

## Bildungschancen im Föderalismus

Gespräch mit Kurt Beck

### »Die eierlegende Wollmilchsau gibt es auch in der Bildung nicht«

*Der ehemalige Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz ist ein überzeugter Verfechter der Bildungshoheit der Länder. Im Gespräch mit der NG|FH erläutert Kurt Beck aber auch, welche Reformen im deutschen Bildungsföderalismus sinnvoll sind und welche Rolle der Bund künftig in diesem System spielen sollte. Die Fragen stellte Thomas Meyer.*

**NG|FH:** Aus historisch guten Gründen ist in der Bundesrepublik der Föderalismus im Grundgesetz verankert. Dazu gehört die Vorstellung, dass es besser ist, so viel Politik wie möglich und besonders die Bildungspolitik in den Regionen zu entscheiden, dort, wo die prägenden kulturellen Traditionen wirksam sind und wo die Menschen leben. Hat sich diese Entscheidung im Falle der Bildung bewährt?

**Kurt Beck:** Man würde die Begründung heute wahrscheinlich anders formulieren als in der Zeit, in der das Grundgesetz entstanden ist. Ich glaube aber, dass die Grundüberzeugung, nämlich dass Bildung auch die unterschiedlichen kulturellen und geschichtlichen Bezüge der einzelnen Landesteile der Bundesrepublik widerspiegeln soll, nach wie vor gut und richtig ist. Wenn ich mir die europäische Situation anschau, gerade wieder den Aufstand der Katalanen in Spanien, oder die Verwerfungen in Frankreich oder Italien, dann hatte das immer auch mit der regionalen Kultur zu tun, mit der Sprache und der eigenen Darstellung im Ganzen des jeweiligen Staates.

**NG|FH:** Durch die Föderalismusreform 2006 wurde die Autonomie der Länder im

Bildungsbereich noch verstärkt. Viele Wissenschaftler, aber auch Vertreter der Parteien, auch der SPD, kritisieren, dass diese Entwicklung der Bildung in Deutschland nicht genützt habe. Die Situation bei der Angleichung von Bildungschancen, die Mobilität, die Transfermöglichkeiten von Lehrern und von Schülern von einem Bundesland ins andere, der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Bundesländer, all dies sei schwieriger geworden. Wie sind die Ergebnisse dieser Föderalismusreform im Hinblick auf die Bildung zu bewerten?

**Beck:** Ich habe an den Verhandlungen teilgenommen und kenne die Geschichte dieser Regelung. Es ist sicher richtig, dass wir Sozialdemokraten damals beim Verbot der Bundesfinanzierung von Bildungsaufgaben nicht so weit gegangen wären. Die Position ist von Unionsländern verfochten worden. Laut Grundgesetz wäre es der sauberere Weg gewesen, wenn der Bund den Ländern zusätzliche Mittel aus den Steuereinnahmen geben würde, um die Bildungsausgaben zu erhöhen. Das ist nicht, oder jedenfalls nicht in ausreichendem Maße geschehen. Insbesondere was die Hochschulfinanzierung angeht, wäre es gut, wenn neben der Investitionsförderung, die ja nach wie vor durch den Bund möglich ist, auch eine Ansubfinanzierung des Bundes für besondere Zwecke möglich wäre, z.B. bei der Integration von ausländischen Studierenden oder wenn neue Studienschwerpunkte in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik) notwendig sind.

Die Länder waren deshalb so kritisch, weil wir erlebt haben, wie sich der Bund

immer wieder – vor allem in den letzten vier Jahren – die Rosinen rausgepickt hat. Man hat zwar schöne Projekte angestoßen, gegen die nichts einzuwenden ist, aber man hat nichts getan, um die Basis der Hochschulfinanzierung zu verbessern. Das heißt, die Länder haben die Arbeit gehabt und mussten diese schönen Projekte noch mitfinanzieren. Nach Auslaufen der Zugaben des Bundes, die alle zeitlich begrenzt waren, mussten die Länder komplett weiterfinanzieren, da die Projekte ja gut und richtig waren, und man sie daher nicht auslaufen lassen konnte. Deshalb ist immer weniger Geld da für die eigentliche Breite der Hochschulfinanzierung. Und diese Art der Bundespolitik, die sich nur selbst in den Vordergrund stellt, ist auf breite Ablehnung gestoßen. Deshalb glaube ich, dass es richtig wäre, mit einer vorsichtigen Formulierung das Grundgesetz ein Stück weit zu öffnen, aber ansonsten die geltenden Regeln zu bewahren.

Bis zu dieser Föderalismusreform hatte der Bund die Kompetenz, einen Rahmen vorzugeben und Bildungsplanung zu betreiben, wie es im Grundgesetz stand. Davon hat er nie Gebrauch gemacht, weil er es einfach nicht hingekriegt hat. Ich warne vor der Illusion, dass eine bundesweite Bildungspolitik zu etwas anderem führen würde als zu einem permanenten »Schul- und Bildungskrieg« in Deutschland. Ich habe vier Jahre die deutsch-französische Kultuspolitik als Beauftragter der Bundesrepublik begleitet. In Frankreich habe ich erlebt, wie teilweise das ganze Land in Aufruhr war, wenn Bildungsreformen von ganz oben durchgedrückt werden sollten. Die Folge ist, dass in Frankreich die Leute, die es sich leisten können, nach wie vor ihre Kinder auf Privatschulen schicken. Auch während langer sozialistischer Regierungsphasen ist dort ja nicht wirklich die Chancengleichheit verbessert worden.

