fragen nah beieinander sind.“ (P3)

„Ein Bildungsrat bringt aus meiner Sicht in der jetzigen Diskussions- und politischen Lage keinerlei Vorteile, aber erhebliche Nachteile. Der Bildungsrat würde weitere Expertenratschläge in die Diskussion bringen. [...] Aber wir haben keinen Mangel an Ratschlägen, wir haben auch keinen Mangel an guten Ratschlägen. [...] Wir haben das Problem gute kluge Vorschläge auch durchsetzen zu können. Und da bin ich überhaupt nicht sicher, welche Funktion der Bildungsrat dabei übernehmen wird. [...] Es

*kann nicht sein, dass irgendein, wie soll ich mal zugespitzt sagen, philosophisches Gremium, einen Kurs verortet, aber nicht durchsetzt und die Durchsetzung dann anderen überlässt. [...] es ist eine Sache der Kultusminister, dafür gibt es die Kultusministerkonferenz, Ratschläge gibt es genug, die Tat ist eher das Problem. Und ein Bildungsrat macht in so einem aufgeregten Themenfeld, wo wir jede Woche neue Ratschläge in den Zeitungen lesen, keinen Sinn mehr.“ (P7)*

*„Also da sehe ich ein bisschen, ja, wie soll ich sagen, ein Gestaltungsproblem, oder eben auch ein Akzeptanzproblem. [...] Und das andere Problem, das wir eben ein bisschen haben, ist eben, dass es einen Bildungsrat gab, der in gewisser Weise gescheitert ist. Und, die Frage ist halt, ob man schon hinreichend gelernt hat, warum man damals gescheitert ist. Aus meiner Wahrnehmung unter Anderen deshalb gescheitert, weil sich die wissenschaftliche Seite zum Teil sehr aus dem Fenster gehängt hat, und an einigen Punkten auch aus dem Fenster gelehnt hat ohne ausreichend Evidenz zu haben.“ (W2)*

*„Also sozusagen, allein durch die Schaffung eines Gremiums hat man selten etwas gewonnen. [...] Ich denke man sieht schon, dass es sinnvoll ist, oder immer wieder sinnvoll ist Expertengremien zu bilden, es macht auch Sinn, wenn die sozusagen eng kooperieren mit der Politik. Man sieht aber auch andererseits auch, dass sowas auch immer wieder zu nicht komplett überzeugenden Resultaten führt.“ (W5)*

*„Das ist mir unklar, was der Bildungs-, was solch ein Bildungsrat leisten soll, ich mein, wir hatten ja schon mal einen. Der wurde nicht, nicht zuletzt deswegen aufgelöst, weil sich die Politik bevormundet fühlte, und ich sehe nicht so richtig den Mehrwert eines Bildungsrates. Ich glaube, wir haben genügend, gerade auch im Bereich der Wissenschaft und der Bildungsforschung, der Schulforschung, auch der universitären Forschung, genügend Gesprächspartner, die, glaube ich, Politik breit beraten kann, ohne, dass man dort für solche, einen institutionalisierten Bildungsrat braucht. [...] Also da halte ich gar nichts von.“ (W9)*

*„Auch so eine Forderung, auch, ist auch typisch deutsch die Diskussion, meines Erachtens, das Vertrauen auf vermeintliche Experten und Expertengremien. [...] Und wir sehen einfach im Bildungsbereich, dass die Meinungen und die unterschiedlichen Strömungen in der Bildungswissenschaft so unterschiedlich zum Teil sind, also, das ist, die Vorstellung, meines Erachtens, abwegige Vorstellung da eine Institution zu schaffen, die die Weisheit dann hat und einvernehmlich und überparteilich entscheidet. [...] aber ich glaube das sind nicht die Institutionen, die wir brauchen oder neu brauchen oder abschaffen müssen oder verändern müssen, ich glaub, es muss einfach ein ande-*

*rer Diskurs über Qualität auch stattfinden.“ (W11)*

Es wird als realistisch betrachtet, dass ein Bildungsrat installiert wird:

*„Ich halte das für möglich, weil also der Wissenschaftsrat ist schon vorhanden, ist so eine ähnliche Institution, nach meinem Eindruck auch aus ähnlichen Erwägungen heraus geschaffen worden [...] könnte ich mir vorstellen, dass man sich vielleicht vorsichtig auch an so etwas heran traut, da gibt es sicherlich Ängste zu überwinden“ (W4)*

*„das geht dann nur, wenn die Kultusministerkonferenz auch sagt, ja, sie will sowas. Also der alte Bildungsrat ist ja auch abgeschafft worden, weil die Kultusministerkonferenz sie nicht mehr wollte. [...] Also ich halt das im Prinzip für realistisch und für möglich, ja ja. Also solche Beratungsgremien hatten wir ja auch schon [...] also insofern halte ich es erst mal, halte ich prinzipiell erst mal die politischen Rahmenbedingungen sowas zu installieren für nicht schlecht. [...] die politisch Agierenden [...] müssten dann akzeptieren, dass es einen weiteren Mitspieler gibt, nämlich einen solchen Bildungsrat, [...] Abwägung, [...] ob der Gewinn, der daraus besteht, höher ist als der mögliche Ärger. Und an der Stelle entscheidet sich dann, ob die sowas wollen oder nicht. Also so ist meine Erfahrung mit dem politischen Geschäft.“ (W10)*

*„Ich glaube, dass, über kurz oder lang, werden wir nicht drum rum kommen so ein Gremium einzuführen. [...] der Bildungsrat wird nur dann in dem Sinne eingezogen, wenn natürlich auch das Kooperationsverbot fällt. Der Bildungsrat wird nicht entstehen, solange das Kooperationsverbot aufrecht erhalten ist. Aber sobald man das Kooperationsverbot fällt, glaube ich, sind die Chancen sehr gut, dass so ein Bildungsrat dann auch wirklich dann auch eingezogen wird.“ (W12)*

*„Das müsste eigentlich realistisch sein, weil wir in der Bundesrepublik sehr häufig entsprechende Beispiele haben. Und die Politik ist ja durchaus bereit die Experten mit einzubeziehen, solange sie noch die Entscheidungskompetenz hat und die Entscheidungskompetenz wird die Politik behalten.“ (W6)*

Es wird als unwahrscheinlich eingeschätzt, dass sich ein Bildungsrat etabliert:

*„So etwas funktioniert, wie alle Änderungen im Bildungsbereich, nur mit Zustimmung der Länder. Die sehe ich kurzfristig nicht. Es gibt sicherlich solche und solche Positionen im Länderbereich, aber nach meiner Wahrnehmung sind die mehrheitlich ablehnend. Sodass ich jedenfalls nicht kurzfristig mit einem solchen Bildungsrat rechne.“ (P8)*

„Nein. Sehe ich keine Bewegung.“ (P9)

„Also ich nehme schon wahr, dass sich die Stimmen mehren, die für einen solchen Bildungsrat plädieren. Allerdings sehe ich momentan noch keine Mehrheit dafür unter den Bundesländern.“ (P10)

„Das glaube ich nicht.“ (P1)

„Bin ich unentschieden. Ob er in der Form kommen wird, wie er gerade propagiert wird, bezweifle ich. Weil ich im Moment auf Länderseite kaum die Bereitschaft sehe sich auf ein solches Instrument einzulassen. Und sie sind ja essentiell notwendig, die Länder. [...] die Effekte nicht eintreten werden, die ein solches Gremium hervorbringt, außer, dass es nochmal richtig Geld kostet, auch das ist schon wieder ein ganz zentrales Argument, wo die Länder sagen: nö, dann kann ja auch die KMK-Geschäftsstelle das wahrnehmen.“ (P2)

„Also es ist schwierig den umzusetzen. Da gibt's, glaub ich, zwei in Führungszeichen Komplikationen, die eine ist wir brauchen irgendjemand, der sich vor den Karren spannt, [...] der auch Autorität hat und nicht als Partei wahrgenommen wird in dem ganzen Geschäft. [...] der Bundespräsident [...] er hätte all die Attribute, die ich gerade beschrieben habe. Also er könnte das, glaube ich, tun. [...] Aber weil es eben, und das ist der zweite Aspekt, weil es eben doch erhebliche politische Schwierigkeiten zu überwinden gilt, die wir alle kennen, ja, also die KMK fühlt sich da irgendwo unter Druck gesetzt, aber nicht nur die KMK, auch die Länder, die glauben, jedes Einzelne für sich eben, Einfluss geben zu müssen, Entscheidungsgewalt vielleicht zu verlieren. [...] Wenn der nicht gewollt wird, von allen Akteuren, die er betrifft, dann wird er nicht erfolgreich sein können. Das heißt also, wenn es keinen Konsens in den Ländern und beim Bund gibt, das der in einer geeignet konstruierten Weise nützlich ist, dann braucht man ihn nicht gründen, denn wird er zum Scheitern verurteilt sein. Dann muss, wenn man so will, der Problemdruck so groß sein“ (W1)

„also das ist ein langer Prozess, ich würd sagen, durchaus wünschenswert, aber nicht einfach zu installieren.“ (W2)

„Ne. Also wer würde das wollen? Von den großen wichtigen Akteuren. Ich könnte mir nicht vorstellen, dass eine Bundesregierung daran Interesse hat ein neues Gremium zu schaffen, das Verunsicherung erzeugt, die Länder genau so wenig, also von daher und ich wüsste jetzt auch keinen starken Akteur, der sagt, das muss unbedingt sein.“ (W3)

„Also so, wie ich die Diskussionen verfolge, sehe ich nicht, wer da jetzt momentan, abgesehen von diesen Bildungsforschern und auch so ein paar Altpolitikern, wer das wirklich fordert momentan. Also, mir ist nicht bekannt, dass das in der politischen

*Landschaft wirklich ernsthaft diskutiert würde.“ (W11)*

*„Der ist doch von der Politik beerdigt worden, insofern. Was soll man dazu noch sagen? Also die Politik hat den Bildungsrat beerdigt. So habe ich die Veranstaltung hier in Berlin vor 2 Wochen, vor 3 Wochen, hier in Berlin wahrgenommen. [...] Jetzt, also ich fand, insgesamt, egal wo die hin koloriert waren die Minister, das die sich wohl da, auch Staatssekretäre, dass die sich auf das Feld da nicht bewegen.“ (W8)*

Wie der Bildungsrat gestaltet sein sollte:

*„Der Bildungsrat ist sozusagen der Versuch eine Plattform zu schaffen, auf der Bund, Länder und Vertreter von Kommunen und Leute aus dem öffentlichen Leben sozusagen die Rahmung vornehmen, die man im Schulbereich vornehmen, sinnvoller vornehmen kann. [...] Sie können das nur hinkriegen, wenn Sie ein Kommunikationsprozess hinkriegen, der die Entscheidungs-, die Umsetzungsverantwortlichen sozusagen gleich mit involvieren.“ (P5)*

*„Also ich glaube, dass ein Bildungsrat zur Versachlichung der Debatte um die Bildungspolitik in Deutschland beitragen könnte. Wie gut er eine solche Arbeit leisten kann, das hängt jetzt auch sehr stark damit zusammen, wie man das ganze konzipiert, man könnte an eine ähnliche Konstruktion denken wie beim Wissenschaftsrat.“ (P10)*

*„Also ich glaube zum einen, dass ein neuer Bildungsrat viel stärker als in den 1970er Jahren in der Lage wäre auf der Basis von empirischen Analysen zu argumentieren. [...] Ich glaub, dass das nicht mehr in so einer politischen Kontroverse sich abspielen würde, wie das in den 1970er Jahren noch war, [...], da haben wir in letzter Zeit eigentlich eine deutliche Angleichung von bildungspolitischen Positionen erlebt, sodass dann auch die Wissenschaftler nicht immer sofort in die Situation rein kommen würden sich politisch so oder so erklären. Also ich glaub das Ganze könnte [...] ein Stückchen empirisch gesättigter und ein Stückchen gelassener, so würde ich mir das vorstellen.“ (W10)*

*„ein Bildungsrat, die natürlich, wo KMK und Bildungsrat sehr stark natürlich zusammenarbeiten, aber es braucht, glaub ich, diese beiden Gremien, eine Art Entscheidungsgremium, aber dann so ein Gremium, dass so die strategischen Sachen einfach im Blick hat und wirklich auch einen längeren Atem auch einfach hat.“ (W12)*

Wie der Bildungsrat besetzt sein sollte:

*„das könnte durchaus ein Bildungsrat sein, der in einem zwei-Kammer-System wie der Wissenschaftsrat, sozusagen einer wissenschaftlichen Kommission und einer Verwal-*

tungskommission, berät“ (P8)

„Also so wie der Wissenschaftsrat zwei Kammern, aber gemeinsame Entscheidungen in der Vollversammlung, wo Wissenschaft und Bildung zusammen ist.“ (P3)

„Aber, ich glaube, dass es wirklich nur geht, in Analogie zum Wissenschaftsrat“ (P5)

„Wer wählt diese Experten aus? Glaubt irgendetwas, dass irgendein Gutachter oder Experte wirklich politisch unabhängig wäre? [...] Dann wird wieder genau geguckt, welche politischen Lager die zuzuordnen sind, ob es ausgewogen ist oder wie auch immer.“ (P9)

„Wir haben ja das gleiche System im Wissenschaftsbereich mit Wissenschaftsrat auf der einen Seite und gemeinsamer Wissenschaftskonferenz auf der anderen Seite. [...] Und ein solcher Bildungsrat für den Bereich Schule und frühkindliche Bildung, könnte dort Entwicklungsimpulse geben, könnte wissenschaftliche Analysen vorlegen zu bestimmten Fragen.“ (P10)

„Ich warne davor, auch mit Blick auf die oft bemühte Vergleichbarkeit mit dem Wissenschaftsrat. Also die Wissenschaft in der Form hat ganz andere Strukturen und unterliegt ganz anderen Bedingungen als Schulpolitik, Bildungspolitik. Die beiden Politikfelder sind nicht vergleichbar. [...] die Parlamente. Die sind im Bildungsrat nicht vertreten. Sie entscheiden aber qua Schulgesetze, über Strukturen und Finanzen, die entscheiden über Haushalte, über Strukturen und Finanzen, im Bildungsrat sind sie aber nicht drine.“ (P2)

„Sicher, es wird ja oft gesagt, der Wissenschaftsrat kann Modell dafür sein, dass würd im Grund auch so sehen, also Modell im Sinne von Experten aus dem Fach mit Politikern aus dem Fach, also Fachpolitiker zusammenzubringen. [...] das Übergewicht der Wissenschaft, das wir jetzt bei [dem Wissenschaftsrat] in der wissenschaftlichen Kommission haben, das ist vermutlich für einen Bildungsrat nicht so angemessen. Da muss also diese praktische Seite deutlich stärker vertreten werden.“ (W1)

„wenn Sie sich das jetzt im Wissenschaftsrat anschauen, da kommen Vertreter der Wissenschaft und der Politik zusammen. Und wenn man parallel einen Bildungsrat institutionalisieren würde, könnte man da auch Sachverstand und politische Entscheidung zusammenbringen.“ (W4)

„Also man kann das eine reine wissenschaftliche Beratung denken, denn wären das Professoren und Professorinnen, müsste man dann auch überlegen welcher Disziplin, man kann sich das aber auch als eine Art Kompetenzzentrum vorstellen, wo Wissenschaftler, wo Leute aus dem Bereich der Bildungsplanung, wo engagierte reformorientierte Praktiker drin sitzen und in dieser Kombination Beratung machen. Also da würde

*ich mich jetzt nicht fest legen wollen, ob so oder so, aber jedenfalls ein kompetentes Segment von Erziehungswissenschaftlern und Bildungssoziologen, Psychologen müsste auf jeden Fall dabei sein.“ (W10)*

*„Und in so einen Bildungsrat gehören zumindest auf der einen Seite Vertreter aus den Landesministerien, aus der Bildungsverwaltung, aber ich denke vor allem aus der Wissenschaft, also aus der Schulpolitik, Schulpolitikforscher, aber auch Leute, die aus der Wissenschaftspolitik kommen, Hochschulpolitik und Berufsbildungspolitik, weil es natürlich dann auch darum geht, ok, was sind die Schnittstellen zwischen Schule, Berufsbildung, Hochschulbildung. [...]man könnte sich auch zum Beispiel vorstellen, dass neben den amtierenden Länderkultusministern auch versierte ehemalige Kultusminister auch mit dabei sind, die diese Erfahrung mitbringen der Diskussion, aber aus diesem tagesaktuellen Geschäft einfach draußen sind und nicht nur in dem Sinne die parteipolitischen oder wahltaktischen Punkte dann im Blick haben.“ (W12)*

#### Staatsvertrag als Alternative:

*„Es würde keine Diskussion über einen Staatsvertrag geben, wenn die Diskussion Bildungsrat nicht da wäre.“ (P5)*

*„Verträge wären eine Alternative. Ob es immer Staatsverträge gleich sein müssen, darüber kann man sich streiten. [...] man kann auch darüber nachdenken hier noch mehr Klarheit einzuziehen, die man in der Tat von Vereinbarungen zu Verträgen und von Verträgen zu Staatsverträgen kommt.“ (P7)*

*„Das muss das Ziel sein, dass Schulabschlüsse, egal, wo sie abgelegt werden in Deutschland, vom Leistungsstand her vergleichbar sind. Aber auch das ist eine Aufgabe, die man ohne Staatsverträge lösen kann, wo die Bundesländer durchaus auf dem Weg sind.“ (P10)*

*„werden wir mit Blick auf diese Grundsatzfragen entweder über einen Staatsvertrag zwischen den Ländern eine höhere Verbindlichkeit in die Beschlüsse hinein bekommen müssen, oder aber der Bund muss sagen, wenn ich Geld gebe, und ihr für die Umsetzung verantwortlich sein, dann möchte ich aber am Ende auch ein Ergebnis haben und dieses Ergebnis möchte ich auch dokumentiert haben als Bund.“ (P6)*

*„Also sie können das Grundgesetz und die Rechtslage auch nicht durch einen Staatsvertrag umgehen.“ (P9)*

*„Das bringt nichts, weil der Staatsvertrag muss ja auch umgesetzt werden. [...] Der ist nicht bedeutsamer als ein Beschluss der KMK. Denn die Umsetzung muss immer noch stattfinden.“ (P3)*

„Solange der Problemdruck auf der finanziellen Seite dann nicht da ist und sich da nichts bewegt, und selbst dann, wenn der Problemdruck da ist, wird man erst versuchen oberhalb der föderalen Struktur, das ist meine Einschätzung, dass man oberhalb dieser Diskussion um eine föderale Wegstrukturierung versucht irgendwie über Staatsverträge, über Allianzen das irgendwie zu regeln.“ (W1)

„Ja, also solche Formen von Kooperationen kann ich mir vorstellen. Die sind auch sinnvoll. Weil zum Teil ja auch unsinnigste Doppelarbeit gemacht wird.“ (W10)

„[...] es gibt unendlich viele Kooperationsformen zwischen den Ländern, da ist unter der verfassungsrechtlichen Ebene sehr viel inzwischen angestoßen und auch verwirklicht worden, auch gemeinsame Institutionen geschaffen worden [...] Ob das dann immer im einzelnen in Form von Staatsverträgen sein muss, das ist eine sehr strikte, sehr starke Form der Kooperation, auch eine sehr verrechtlichte Form der Kooperation, das muss gar nicht in der Form unbedingt sein.“ (W11)

„Ich glaub eher müsste man darüber gehen wirklich so Fragen zu stellen, ob es nicht möglich ist, dass einzelne Bundesländer einfach viel viel stärker zusammenarbeiten, über geregelte, über Staatsverträge, zum Beispiel jetzt mit dem Zentralabitur, was sich Bayern, Sachsen und Thüringen da gemeinsam überlegt haben, aber was darüber hinaus wird es, glaub ich, nicht geben.“ (W12)

„Gibt ja die Versuche nach dem Staatsvertrag, die drei Länder, die mehr Umsatzsteuer haben wollen. Da werden alle zustimmen, werden sagen: super. Aber es wird keinen Staatsvertrag geben, weil der Bund nicht mitmachen wird und die anderen Länder auch nicht. Staatsvertrag heißt, die Ministerpräsidenten schließen den Vertrag und der muss ratifiziert werden durch alle Länderparlamente.“ (W7)

Das Beispiel Berlin-Brandenburg wird herangezogen:

„Sie sehen es ja, dass jede Bemühungen Berlin und Brandenburg zusammenzuführen, sich sehr sehr schwierig gestalten.“ (P2)

„In Berlin-Brandenburg war der Versuch unternommen worden. Er ist dort bei einem Volksentscheid gescheitert“ (P7)

„Sie haben bei dem Versuch Berlin-Brandenburg gesehen, dass es eben zum Teil auch von der Bevölkerung gestoppt wird.“ (P9)

„Ich hab die Diskussion in Brandenburg damals mit gemacht und die Entscheidung gegen Berlin-Brandenburg lief über die etwas Berlin-kritische DDR-Bevölkerung, die das nicht wollte mit Berlin-Brandenburg, und zwar aus Aversion gegenüber Berlin. Das ist schon gescheitert.“ (P4)

„An Berlin-Brandenburg können Sie erkennen, dass es sehr schwierig ist. Es ist ja gescheitert, es ist ja der Versuch gemacht worden, und der ist gescheitert.“ (P3)

„[...] wie das ja - ist ja gescheitert einmal in Brandenburg und Berlin.“ (P1)

„Der letzte Versuch, den es dazu gab, die Fusion von Berlin und Brandenburg, die ist deutlich gescheitert damals und ich sehe im Moment auch nicht, dass es an anderer Stelle zu solchen Fusionen per Volksentscheid kommen könnte.“ (P10)

„Der einzige Punkt in der Republik, wo das realistisch, oder wo ein Stück Realismus diskutiert worden war, ist Berlin und Brandenburg. Und da ist es aber beim ersten Mal schief gegangen und ich hab im Augenblick nicht den Eindruck, dass irgendeiner jetzt ernsthaft versucht eine Wiederauflage zu machen.“ (W10)

„Und selbst das Beispiel Berlin-Brandenburg, wo es am nächsten gelegen hätte die beiden Länder zusammenzuführen, hat ja nicht geklappt. Also, das wird auch auf absehbare Zeit, Berlin-Brandenburg ist überhaupt gar kein Thema mehr, wird das auch nicht mehr klappen.“ (W11)

„Aber allein Berlin-Brandenburg, die sind ja auch stehen geblieben.“ (W2)

„Wir haben das ja auch gesehen auch, wie schwierig das war dieser Prozess der Zusammenlegung zu Berlin und Brandenburg, als diese Volksabstimmung auch gewesen, no chance.“ (W12)

„[...] aber ich mein, Berlin-Brandenburg ist gescheitert.“ (W3)

„Wenn Sie sich zum Beispiel Berlin und Brandenburg ansehen, wo man relativ nah dran war, zu sagen, man vereinigt die, Brandenburg wird nie einer Vereinigung zustimmen, so lange Berlin so furchtbar verschuldet ist, dann müsste man die ganz Alt-schuldenproblematik vorher gelöst haben.“ (W4)

„Wir kennen historisch ja solche Fälle: Berlin-Brandenburg. Das ist ja nicht an politischen Willen gescheitert, sondern das ist am Bevölkerungswillen gescheitert.“ (W9)

„Wir haben ja Beispiele gehabt mit der nicht so lange zurückliegenden Geschichte in Brandenburg.“ (W1)

#### Eine Neugliederung wird als wünschenswert angesehen:

„Also wenn, dann müsste die Tendenz in die Richtung gehen, dass Bundesländer zusammengelegt werden, eine Tendenz zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Ländern ist ja schon durchaus feststellbar. Und wenn ich mir die finanzielle Situation von so kleinen Ländern wie beispielsweise dem Saarland oder Bremen oder Schleswig-Holstein anschau, dann stellt sich schon die Frage, ob es nicht besser wäre, wenn man diese mit größeren Ländern zusammenlegen würde.“ (P8)

„Also ich halte das für sehr sehr wünschenswert. [...] Bremen kleiner ist als meine Heimatstadt [...], und sich trotzdem noch an eine Landesverwaltung hält, dann wird's natürlich irgendwann absurd. [...] Ich halt's für dringend notwendig, weil dadurch auch Gelder frei gesetzt werden, die wir reinvestieren könnten, gerade zum Beispiel in wichtige Bereich wie Bildung.“ (P9)

„Ich würde es mir wünschen! Also von den Staatsbürgern, also würd ich sagen, es ist aus meiner Sicht nicht vernünftig, dass ich irgendwelche Bundesländer habe, die kleiner sind als manche Großstädte, die eben woanders dann im Teil eines Bundeslandes sind. [...] die Größenordnungen, die sind so unterschiedlich, würd ich sagen, das ist eigentlich schon ein bisschen Verschwendung, oder?“ (W2)

„Ich halte es für wünschenswert. [...] Ein Radikalschnitt, ich würd mich dafür nicht aussprechen. Ich würd eine Vergrößerung, von den 16 Bundesländern auf, was weiß ich, irgendwas, 10 oder 8, ich glaub, das wäre gut.“ (W1)

„Ist immer die Frage, ob wir nicht ein großes Nordland brauchen. Also viele Bundesländer sind nicht überlebensfähig und die Frage, das hängt mit der Frage des Finanzausgleichs zusammen.“ (W7)

Eine Neugliederung wird nicht als wünschenswert bewertet:

„Ja, teilen werden wir nicht hoffen.“ (P3)

„Ich würde jetzt ein Zusammenschluss von Bundesländern, würde ich jetzt, in gewissem Sinne, auch keine Vorteile sehen.“ (W12)

„Teilen auf gar keinen Fall, das wäre ja blödsinnig, weil wir doch schon zu viele haben.“ (W3)

„Also mir wäre eigentlich wohler, wenn die auf der Ebene der Kultusministerkonferenz bei solchen Geschichten ein Stückchen näher voran kommen könnten und da dann möglichst alle Bundesländer einbeziehen als wenn sich jetzt so ein paar Untergruppen bilden. Dann haben wir eben es demnächst nicht mehr mit der Kooperation von 16 Bundesländern, sondern von 5 Teilregionen zu tun oder so, ob das dann schon ein entscheidender Fortschritt ist, weiß ich nicht.“ (W10)

Eine Neugliederung wird als wahrscheinlich angesehen:

„Ich bin mir sicher, dass die jetzige Ordnung, die wir haben, gucken Sie den historischen Atlas an, auch nur eine zeitliche Episode im Verlauf der Menschheit sein wird, aber wie lange das halten wird, keine Ahnung.“ (P5)

Eine Neugliederung wird als unwahrscheinlich betrachtet:

„Bundesländer zusammenlegen, ja, das wäre dann eine Föderalismusreform im Großen, in den bestehenden Strukturen eher nicht, nein.“ (P2)

„In Berlin-Brandenburg war der Versuch unternommen worden. Er ist dort bei einem Volksentscheid gescheitert und ich wüsste nicht, warum in anderen Bundesländern nicht auch bestimmte Wählergruppen diesen Weg wählen und im Zweifelsfall haben es dann immer Politiker schwer die, sozusagen, die, das Gewohnte verändern wollen, gegen etwas Neues, was niemand richtig kennt, in einer solchen politischen Struktur gewinnt man nie einen Volksentscheid. Wenn ich jetzt an Hamburg denke, wo zumindest die regionale Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein relativ weit ist, darüber nachgedacht worden wäre, dann werden würde, über einen Zusammenschluss Nordstaat, flackert ja immer mal wieder auf, dann bin ich mir sicher, dass es auch dort Bürgerinitiativen geben wird und die werden im Zweifelsfall solche Bürgerentscheide immer gewinnen. [...] Der Bürger empfindet ja nicht den finanziellen Druck, sondern er sieht immer nur jammernde Politiker.“ (P7)

„Also ich glaube mal, dass wir in der jetzigen Konstellation weiter machen werden, dass es keine großen Veränderungen geben wird, auch bei den kleinen, Thüringen, Sachsen-Anhalt nicht, Sachsen sowieso nicht. [...] Na, es ist ja nicht billiger, wenn man Sachen zusammenlegt, das kostet trotzdem viel Geld, weil man viele in den Ruhestand schicken muss und weiter bezahlen muss, also auf die Dauer werden ein paar Governance-Kosten weniger sein, aber im Prinzip ist das nicht viel.“ (P3)

„Ich glaube das nicht. Und ich glaube auch nicht, dass das erforderlich ist.“ (P1)

„Die Situation der Stadtstaaten ist immer eine besondere. Möglicherweise stellt sich in dem Zusammenhang dann wieder mal die Frage einer Neuregelung des Bundesgebietes, da das Thema aber schon Gegenstand der Kommission I und II war und relativ schnell wieder ad acta gelegt worden ist, gehe ich mal davon aus, dass das bei der Föderalismuskommission III auch nicht viel anders sein wird.“ (P8)

„Das sehe ich nicht. Die Debatte über eine weitere Zusammenlegung von Bundesländern, die gibt es schon sehr sehr lange. Sie hat bisher nicht zu solchen Schritten geführt und ich glaube auch nicht, dass ich absehbarer Zeit solche Schritte gegangen werden. Die Bundesländer sind, pochen sehr stark auf ihre Eigenständigkeit, das ist auch meistens in den Bevölkerungen deutlich verwurzelt und Zusammenlegung von Bundesländern geht ja nach der Verfassung nur mit Volksentscheiden in den beteiligten Bundesländern. [...] Auch nicht durch finanziellen Druck.“ (P10)

„Aber ich glaube, dass das auf der Zeitschiene etwas ist, was wir wahrscheinlich nicht

so bald erleben werden. Also da müsste eine ab- vielleicht über den Prozess der Schuldenbremse ein Druck aus der Bevölkerung kommen zu sagen, wir brauchen solche Kleinstaaten wie Saarland, wie Hamburg, wie Bremen, wie Berlin nicht mehr, wir machen eine ordentliche Größe, das ist ja auch mit der Wissenschaft alles sauber unterlegt, was es da für ordentliche Größen gibt, damit Wirtschaftskraft von solchen Gebilden, von solchen Körperschaften halbwegs miteinander vergleichbar ist, dann kämen wir auch an eine andere Diskussion im Länderfinanzausgleich. Wünschenswert ist das, aber auf der Zeitschiene, naja. Ich hoffe sehr, dass es vielleicht nach der Wahl nochmal einen neuen Anstoß gibt an der Stelle, ich würd das sehr unterstützen.“ (P9)

„Und ich bin sicher, dass das auch eine gewollte Perspektive ist die Zusammenlegung von Staaten wieder voran zu treiben, aber alle historischen Erfahrungen zeigen, dass damit auch eine ganze Reihe obrigkeitsstaatlicher Ängste in Verbindung gebracht werden.“ (P5)

„Können Sie vergessen. Da hängen so viele Pöstchen und Funktionen dran. [...] Aber Sie haben so ungleiche Rahmenbedingungen, dass Sie, also ich sehe nicht, keine Anstrengung über eine Föderalismusreform III, eine Neuordnung der Bundesländer hinzukriegen, daran glaube ich nicht. [...] sind die unmittelbaren politischen Interessen in den Landtagen und in den Landesregierungen viel zu groß. Das glaube ich, also das würde ich, halte ich für ausgeschlossen.“ (P4)

„Also ein Länderzusammenschluss, eine Länderneuordnung wäre immer nur denkbar, wenn man ganz grundsätzlich auf die Finanzlage stärker miteinander klären würde. Aber da halte ich auch, die Zeit bei weitem noch nicht für reif, hier mal darüber nachzudenken.“ (P6)

„Ich hab im Augenblick nicht den Eindruck, dass irgendeiner jetzt ernsthaft versucht eine Wiederauflage zu machen. [...] Ich sehe nicht, dass irgendwo Fusionen gibt. Das widerspricht eigentlich auch allen Vorstellungen sozusagen von der Eigengesetzlichkeiten von Institutionen, dass jemand sich freiwillig abschafft.“ (W10)

„Ich halte die ganze Neugliederungsdebatte für sehr überflüssig, sie kommt aus einer bestimmten Richtung und die Ergebnisse oder die Resonanz, die diese Debatte findet, sind eindeutig, also da wird auf absehbare Zeit nichts in diese Richtung passieren, was Neuordnung betrifft. Das ist eine sehr ökonomisch, stark ökonomisch getriebene Diskussion und, die Eigeninteressen der Länder sind doch nach wie vor so groß, dass dafür eine ernsthafte Neugliederung keine, kein Raum besteht. [...] Es sei denn, dass die finanzielle Situation der Länder so prekär wird, dass dann irgendwo auch ein so großer Druck entsteht, sie zusammenzulegen, aber selbst das, glaub ich nicht. Also

*das ist momentan nicht erkennbar. [...] Die Ministerpräsidenten müssten sich ja selber abschaffen, die entsprechenden, und das ist einfach eine politische Logik, die kann man ja auch politikwissenschaftlich begründen, die einfach unreal ist, also man schafft sich nicht selber ab. Die eigenen, die eigene Machtgrundlage schafft man nicht ab.“*

*(W11)*

*„Ich bin sehr skeptisch und ich glaube, dass eine territoriale Neugliederung eher eine Frage ist, die man auf eine längere Sicht diskutieren muss. [...] bin ich eher skeptisch was eine Neugliederung betrifft. Wenn, dann wird es sicher die Stadtstaaten betreffen. [...] Wenn man mal überlegt, welche Flächenländer denn fusionieren könnten, dann sind das immer Koalitionen von Schwachen, sag ich mal, sodass also die Finanzprobleme, um die es ja hier eigentlich geht bei dieser Frage, kaum gelöst werden können.“*

*(W6)*

*„Ja, also, einen Zusammenschluss der Bundesländer wird es als solches nicht geben. [...] Also da brauch man sich, glaub ich, gar keine Illusionen zu machen, das sind auch so festgefügte Kulturen und auch so parteipolitische Traditionen, die sich ja auch je nach Bundesland ja auch deutlich unterscheiden. [...] Ich glaube, das sind solche pfadabhängigen Entwicklungen, wo es ganz schwierig wird das, klar, dann müssten irgendwie krasse Prozesse stattfinden, irgendwie, keine Ahnung, nächster Krieg, ich glaube nicht, ich glaub, das müssen solche externe Schocks sein, um vielleicht solche Sachen anstoßen zu können, aber in Friedenszeiten auf Dauer, glaub ich, wird da nichts passieren.“*

*„In der Tat kann es tatsächlich auch sein, dass es gegen eine Fusion von irgendwelchen Bundesländern spricht, dass die Schulsysteme unterschiedlich sind und in den Bundesländern die Schulsysteme auch unterschiedlich bleiben sollen.“*

*„Ich glaube nicht, dass da irgendwas passiert. Also die Neugliederungsdebatte ist in Deutschland eigentlich immer nur eine Neugliederungsverhinderungsdebatte gewesen. [...] natürlich Eigeninteressen derjenigen, die im Parlament und in der Regierung eines Landes sitzen, die sind nicht furchtbar daran interessiert, in irgendeiner größeren Einheit aufzugehen, weil es ja eigene Stellung leicht kosten kann. [...] Ich glaube nicht, dass die Ersparnisse gewaltig sind. Natürlich würde man ein Stück Regierungsparlament und Parlament einsparen, aber was wir an Verwaltung haben, brauchen wir eh tendenziell weiter. [...] Ich sehe in absehbarer Zeit nicht, dass sich da was ändert. [...] das ist ein totes Feld.“*

*„Also momentan könnte ich mir schlecht vorstellen, dass wir da in der Bevölkerung Mehrheiten finden. [...] Die Bevölkerung eine gewisse Landesidentität hat, hier auch*

das Problem, dass sobald wir hier die Länderfusionen betreiben, die Gewichte im Bundesrat ins Wanken kommen, und daran hat jeder der Mehrheit kein Interesse. [...] Die Einsparpotentiale halte ich für nicht so groß, als dass das ein entscheidendes Argument ist.“ (W3)

„Ich bin da ein bisschen vorsichtig zu glauben, dass das jetzt eben so durch ein Verwaltungsakt geregelt werden kann, wo die gewachsene Tradition, Kultur, Selbstverständnisse, Gewohnheiten, Empfindlichkeiten sich entwickelt haben. [...] Klar kann man sagen, ich sehe Einsparpotentiale dadurch, dass man die Zahl der Länder reduziert. Aber in Anbetracht der Verschuldung, kommt's nun auch nicht mehr drauf an.“ (W2)

„Halte ich es für realistisch? Da bin ich verhaltensoptimistisch, ganz ehrlich. [...] Ich sehe im Moment noch nicht die Bereitschaft, dass sich da zu bewegen, auch da muss der Problemdruck einfach wachsen. Der Problemdruck heißt, dass es letztlich Finanzprobleme gibt.“ (W1)

„Das kann ich mir nicht vorstellen. Da wird die Bevölkerung nicht zustimmen. Wir kennen historisch ja solche Fälle. [...] Kann ich mir überhaupt nicht vorstellen. Gibt es, aus meiner Sicht, im Moment auch keine Indizien für, dass das passieren könnte.“ (W9)

Alternative Kooperationen/ Verwaltungsapparate zusammenlegen:

„Sondern man kann unter gesetzlichen Kooperationsmöglichkeiten wählen, weil die Menschen ja nicht blöde sind und sehen, dass ihre Lebenswelt ja nicht an der Landesgrenze endet und dass es sinnvoll ist mit den umliegenden Orten zu kooperieren und dann wird das ganz konkret passieren.“ (P1)

„Ja, natürlich kann man das machen, aber es stößt natürlich an gewisse Grenzen, also es gibt schon Bereiche, wie ich gesagt habe, dass, zum Beispiel bei der Ausbildungsförderung oder so, wo dann Länder länderübergreifend zusammenarbeiten, aber, sagen wir mal, die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder setzt da natürlich deutliche Grenzen. Also wenn Sie an Einsparpotenziale denken, sie werden zum Beispiel nicht dahin kommen Landtage einzusparen.“ (P8)

„Es könnte sein, dass man in einzelnen Aufgaben zusammen arbeitet über Bundesländergrenzen hinweg. Da gibt es auch schon einzelne Beispiele dafür. Aber dass in ganzen Bundesländer Verwaltungen jetzt zusammen gelegt werden, das sehe ich nicht, weil die Verwaltungen müssen ja auch mit der politischen Entscheidungsebene korrelieren. Und deshalb, in Einzelfragen Zusammenarbeit, [...] solche Dinge sind sicher möglich. Aber mehr sehe ich da im Moment nicht.“ (P10)

*„Also es gibt sozusagen auch unterhalb der Länderfusion Möglichkeiten, dass benachbarten Länder da zusammen arbeiten.“ (W10)*

*„Ich glaub eher müsste man darüber gehen wirklich so Fragen zu stellen, ob es nicht möglich ist, dass einzelne Bundesländer einfach viel viel stärker zusammenarbeiten, über geregelte, über Staatsverträge, zum Beispiel.“ (W12)*

*„[...] könnte man ja regeln, irgendwie, ohne die Länder zusammenzuwerfen. Mit einem Staatsvertrag.“ (W1)*

*„Die Frage, ob man da nicht einen Mittelweg findet, der nicht ganz auf eine Fusion hinaus geht, sondern irgendwie Formen von Verwaltungskooperationen und ähnliche Formen bietet.“ (W3)*

### **Code finanzieller Druck**

#### Geld und Verantwortung:

*„Der finanzielle Druck, in dem Moment, wo die, wo Geld angeboten wird vom Bund, machen die Länder alles. Ist völlig klar. Aber sie versuchen dies auch so durchzuführen, dass sie nicht sozusagen hinterher in die Verantwortung des Gelingen genommen werden können.“ (W7)*

#### Kein besonders hoher finanzieller Druck im Moment:

*„Ich sehe nicht unbedingt, dass der finanzielle Druck im Moment höher ist als es damals gewesen ist. Also die Steuerquellen sprudeln eigentlich in einem Ausmaß, wie wir es noch nie gehabt haben. Die Konjunktur läuft, jedenfalls im Moment, sehr gut und wir wollen hoffen, dass das noch eine Weile so bleibt.“ (P8)*

#### Der finanzielle Druck ist sehr hoch und steigt:

*„Na, wie es mit den Bundesländern weiter geht, dass muss man ganz im Lichte der Finanzen sehen.“ (P5)*

*„Aber immer dann, wenn es ums Eingemachte geht, nämlich ums Geld, hört die Freundschaft über die Ländergrenzen hinweg auf.“ (P6)*

*„[...] in der nächsten Legislaturperiode mit der Einsetzung einer Föderalismuskommission III zu rechnen ist. Bekanntlich ist es ja so, dass der Finanzausgleich zwischen den Ländern, zwischen Bund und Ländern ab 2020 neu zu regeln ist. Die Schuldenbremse wird dann im vollem Umfang greifen, der Solidarpakt läuft aus, also es gibt ein ganz breites Regelungsfeld. Und alle damit befassten Bundesressorts rechnen damit, dass es zu dieser Föderalismuskommission III in der nächsten Legislaturperiode kommen*

wird. Und Föderalismuskommissionen laufen im Regelfall, und das sagt die Erfahrung aus den Kommissionen I und II darauf hinaus, sagen wir mal, Gemeinschaftsaufgaben zurück zuführen und nicht weiter auszubauen. [...] Die Kommission III wird sich, wie gesagt, primär mit Dingen befassen, die im finanzverfassungsrechtlichen Bereich liegen. Es ist ja bekanntlich so, dass der Finanzausgleich zwischen den Ländern zum meinten 2019 ausläuft. [...] Und es wird ja gerade im Hinblick auf die Ausgaben im Bildungsbereich länderseitig immer wieder ein höherer Umsatzsteueranteil gefordert. [...] Es ist bei einer Neuverteilung der Umsatzsteuer, auch über einen Staatsvertrag, nicht sicher zu stellen, dass das Geld wirklich im Bildungsbereich landet.“ (P8)

„In der Tat, diejenigen, die das Kooperationsverbot aufheben wollen, erhoffen sich damit eine stärkere Kofinanzierung des Bundes für die Bildungsausgaben der Länder. Ich glaube nicht, dass es dazu kommen wird, dass der Bund den Ländern Geld gibt. Ganz im Gegenteil stehen wir unter dem sogenannten Verschuldungsverbot einer Strategie, die vorsieht, dass es im Jahr 2020 weder der Bund, noch die Länder, künftig mehr Geld ausgeben als sie einnehmen. Tatsächlich ist es im Moment so, dass auf den meisten Länderhaushalten und auch auf Bundesebene jedes Jahr mehr Geld ausgegeben wird als eingenommen wird. Daraus kann man relativ leicht folgern, dass der Druck einzusparen auf allen Ebenen eher steigen wird. Auch auf der Bundesebene. Hier ebenfalls unter diesem Verschuldungsgebot steht und deswegen ebenfalls den gleichen Druck hat. Daraus jetzt, ergibt sich eher eine Geldknappheit auf allen Seiten, sodass mir manchmal nicht klar ist, warum Landespolitiker sich vom Bund zusätzliche Gelder erhoffen. [...] ist auch mein Eindruck, dass wir im Vergleich zur europäischen Nachbarländern einen geringeren Anteil unseres Bruttosozialproduktes und unserer Haushaltseinnahmen in die Bildung stecken als andere europäische Länder. Und diese Frage muss man lösen. Man kann sie auf zwei Arten lösen: entweder wir verschieben innerhalb des Haushaltes die Prioritäten, das würde bedeuten, dass man in anderen Ausgabenbereichen deutlich kürzen muss zu Gunsten der Bildung. Das sehe ich nicht. Dann bleibt eigentlich nur noch eine zusätzlich Einnahme, das heißt, dass man stärker über eine Erhöhung von Steuern oder Abgaben reden muss. Hier wäre die Umsatzsteuererhöhung eine Möglichkeit, aber genauso gut könnte man die Einkommenssteuer erhöhen.“ (P7)

„Wir haben aber ein grundsätzliches finanzpolitisches Problem, was die Bildungsfinanzierung betrifft. [...] Zum Einen eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und dann gibt's auch noch eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehung in diesem Kontext der Änderung des Länderfinanzausgleichs, weil Wegfall Solidarpakt eine veränder-

*te Situation bei der Aufstellung der neuen Strukturförderperiode der europäischen Union, wo ja auch gerade die neuen Länder aus der C1-Förderung herausfallen und viele Leistungen, auch im Bildungsbereich, in den neuen Ländern über europäischen Sozialfond mitfinanziert werden, also es sind verschiedene finanzpolitische Ereignisse stehen vor uns, wo Bund und Länder auch die Möglichkeiten letztendlich vor dem Hintergrund veränderter Aufgaben diese Bund-Länder-Finanzbeziehung neu zu ordnen und dann auch zu sagen, also wir stattdessen die Länder, wie auch immer, dann besser aus.“ (P2)*

*„Wenn Sie sich die Finanzsituation der einzelnen Bundesländer anschauen, nicht umhin kommen den Bund bei einzelnen Themen mit in die Finanzierungsverantwortung zu nehmen und damit werden die Länder zwangsläufig das derzeitige Kooperationsverbot längerfristig aufgeben müssen. [...] schon kommt man an dieser Stelle kaum noch eine Stelle weiter. Voraussetzung dafür wäre sicherlich ein Länderfinanzausgleich, der noch stärker als bisher die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen begründet, also eigentlich, also ganz theoretisch alle mal einmal auf Null zu setzen, für alle und zu sagen: so, wie ist jetzt eigentlich die Voraussetzung und was brauchen wir, wo ist die Industrie.“ (P6)*

*„Wird der Bund, egal, wer die Bundesregierung stellt, nicht einfach nur Umsatzsteuerpunkte neu verteilen, sondern er wird Geld geben, aber sozusagen zweckgebunden und vor allem unter Mitspracherecht, wie es ausgegeben wird. [...] Je größer die Finanznot ist, umso schneller wird man da zu einem Kompromiss kommen. [...] ich vermute, dass die Finanznot zu Kompromissen zwingen wird, die man sonst freiwillig nicht eingehen würde. Also, Politik macht ja immer nur dann Kompromisse, wenn entweder die öffentliche Meinung massiv wird, oder wenn die Finanznot zu etwas zwingt.“ (P4)*

*„Wir [Bundesländer] wollen nicht, dass da reingefunkt wird, wir wollen Geld haben eigentlich, aber der Bund gibt natürlich nur Geld, wenn er seine Finger mit im Spiel haben kann.“ (P3)*

*„Was wir brauchen, um diese jetzt geregelte Zuständigkeiten auch ausfüllen zu können, das ist, dass wir das Geld anders verteilen, weil genau dieser quasi dritte Teil der Föderalismusreform ja ausgeblieben ist, dass die Mittelbeschlüsse aus den Steueraufnahmen auch so verteilt werden, dass die neu sortierten Zuständigkeiten damit bedient werden können. Und da ist insbesondere eben der größere Anteil für die Länder auf dem entsprechenden Steueraufkommen unterblieben.“ (P9)*

*„Denn wenn die Schuldenbremse so wirken soll, und die allgemeine Wirtschaftspolitik so weiter geht wie sie es bisher geht, dann ist absehbar, dass eine ganze Reihe von Staaten dann in den finanziellen Kollaps kommen.“ (P5)*

„Der finanzielle Druck wird vermutlich der Stärkste sein. Dass die Rolle des Bundes wild diskutiert wird, wobei das ja eigentlich eine Diskussion ist, die ohnehin im Rahmen von Finanzausgleich, Schuldenproblematik eine Rolle spielen wird.“ (W6)

„Wir haben die Schuldenbremse 2009, dann der Bildungsgipfel mit der Entscheidung, dass die Bundesländer 10% ihres Landeshaushaltes für Bildung ausgeben sollen, also insgesamt im Durchschnitt, ist überhaupt niemals erreichbar, wenn Sie sich angucken, Bundesländer wie Berlin, Hamburg oder Bremen, die werden nie in diesen Topf so viel einzahlen können, dass diese Zielsetzung überhaupt erreichbar ist.“ (W12)

„Und allen Beteiligten ist klar, dass man sich ab 2020 irgendwie zumindest in der Finanzverfassung des Bundestaates etwas Neues einfallen lassen muss.“ (W4)

„Da muss der Problemdruck einfach wachsen. Der Problemdruck heißt, dass es letztlich Finanzprobleme gibt. [...] Solange der Problemdruck auf der finanziellen Seite dann nicht da ist und sich da nichts bewegt, und selbst dann, wenn der Problemdruck da ist, wird man erst versuchen oberhalb der föderalen Struktur, das ist meine Einschätzung, dass man oberhalb dieser Diskussion um eine föderale Wegstrukturierung versucht irgendwie über Staatsverträge, über Allianzen das irgendwie zu regeln.“ (W1)

„Also wenn Sie die mittelfristige Finanzplanung des Bundes anschauen, ist ab 14 vorgesehen, dass der Etat des BMBFs runter gefahren wird und egal wie, aber ich mein, in der Finanzplanung ist das so vorgesehen und mit anderen Worten, dann wird auch mancher der Träume, die da über Bundesmittel geträumt werden, ausgeträumt sein.“ (W8)

### **Code gesellschaftlicher Druck**

#### Kritik an Umfragen:

„Erst mal ist die Frage, ob die Menschen sich wirklich eine Vereinheitlichung wünschen. Und, also, und wirklich eine Zentralisierung. Weil da gibt es ja sehr unterschiedliche Befragungen, ich hab ehrlich gesagt an der Qualität der Fragestellungen häufig große Zweifel, weil teilweise in denselben Befragungen, und da muss man dann manchmal auch gucken wie tendenziös solche Fragestellungen oder sowas sind, behauptet wird, man habe festgestellt, dass eine Mehrheit für Zentralismus sei, aber sie sind gleichzeitig gegen einheitliche Prüfungen. [...] also das ist sehr diffus, sag ich mal ganz vorsichtig, was da angeblich festgestellt wird, und häufig eben auch widersprüchlich und weist eigentlich eher auf eine mangelnde Qualität der entsprechenden Umfragen hin.“ (P9)

„[...] auch viele Umfragen zeigen ein solches Bild. Ein Bild, dass meines Erachtens

*zwar die Stimmung der Bevölkerung richtig wiedergibt, aber es ist eine Stimmung. Und es ist die Frage, ob es diese Stimmung eigentlich eine politische Haltung werden kann. Häufig zeigen Umfragen, das Gefühl von Wählerinnen und Wählern. Dieses Gefühl ändert sich in dem Moment, wo dann konkrete Maßnahmen erfolgen.“ (P7)*

*„Also naja, dieser Bildungsföderalismus ist ja alles andere als populär. Also egal welche Umfragen sie da nehmen, ich hab jetzt neulich noch eine Elternumfrage gelesen, da waren 70 oder 80% für bundeseinheitliche Regelungen. Wobei die Leute, die das so sagen, sich auch immer nicht dann klar machen, was, in welche neuen Probleme man rein rappelt, wenn man bundeseinheitliche Regelungen hat.“ (W10)*

*„Die, die fordern, es soll zentral organisiert werden, die würden im zweiten Satz, im Nachsatz, und zwar, es soll so organisiert werden, wie ich es haben möchte. Also wenn die Umfrage ist, möchten Sie mehr zentrale Elemente? Sagen alle, ja. Wenn sie fragen würden, möchten Sie mehr zentrale Elemente und zwar möchten sie das System von Bayern oder NRW oder Brandenburg übernehmen, dann würden die Antworten komplett anders ausfallen. Und von daher müssen wir, glaube ich, vorsichtig sein.“ (W5)*

*„Also, ich bin mir nicht so ganz sicher, was das heißt, wenn sich die Bevölkerung was wünscht. Also zunächst mal ist es eine Frage, die man eher hin spielt, und dann sagen die: Ja. Man fragt sie, wollt ihr ein Schulsystem haben, das von der Gemeinde oder von einer anderen Gruppe gesteuert wird und man fragt nicht, wollt ihr ein Schulsystem haben, indem die Schule viel mehr Entscheidungsspielräume hat für das, was sie tut.“ (W2)*

#### Die Folgen des gesellschaftlichen Drucks:

*„Es wird nie zentral und nie gleich sein, also ist der Wunsch sowieso nicht zu erfüllen.“ (P3)*

*„Also ich kann mir vorstellen, dass schlichtweg der Druck so groß wird, dass man nach neuen Wegen suchen muss.“ (P4)*

*„Ich frag mich immer, ob der gesellschaftliche Druck wirklich so stark ist. Das ist ein publizierter gesellschaftlicher Druck. Ist er tatsächlich da?“ (P2)*

*„Also ich glaube, dahinter steckt der Wunsch auch, dass das Bildungssystem einheitlicher gestaltet ist. Man muss heute sehr flexibel sein, Schulen wechseln, zwischen Bundesländern umziehen können, und da wünschen sich Eltern natürlich vor allem mehr Einheitlichkeit. Und diese Einheitlichkeit, die muss hergestellt werden, das ist auch meine Überzeugung.“ (P10)*

„Also ich glaub, dass da der öffentliche Druck da auf die Kultusminister stärker zu koordinieren zunehmen wird.“ (W10)

„dieser gesellschaftliche Druck ist auf jeden Fall eine ganz ganz wichtige Größe hierbei, der auf jeden Fall eine Rolle spielt, gerade bei den Schulstrukturfragen. [...] ich glaube, über kurz oder lang, der gesellschaftliche Druck auch dazu führen, dass in den anderen Bundesländern, wie Bayern, Hessen, die sich, glaub ich, auf Dauer, diesem Trend Richtung von Zweigliedrigen Schulsystemen einfach nicht entziehen können. Wird vielleicht noch 10, 20 Jahre dauern, aber, ich glaube von der Tendenz her werden sie am Ende doch noch herunter brechen und zwei Einrichtungen, Zweigliedrigkeit gehen.“ (W12)

„Ich glaube, der [gesellschaftliche Druck] wird tendenziell zunehmen, weil dieses Bedürfnis in der Gesellschaft zu sagen, Bildungschancen sollten überall gleich sein, die Mobilität sollte erleichtert werden, der nimmt tendenziell zu. [...] Je mehr diese Mobilität zunimmt, desto stärker wird der Druck aus der Bevölkerung zunehmen zu sagen, man möchte zumindest eine gewisse Vereinheitlichung haben, ich glaube, das muss nicht unbedingt alles gleich werden, also man wird Unterschiede im Schulsystem sicher beibehalten können, aber der Wechsel muss erleichtert werden und das lässt sich noch deutlich verbessern.“ (W4)

„Gleichzeitig ist es sicherlich schon so, dass die, der Druck der Öffentlichkeit oder das Unverständnis für manche Entwicklungen einzelner Länder schon dazu führt, dass überlegt wird, wie kann man das denn wieder zusammen führen.“ (W5)

„[...] ein Unbehagen am Föderalismus, der ist deutlich, aber es muss sozusagen konkret fest gemacht werden, an bestimmten Mängeln [...] brauchen wir ein zivilgesellschaftlichen Druck auf die Länder? Die werden nur tätig, wenn sie von außen Druck kriegen und bedroht sind, dass sie Wahlen verlieren könnten. Das ist das einzige, was hilft, das ist meine Überzeugung.“ (W7)

„[...] kann ich mir vorstellen, dass der gesellschaftliche Druck in die Richtung wächst, ich kann mir nicht vorstellen, dass der Druck in die Richtung Vereinheitlichung geht, also jetzt mal ganz radikal gedacht, dass man die Bundesländerreform soweit gehend interpretiert, dass man den Föderalismus abschafft.“ (W1)

„Also ich gehe weder von gesellschaftlichen noch von politischen Druck aus. [...] Also, ich glaub die Länder sehen immer wieder, wenn es solche Veranstaltungen gibt wie die fünf Stiftungen jetzt, die so Initiativen haben, sehen, dass es eine Aufmerksamkeit, eine öffentliche Aufmerksamkeit gibt, haben sie nicht gern. Und der Bund tut auch alles, um die Länder zu ärgern, immer wieder, sie vorzuführen, oder zu zeigen, was die

*Länder nicht können.“ (W8)*

*„Das wird sicher ein Punkt sein, der die Politiker zum Nachdenken bringen wird. [...] der Druck hat auch schon, ein Stück weit in der ersten Föderalismusreform eine Rolle gespielt, war aber seiner Zeit zu schwach. [...] Aber, ich glaube, dass diese Diskussion in der Gesellschaft und die Tatsache, dass die Leute durchaus sehen, dass bundes-einheitlich koordiniert werden muss, zumal ja Bildungspolitik inzwischen schon eine internationale Dimension hat, dass das dazu führen wird, dass man auch die Rolle des Bundes entweder stärker diskutieren wird. Die Diskussion läuft ja und die Länder werden da irgendwann auch etwas sachlicher darauf reagieren müssen.“ (W6)*

### **Code Abschlussfrage Bildungsföderalismus**

#### Wunsch den Bildungsföderalismus zu erhalten:

*„Aber ich sage mal, diese Republik ist mit dem Bildungsföderalismus, ja, nun nicht schlecht gefahren.“ (P8)*

*„Ich glaube Deutschland muss sich überhaupt nicht verstecken mit seinem Bildungsföderalismus. Trotz mancher Schwächen. [...] Ich glaube der Bildungsföderalismus hat eine Zukunft, aber nur dann, wenn wir ihm wieder mehr Akzeptanz in Deutschland zu schaffen. Bei den Eltern und den Schülern, die in erster Linie davon betroffen sind, und das geht nur, wenn wir eine höhere Verbindlichkeit der Entscheidungen und Beschlüsse der Kultusministerkonferenz hinbekommen. Und das für alle Länder verbindlicher als bisher. Das ist, glaube ich, die entscheidende Voraussetzung.“ (P6)*

*„Also ich bin da auch durchaus ein bisschen skeptisch, ich find nicht, dass der Bund den Anspruch erheben sollte in Bildungsfragen mit zu bestimmen.“ (P3)*

*„Ich befürchte, dass der Bildungsföderalismus weiterhin scharf in der Kritik steht, weil er insbesondere von einer zusätzlichen Gruppe aufs Korn genommen wird, die bisher auch in ihren Befragungen noch keine Rolle gespielt hat. Im Bildungsföderalismus, der bekommt Angriffe, natürlich von der Bundesregierung, die gerne hier einen, auch Gestaltungsfeld sichern möchte, aber insbesondere von einer Reihe wenigen, aber sehr wortkräftigen Stiftungen, hier nenne ich mal Bosch-Stiftung, Telekom, auch Bertelsmann manchmal, die sozusagen im Grenzgebiet zwischen Bildungsförderung und Bildungspolitik unterwegs sind.“ (P7)*

*„Ich würde ihn nicht eintauschen wollen gegen was Zentralistisches, auch wenn es sozusagen keine Hinweise dafür gibt, dass das besser oder schlechter oder irgendwas ist, ich würde, das ist einfach Teil unserer Kultur und das würde ich ungern über den Haufen, einfach so, weg geben wollen. Ich finde Vielfalten gut, ein kulturelles Gut, was*

*ich behalten wollte, und Bildung, das ist eine Facette dieses vielfältigen kulturellen Guts.“ (W1)*

*„Ja, aber ich meine, auch als Bildungsforscher habe ich keine Hypothese, dass das System besser wird, nur dadurch, dass es eine zentrale Macht gibt, die das alles regelt. [...] Also sie merken schon, ich bin kein Föderalismusgegner!“ (W9)*

*„Ich hoffe nicht, dass es ums abschaffen [des Bildungsföderalismus] geht. Intern denken die Länder darüber nach, also auf der Amtsebene denken die über eine Revision der Gesamtstrategie nach.“ (W7)*

Einschätzung, dass der Bildungsföderalismus erhalten bleibt:

*„Ich glaube, dass es vom Grundsatz her beim Bildungsföderalismus bleibt.“ (P1)*

*„Es wird nie zentral und nie gleich sein, also ist der Wunsch sowieso nicht zu erfüllen. [...] Also so eine Kompetenz wird's nie geben, dass es ein Bundesschulgesetz gibt, das wird's nicht geben. Wäre ja auch schrecklich. [...] also ich bin der festen Überzeugung, dass die Wurzel in Deutschland föderal bleiben wird, und dass der Kern die Bildungspolitik ist.“ (P3)*

*„Zentralisierung als Gegenpol zu den föderalen Strukturen würde ich vor dem Hintergrund gewachsener föderaler Strukturen als nicht machbar halten. [...] Es wird ihn weiter gehen. Weil es a) eine Verfassung und auch in der Mentalität unseres Landes begründet ist und ich sehe in absehbarer Zeit strukturell keine Veränderung auf uns zukommen, im Zusammenwirken der Länder wird es Veränderungen geben, dessen bin ich mir bewusst, die Einen schneller, die Anderen weniger schnell, aber an der grundsätzlichen föderalen Struktur, denk ich, wird sich in Deutschland da in absehbarer Zeit wenig tun, zum Glück.“ (P2)*

*„Also, es wird beim Bildungsföderalismus bleiben, und die jetzigen Strukturen werden die Differenzen zwischen den Ländern, was ihre Finanzkraft betrifft und was auch, also, ihre Gesamtsituation betrifft, es wird sich nicht verändern.“ (P4)*

*„Mal abgesehen davon, dass das nach der Ewigkeitsgarantie gar nicht möglich ist, kann ich mir nicht unbedingt vorstellen, dass ein Bundesministerium für Bildung, was für 40.000 Schulen zuständig wäre da zu besseren Standards in der Lage wäre, als es die Länder für sich sein können. [...] Also ich sehe nicht, dass der Bildungsföderalismus kurz- oder mittelfristig in irgendeiner Form grundsätzlich gefährdet ist.“ (P8)*

*„Und der Weg, wenn wir mal ehrlich sind, zumindest die Wege, die erfolgreich sind, der geht ja in genau die umgekehrte Richtung, nicht zentral, sondern der geht hin zu einer noch weiteren Differenzierung, indem man Schulen selbstständig macht.“ (P9)*

„Also ich glaube, dass wir auch in Zukunft ein föderales Bildungssystem haben werden, aber wir werden mehr einheitliche Rahmensetzungen haben. Und wir werden auf der anderen Seite mehr Freiheiten für die einzelne Schule in Zukunft haben ihre pädagogischen Konzepte zu gestalten.“ (P10)

„Och, der ist zäh, der wird sich halten, da bin ich, also ich glaub, also er wird sich anpassen, es wird ein paar Modifizierungen geben“ (W10)

„Ja klar! Das ist der Kern des deutschen Föderalismus. Also wenn der Bildungsföderalismus in irgendeiner Form, ich könnte es mir überhaupt nicht vorstellen, wie auch abgeschafft würde, dann wäre auch der deutsche Bundesstaat zu Ende. Also weil der Bildungsbereich ist faktisch die letzte Domäne, wo die Länder noch einigermaßen Gestaltungsspielräume haben. Und wenn dieser Bereich weg fällt, dann ist von den deutschen Ländern nichts mehr übrig.“ (W11)

„[...] auf eine gesamtstaatliche, ein gesamtstaatlicher Blick wird als solcher gar nicht so viel bringen, eine zentralstaatliche Regelung hier einzuführen, weil es immer natürlich auch auf die konkrete Situation ankommt und ich glaube für eine erfolgreich Schulpolitik ist es gut, wenn es sozusagen diesen Mehrebenencharacter gibt, aber dann natürlich eine ganz starke Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen.“ (W12)

„Ich glaube der Bildungsföderalismus hat eine Zukunft, er muss allerdings ein Stück weit reformiert werden. [...] Ich würde sagen, Bildungsföderalismus kann so bestehen werden, dass man sagt, Bildung bleibt Zuständigkeit der Länder, also ich wäre kein Anhänger des Zentralstaats letztlich.“ (W4)

„Es wird immer ein Bildungsföderalismus sein, das heißt die Länder werden immer eine sehr starke Rolle spielen. Und er wird wahrscheinlich immer in Bewegung sein, weil man immer versuchen muss die Gewichte zwischen Bund und Länder vernünftig auszutariieren und man muss immer auch nach der geeigneten Form der Koordination suchen, wahrscheinlich ist das Letztere das Thema, um das es in naher Zukunft geht.“ (W6)

„ich bin ein großer Anhänger der These, dass Bildungsföderalismus eine gewisse feste Varianz erzeugen kann. [...] Also insofern würde ich da schon eine Zukunft sehen, zumindest überzeugt mich die Alternative einer stärkeren Zentralisierung auch nicht.“ (W3)

„Nur, bin ich mir nicht sicher, was passiert, wenn jetzt alle 16 Kultusministerien abgeschafft werden würden, was dann die Leute sagen würden. [...] Und von der Grundrichtung her, ich halt's für nicht realistisch, dass wir den Föderalismus in Deutschland abschaffen werden, wird nicht funktionieren, da gibt's auch zu viel

*Landmannschaftlichkeit. Die Frage ist nur, findet man Wege, die sagen wir mal, einen flexibleren Umgang und eben auch, flexibel in dem Sinne, dass man mehr Einheitlichkeit, auf den Weg bringt?“ (W2)*

Keine großen Veränderungen zu erwarten:

*„Also ich glaube mal, dass wir in der jetzigen Konstellation weiter machen werden, dass es keine großen Veränderungen geben wird. [...] Ich glaube, dass wir auf einer ganz guten Phase sind, weil interessanter Weise Bildungspolitik und auch Wissenschaftspolitik in den Ländern an relativer Bedeutung gewonnen hat.“ (P3)*

*„Ich glaube, dass es da nicht viele Veränderungen geben wird.“ (P9)*

*„[...] erwarte ich auch höchstens kosmetische Reparaturen im politischen Bereich. Keine Seite hat in Wahrheit in Zukunft mehr Geld für Bildung, es sei denn es gibt eine grundsätzliche Veränderung in der Einnahmesituation. Und deswegen werden alle Diskussionen über Kooperationsverbot und Ähnliches eher die Öffentlichkeit bedienen und die jeweiligen Klientel, als wirklich substantiell Veränderung im Verhältnis der Bundesregierung zu den Ländern wirklich herbei führen. Daran glaube ich nicht.“ (P7)*

*„Es wird keine Föderalismusreform III geben.“ (P4)*

*„Ich denk, das wird so weiter gehen. Ich seh da keine großen Veränderungen. [...] Die spannende Frage wird sicherlich sein, inwieweit man vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung die Bildungsausgaben konstant hält und starkulisiert, dadurch würden sich ja für weniger Bildungsteilnehmer die Ausgaben letztlich erhöhen, das ist ja eine der Hoffnungen, aber angesichts der extrem knappen Kassen von Bund und Ländern, glaube ich nicht, dass es dazu wirklich auch längerfristig dann kommt.“ (W11)*

*„Momentan habe ich den Eindruck, passiert da gar nicht so viel. Wir haben ausgewählte Felder, die stärker zentralisiert werden, aber die liegen meines Erachtens im Bereich Wissenschaft, Forschung und Entwicklung. Und da, wo sozusagen solche Sachen stärker werden im Bereich von Schule, werden wir im Grunde zum System verstärkter Anerkennung kommen.“ (W3)*

*„Bleibt wie es ist. Ganz schlecht. Bin da nicht sehr opti- kann ich mir nur wiederholen, bin da nicht sehr optimistisch.“ (W8)*

Zu erwartende Veränderungen:

*„[...] über gewisse Umgestaltungen nachdenken. Ich hab ja schon gesagt, also, zum Beispiel die KMK wäre aus meiner Sicht gut beraten bestimmte Themenstellungen von*

*sich aus aktiv aufzugreifen und nicht erst in dem Moment auf ihre Tagesordnung zu setzen, wo das Thema von außen an sie heran getragen wird oder bundesseitig an sie heran getragen wird. [...] Wie gesagt, im schulischen Bereich würde ich mir entweder die Einrichtung eines Bildungsrates oder eine größere Innovationsfähigkeit der KMK wünschen.“ (P8)*

*„[...] aber wir werden mehr einheitliche Rahmensetzungen haben. Und wir werden auf der anderen Seite mehr Freiheiten für die einzelne Schule in Zukunft haben ihre pädagogischen Konzepte zu gestalten.“ (P10)*

*„[...] da muss es Veränderungen geben. Und die werden mit den Mitteln des föderalen Flickenteppichs nicht machbar sein. Das ist so meine These. [...] Man wird viel mehr darauf setzen müssen demokratisch transparente Strukturen zu haben.“ (P5)*

*„Nein. Nein, eigentlich sehe ich [eine Föderalismusreform III] so im Großen und Ganzen nicht auf uns zukommen, weil ich, sagen wir mal so, mit Ausnahme Länderfinanzausgleich und Neuordnung Bund-Länder-Finanzierung, das wären dann so Punkte, die dann nochmal hineinlaufen könnten. Für den Bildungsbereich eher weniger. [...] im Zusammenwirken der Länder wird es Veränderungen geben, dessen bin ich mir bewusst, die Einen schneller, die Anderen weniger schnell.“ (P2)*

*„Möglicherweise wird man sich im Hinblick auf die Hochschuleseite nacheinander fragen nochmal, über den 91b einigen können, das wird ja momentan von den A-Ländern politisch blockiert, obwohl die ja inhaltlich auch dieser Meinung sind das zu machen. Wünschenswert wäre, dass die Finanzströme so geändert werden, dass sie dem Föderalismus, so, wie wir ihn jetzt organisiert haben, entspricht.“ (P9)*

*„Ich glaube, dass es vom Grundsatz her beim Bildungsföderalismus bleibt, dass es zurecht einen stärkeren Blick auf das Einlösen der Vergleichbarkeit gibt, ich wünsche mir, dass es zu einer Aufhebung des Kooperationsverbots auch in Sachen Schule kommt und ich setze darauf, dass es stärker eine dezentralisierte, also eine kommunal, dass die Rolle der Kommunen noch weiter gestärkt wird.“ (P1)*

*„[...] in der nächsten Legislaturperiode mit der Einsetzung einer Föderalismuskommission III zu rechnen ist. Bekanntlich ist es ja so, dass der Finanzausgleich zwischen den Ländern, zwischen Bund und Ländern ab 2020 neu zu regeln ist. Die Schuldenbremse wird dann im vollem Umfang greifen, der Solidarpakt läuft aus, also es gibt ein ganz breites Regelungsfeld. Und alle damit befassten Bundesressorts rechnen damit, dass es zu dieser Föderalismuskommission III in der nächsten Legislaturperiode kommen wird. Und Föderalismuskommissionen laufen im Regelfall, und das sagt die Erfahrung aus den Kommissionen I und II darauf hinaus, sagen wir mal, Gemeinschaftsaufgaben*

zurück zuführen und nicht weiter auszubauen und insofern könnte sich dann eine neue Problematik stellen.“ (P8)

„Ich glaube, man könnte umgekehrt eine Menge Akzeptanz für den Länderföderalismus wieder bekommen, wenn man den Eltern die verschiedenen Verantwortlichkeitsebenen deutlich machen könnte und wenn vor allen Dingen zwischen den Bundesländern nicht so viele Hürden wären. Also, die verschiedenen Schulformen, gerade im mittleren Bereich, sind zum Teil unüberwindbare Hürden.“ (P6)

„Man wird irgendwann im Rahmen, insgesamt, Finanzreform der Bundesrepublik Deutschland [...] Dass die Verteilung der Steuereinnahmen anders gemacht wird, eher noch zu Gunsten der Länder, denn das ist das eigentliche Problem.“ (P3)

„[...] es wird stärkere länderübergreifende Kooperationen geben. [...] Und ich denke, dass wir, also meine Prognose wäre, wir werden mehr solcher Bewegungen haben, wir werden also eine stärkere Angleichung, höheres Maß an Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern haben, mehr frühe Anerkennung und sowas, bei gleichzeitiger substanzieller Beibehaltung der föderalistischen Struktur.“ (W10)

„Es wird auch in Zukunft mehr auch sich dahingehend auch entwickeln, dass sich zunehmend mehr auch einzelne Bundesländer hierbei zusammenschließen, um bestimmte Sachen durch zu realisieren. [...] glaub ich, auf Dauer, diesem Trend Richtung von zweigliedrigen Schulsystemen einfach nicht entziehen können. Wird vielleicht noch 10, 20 Jahre dauern, aber, ich glaube von der Tendenz her werden sie am Ende doch noch herunter brechen und zwei Einrichtungen, Zweigliedrigkeit gehen. [...] und ich glaub, das wird eine ganz große Herausforderung sein für den Bildungsföderalismus, wie sie eigentlich, die einzelnen Bundesländer, es hinbekommen wollen, eine inklusive Beschulung hinzubekommen. Das wird spannend. Und von der Zukunft des Bildungsföderalismus glaub ich, wird das kurz oder lang, wird das Kooperationsverbot aufgehoben werden und wird sich über kurz oder lang die Diskussion geben die Bildungsratsentwicklung aus den 1970er Jahren wieder mit aufnimmt“ (W12)

„Es ist eine Frage der Zeit, auch in Bayern, dass quasi alle Länder das Zwei-Säulen-Modell haben werden. [...] Also der, im Prinzip wird der Föderalismus, ob föderal oder zentral, wird keine Rolle spielen. Entscheidend ist, dass sich der Gedanke durchsetzt, dass Erfolg, guter Unterricht, entscheidend abhängt von der Qualifikation der Lehrkräfte. Und, wie gesagt, auch da würde ich wieder sagen, die Qualitätssteigerung unserer Lehrkräfte oder auch des Unterrichts ist nicht gebunden an ein föderales oder nicht-föderales System.“ (W9)

„Ich glaube, modernes Bildungssystem, auch in Deutschland, verlangt ein Stück weit

*mehr Durchlässigkeit, Flexibilität, verlangt wahrscheinlich auch ein Stück weit mehr Möglichkeiten des Bundes notwendige Reformen mit Finanzmitteln anzustoßen. [...] Ich würde aber als Reformnotwendigkeit sehen, auf der einen Seite, dass man dem Bund die Möglichkeit gibt Dinge anzustoßen und auch zu finanzieren, auf der anderen Seite, dass man die Länder in Institutionen und Verfahren rein bringt, wo sie eine stärkere Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Ländern im Sinne einer größeren Mobilität ermöglichen, und wo sie bereit sind vielleicht irgendwie, jetzt noch mal die Diskussion über den Bildungsrat zu lenken, wenn sie bereit sind auch gewisse neuere Erkenntnisse tatsächlich aufzunehmen und sich nicht in irgendwelchen alten Positionen zu verschanzen.“ (W4)*

*„[...] Also da brauch man sich, glaub ich, gar keine Illusionen zu machen, das sind auch so festgefügte Kulturen und auch so parteipolitische Traditionen, die sich ja auch je nach Bundesland ja auch deutlich unterscheiden. [...] Ich glaube, das sind solche pfadabhängigen Entwicklungen, wo es ganz schwierig wird“ (W12)*

*„Aber wir müssen weiterkommen. Wir müssen die Dinge, wo wir wirklich wissen, dass die schief laufen, die müssen wir angehen und wir haben zwei Beispiele haben wir ja gehabt, das eine ist das schnell lernen voneinander in dieser dezentralen Struktur und das andere ist eben diese hohe Korrelation Bildungserfolg und Bildungsniveau der Eltern, das irgendwie, diese Korrelation zu brechen in Führungszeichen. Das sind zwei finde ich, große Herausforderungen.“ (W1)*

*„Ein Unbehagen am Föderalismus, der ist deutlich, aber es muss sozusagen konkret fest gemacht werden, an bestimmten Mängel, zum Beispiel an den 15 Schulformen, die wir haben und der Mobilitätseinschränkung. Und dann müssen die Länder vorgeführt werden, die Blockade erzeugen. Und das hängt nicht mit A B zusammen, die Situation jetzt mit, wir hatten ja, 15 A-Länder, ist viel schwieriger, also eine Koordination unter allen A-Ländern ist schwieriger als zwischen A und B.“ (W7)*

Blick auf die Einzelschule wichtiger als auf die Bundesebene:

*„Das Leben spielt sich in der Schule ab. [...] Der Pädagoge ist immer noch, dass der alte Hermann Nohl in den 1920er Jahren geschrieben hat, beim unmittelbaren Bezug zwischen Pädagogen und Schüler, der muss funktionieren. Alles andere ist ziemlich nebensächlich. Und der funktioniert nur, wenn das Kollegium einigermaßen gut ist, wenn der Schulleiter gut ist und so weiter.“ (P3)*

*„[...] lasst uns weniger über Schulstruktur reden, lasst uns mehr über die Frage, was*

*macht eigentlich guten Unterricht, wie ist die Rolle des Lehrers zu bewerten, welche Voraussetzungen brauchen wir für guten Unterricht, von der Lehrerausbildung über die Lehrerfortbildung.“ (P6)*

*„Ich setze darauf, dass es stärker eine dezentralisierte, also eine kommunal, dass die Rolle der Kommunen noch weiter gestärkt wird. Und der Blick auf die Einzelschule in der Region unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, dass das auch noch stärker werden wird. [...] Also was ist eine gute Schule? Das krieg ich doch nicht definiert von der KMK, sondern das muss vor Ort ausgestaltet werden.“ (P1)*

*„Sie brauchen erheblich mehr dezentrale Entscheidung, Sie brauchen die Eigenverantwortung vor Ort entwickeln, die Selbstständigkeit vor Ort entwickeln, man muss natürlich auf den bestimmten Ebenen klar kriegen, wer wozu zuständig ist. [...] die Entscheidung, vor allem auch die fachlich pädagogisch sinnvollen Entscheidungen, die können doch nur vor Ort getroffen werden.“ (P5)*

*„[...] die Wege, die erfolgreich sind, der geht ja in genau die umgekehrte Richtung, nicht zentral, sondern der geht hin zu einer noch weiteren Differenzierung, indem man Schulen selbstständig macht. [...] wäre es jetzt eine absolut widersprüchliches Vorgehen das jetzt auf der Bundesebene zusammenziehen zu wollen und damit noch weiter weg zu kommen von denen, um die es eigentlich geht, die im Mittelpunkt stehen müssen, nämlich die Kinder.“ (P9)*

*„Die Steuerung von Schule, die ist dezentral, glaube ich, nach wie vor sinnvoll. Man kann die Schulentwicklung nicht bundeseinheitlich zentral steuern, dazu ist die Schullandschaft zu unterschiedlich gewachsen und da zählt bei der Steuerung wirklich auch die Nähe zu der Schule mehr. [...] hier haben ja die Schulen auch Gestaltungsspielraum und den müssen sie auch in Zukunft haben. Also ich glaube, man braucht ein Zusammenspiel von großem Rahmen, der bundesweit gilt, was die Anforderungen angeht und die Gestaltungsspielraum der einzelnen Schule.“ (P10)*

*„[...] denn sie müssen's dann ja vor Ort umsetzen“ (P2)*

*„Was ich auch immer gerne sage, die Schule wird nicht auf der Bundesstaatsebene, oder auf der Nationalstaatsebene geändert, sondern in der Schule selber. [...] Also weil die jeweilige Schule anders organisiert ist und die Lehrerauswahl, das ist der nächste Punkt. Also Personal und Organisation der Schule ist für mich das Zentrale, unabhängig vom Curriculum, aber bei Curriculum gehts eher um Personal und Organisation, ist für mich schon entscheidend.“ (W3)*

*„[...] erfolgreiche Schulleistungsentwicklung spielt sich im Unterricht ab. Und der Unterricht ist weitgehend, guter Unterricht, ob er in einem zentralistischen, oder in einem*

*zentralen oder in einem föderalen System durchgeführt wird.“ (W9)*

*„Wenn die Schule der zentrale Ort ist, dann müssen wir uns um die zentralen Orten einen Kopf machen und nicht Debatte darüber führen, ob der Föderalismus richtig oder falsch ist, sondern wir müssen die Schule in den Mittelpunkt von bildungspolitischen Erwägungen, Überlegungen und Initiativen stellen.“ (W8)*

**Anhang D: persönliche Auskunft von John Hattie bezüglich seiner Mega-Analyse  
(Schriftverkehr per E-Mail im Mai 2013)**

----- Ursprüngliche Nachricht -----

Betreff: Question about your Analysis

Von: "Mirjam Förster" <[REDACTED]>

Datum: Do, Mai 2, 2013 12:30

An: [REDACTED]

-----

Dear Professor John Hattie,

my name ist Mirjam Förster, I'm doing a PhD at the university FU Berlin, my topic is the federalism in education sector in Germany.

I have got a question about your study: Why have you not looked at the state organization at your study/analysis? Was the state organization in the analysis (in the data) not available? Or was the reason that state organization would not affect the student performance? I'm very interesting in your reasons because in my analysis (i compared international the federal and central states regarding student performance with the data of PISA, PIRLS and TIMSS) i didn't find any influence of the state organization on the performance. It would seem logical to me, if you have not studied it because you have not expected any effect.

I would appreciate a response from you. I would like to include your justification in my dissertation!

Yours sincerely,

Mirjam Förster

----- Ursprüngliche Nachricht -----

Betreff: RE: Question about your Analysis

Von: "John Allan Hattie" <[REDACTED]>

Datum: So, Mai 5, 2013 07:14

An: "Mirjam Förster" <[REDACTED]>

-----

Mirjam

There has been no meta-analysis at the state level that I have found. Yes, many studies comparing PISA etc. but not state influences. If you know of any would appreciate finding these please

Best wishes for the dissertation

John Hattie

Director, Melbourne Education Research Institute

Melbourne Graduate School of Education

University of Melbourne

Level 9, 100 Leicester St, Carlton, Victoria, AUSTRALIA 3010

Launching in 2013: Master of Instruction Leadership

## **Anhang E: Kurzzusammenfassung und Abstract**

### Kurzzusammenfassung:

Dass der Bildungsföderalismus in Deutschland eine Forschungslücke darstellt, lässt sich allein daran erkennen, dass es kein einziges Buch mit dem Titel „Der Bildungsföderalismus in Deutschland“ gibt. Wie die Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland aussieht und welche Perspektiven und Möglichkeiten es gibt, ist eine hoch aktuelle, politisch, gesellschaftlich und wissenschaftlich bedeutsame Frage, der in dieser Arbeit nachgegangen wird.

Im theoretischen Teil werden nicht nur die geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklungen untersucht, sondern das Thema wird von unterschiedlichen Perspektiven her beleuchtet: der Juristischen, der Politischen, der Finanziellen und der Gesellschaftlichen. Dass die unterschiedlichen Perspektiven miteinander verschmelzen, zeigt sich in den vier großen Reformoptionen, die in der Wissenschaft diskutiert werden. Dazu zählen eine mögliche Neugliederung des Bundesgebiets, eine Föderalismusreform III, die Aufhebung des Kooperationsverbots und die Errichtung eines Bildungsrats. Die empirische Herangehensweise gliedert sich in eine quantitative und eine qualitative Untersuchung. Die quantitative Untersuchung basiert auf der Fragestellung, ob und inwiefern international die Staatsorganisation (föderal oder zentral) einen Einfluss auf die Schülerleistung nimmt. Bei den verwendeten Datensätzen handelt es sich um PISA, IGLU und TIMSS aus den Jahren 1995 bis 2009. Das zentrale Ergebnis der Untersuchung ist, dass sowohl die Staatsorganisation als auch die finanzielle Lage des jeweiligen Landes keinen signifikanten Einfluss auf die Schülerleistung nehmen, sondern dass der Bildungshintergrund des Elternhauses hoch signifikant ist, was sich auch mit bisherigen Untersuchungen in der Bildungsforschung deckt.

Bei der qualitativen Untersuchung steht die Fragestellung um die Zukunft des Bildungsföderalismus im Vordergrund, insbesondere die Frage nach der Zukunft der vier diskutierten Reformoptionen. Hierbei wurden Experteninterviews mit 22 Experten aus den Bereichen Politik und Wissenschaft durchgeführt, die anschließend gegenübergestellt ausgewertet wurden. Zentrale Ergebnisse sind, dass unter den Befragten eine Einigkeit darüber herrscht, dass in nächster Zukunft keine Neugliederung des Bundesgebiets zu erwarten ist und dass der Bildungsföderalismus weiterhin als solcher bestehen bleiben wird. Die Aufhebung des Kooperationsverbots wünschen sich, mit Ausnahme einer Person, zwar alle Experten, aber nur etwa die Hälfte aller Experten erwartet eine tatsächliche Umsetzung einer Grundgesetzänderung. Ein Unterschied zwischen dem

politischen und wissenschaftlichen Bereich findet sich bezogen auf die Errichtung eines Bildungsrats: Der Wunsch nach einem neuen Bildungsrat ist bei den Experten im wissenschaftlichen Bereich sehr groß, während er bei den Experten aus dem politischen Bereich eher gering ausfällt.

### Abstract:

The federalism in German education is a merely mentioned topic in research. This becomes even salient due to the fact that there is not a single book with the title "The Federalism in German Education". How the future of federalism in German education is going to look like and which perspectives and possibilities it offers is a question of highly current, political, social and scientific value, on which this study focuses.

The theoretical part is not only an investigation on the historical and current developments. Rather, the topic is considered from legal, political, economic and social points of view. That these perspectives strongly relate to each other can be shown with the four major options of reform, which are discussed in science. These are a restructuring of the federal territory, the third federal reform, an abolition of the restraint of cooperation between the federal states and the establishment of an educational council. The empirical approach consists of a quantitative and a qualitative research. The quantitative study is based on the question, whether and to what extent the international organisation of states (federal and central) influences students' performances. The set of data are PISA, PIRLS and TIMSS from 1995 until 2009. The central discovery is that both the organisation of states and also the financial circumstances have no significant influx on students' performances. However, the parental degree of education is highly significant, which matches previous research.

In the qualitative study, the future of federalism in education is in the focus, especially the prospects of the four discussed options of reform. 22 experts from political and scientific branches were interviewed and, subsequently, their statements were compared and evaluated. The results centrally reveal a consensus among the respondents that a restructuring of the federal territory is not expected within the near future and that the federalism in education is going to persist. Except for one respondent, every expert is for the abolition of the restraint of cooperation between the federal states, but only the half of all experts expect an actual change of the constitution. The difference between the political and scientific realm is found regarding the establishment of an educational council: there is a high demand for a new educational council among the scientific experts, whereas this demand is rather low regarding the political experts.

## **Danksagung**

Während der Anfertigung meiner Dissertation habe ich an vielen Stellen Zuspruch und die Unterstützung durch verschiedene Personen erfahren. Dafür möchte ich mich sehr herzlich bedanken.

Ich bedanke mich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Gerhard de Haan, der sich schnell für das Thema meiner Dissertation hat begeistern lassen. Ebenso bedanke ich mich bei meinem Zweitprüfer Prof. Dr. Axel Bohmeyer, der mich durch spannende und lebhaft Diskussionen bei der Anfertigung meiner Arbeit voran gebracht hat.

Ebenso möchte ich mich bei Dr. Andreas Albrecht vom Sekretariat der Kultusministerkonferenz bedanken, der mir bei offenen Fragen immer mit Rat zur Seite stand.

Während der Auswertung der quantitativen Analyse stand mir Rolf Strietholt vom Institut für Schulentwicklungsforschung bei Detailfragen zur Seite. Auch hierfür bedanke ich mich sehr herzlich.

Neben der inhaltlichen Unterstützung habe ich auch stets eine mentale Stütze an meiner Seite gehabt. Ich bedanke mich bei meinem Mann Jens, der mich kontinuierlich zu motivieren wusste.

Besonders bedanke ich mich auch bei den zahlreichen Expertinnen und Experten, die sich für die Teilnahme an einem Interview bereit erklärt haben und mir viele interessante Erkenntnisse geliefert haben:

Dr. Bernd Althusmann, Prof. Dr. Jürgen Baumert, Nicola Beer, Prof. Dr. Arthur Benz, Joachim Fiebig, Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, Prof. Dr. Olaf Köller, Sylvia Löhrmann, Christoph Matschie, Prof. Dr. Wolfgang Marquardt, Udo Michallik, Dr. Knut Nevermann, Prof. Dr. Rita Nikolai, Prof. Dr. Manfred Prenzel, Ties Rabe, Dr. Henrik Scheller, Prof. Dr. Josef Schmid, Prof. Dr. Erich Thies, Ulrich Thöne, Prof. Dr. Klaus-Jürgen Tillmann, Prof. Dr. Ulrich Trautwein und Prof. Dr. Joachim Wieland.

### **Eidesstattliche Versicherung**

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich diese Dissertation selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe angefertigt habe.

Alle Hilfsmittel und Hilfen habe ich angegeben, insbesondere habe ich die wörtlich oder dem Sinne nach anderen Veröffentlichungen entnommenen Stellen kenntlich gemacht.

Diese Dissertation hat bisher weder in der gegenwärtigen noch in einer anderen Fassung einem Fachbereich der Freien Universität Berlin oder einer anderen Hochschule vorgelegen.

---

Düsseldorf, den 15. Juli 2013