Wann hat es in der Geschichte der Bundesrepublik in beiden Kammern – Bundestag und Bundesrat – jemals Mehr-

heiten für eine fortschrittliche Schulpolitik gegeben? Wenn nicht Hessen eine Vorreiterrolle gespielt hätte, dann auch Bremen und in den letzten Jahren Rheinland-Pfalz – dann wären wir bei Weitem nicht dort, wo wir heute sind, sondern hätten noch deutlicher die Aufteilung der Schulsysteme in drei Stufen. Deshalb glaube ich, dass der Ruf nach Einheitlichkeit zu nichts führt. Wenn ich nachts aufwache und träumte von etwas ganz Bösem, dann ist es ein Bundesbildungsamt.

**NG/FH:** Sozialdemokraten sind ja hinsichtlich Bildungsreformen gebrannte Kinder, vor allem durch die schmerzlichen Niederlagen beim Kampf um die Gesamtschule. Viele sozialdemokratische Bildungspolitiker sind daher der Meinung, dass manche der Vorhaben, an denen ihnen eigentlich liegt, tabu seien. Wären wir bei den großen Reformprojekten weiter, wenn es den Föderalismus in der Bildungspolitik nicht gäbe?

**Beck:** Genau umgekehrt ist es richtig. Den konservativen Kreisen ist es mit Totschlagsfloskeln wie die von der »Einheitschule« usw. immer wieder gelungen, zuletzt in Hamburg, Mehrheiten gegen mehr Chancengleichheit zu mobilisieren, gegen mehr Gemeinsamkeit in der Bildung, gegen längeres gemeinsames Lernen. Wenn uns da eine solche Bewegung auf Bundesebene gegenübergestanden hätte, dann wären die Fortschritte, die wir erreicht haben, nicht zustande gekommen. So konnten wir immer wieder neu anfangen und die Dinge, wenn auch in kleinen Schritten, voranbringen. Man sollte nicht mit Begriffen operieren, die von den Konservativen und den ihr nahestehenden Medien allzu gerne als Kampfbegriffe missbraucht werden, so dass auch der Facharbeiter, dessen Tochter als erste in der Familie aufs Gymnasium geht, dann das Gefühl bekommt, die SPD wolle seinem Kind die Bildungschancen kaputt machen. Deshalb muss man ganz

sorgfältig vorgehen, die Menschen mitnehmen, Wahlfreiheiten schaffen und durch die Ergebnisse überzeugen. Das ist der Weg, den Doris Ahnen in Rheinland-Pfalz gegangen ist, weil wir uns sicher waren, dass wir eine Bildungsreform in einem Wurf, wie sie etwa die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im Programm stehen hat, in einem konservativ strukturierten Land nicht durchgehalten hätten, selbst in der Phase nicht, als wir eine absolute Mehrheit hatten. Und deshalb ist es richtig, schrittweise vorzugehen: längeres gemeinsames Lernen durch gemeinsame

drei Konzepte gegeneinander: Es gibt die Befürchtung, dass die reichen Länder einen Wettbewerbsföderalismus wollen, bei dem sich die stärksten behaupten und der Rest das Nachsehen hat. Dann gibt es den sozialdemokratischen Programmbegriff des »kooperativen Föderalismus«, der für ein enges Zusammenwirken im Sinne des Grundgesetzes steht, um die Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen. Neu in dieser Debatte ist jetzt die Forderung nach einem »solidarischen Föderalismus«, die darauf abzielt, dass künftig die reichen Länder vermehrt etwas abgeben,

**» Ich plädiere für ein bisschen Mut zur Unterschiedlichkeit, verbunden mit einer Einigung auf bestimmte Parameter, um die Bildungsabschlüsse vergleichbar zu machen. «**

Orientierungsstufen, leichtere Durchlässigkeit der Bildungssysteme, Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung, zweite Chancen im Bildungssystem ermöglichen. Ich glaube, dass wir mit solchen Reformschritten wirklich etwas erreichen können und dass wir da auch besser vorankommen, als wenn wir große Schritte bundesweit versuchen. Einerseits bezweifle ich, ob es dafür je eine politische Mehrheit gäbe, wenn sie dann andererseits aber käme und am Ende doch scheiterte, dann würde sich über eine lange Zeit niemand mehr an solche Reformen trauen.

**NG|FH:** Wie sehen denn nun aber die Reformperspektiven aus? Der Bildungsföderalismus selbst kann also nicht sinnvoll in Frage gestellt werden, andererseits gibt es aber eine große Debatte darüber, dass Veränderungen notwendig sind. Es wird kritisiert, dass die Kooperation zwischen den Ländern nicht klappt. Große Probleme werden sich zudem hinsichtlich der sehr unterschiedlichen Finanzkraft der Länder ergeben, zum einen weil die Schuldenbremse wirksam wird, zum anderen weil deutlich mehr Geld für Bildung ausgegeben werden muss. In dieser Debatte stehen

damit auch die ärmeren Länder im Bereich der Bildungspolitik ihre Verpflichtungen erfüllen können. Welche praktischen Schritte in dieser Richtung sind jetzt geboten?

**Beck:** Ich glaube, dass wir die Verfassung dahingehend öffnen sollten, dass der Bund die Impulsfinanzierung übernimmt. Unter Rot-Grün sind damals vier Milliarden für Ganztagserschulprogramme ausgelobt worden, die sehr hilfreich waren. Zumindest solche Dinge sollten wieder möglich werden.

Ich habe zwei Finanzausgleiche mitverhandelt, auch den jetzt geltenden. Da haben sich am Ende diejenigen am meisten gelobt, wie erfolgreich sie gewesen sind, die jetzt zum Verfassungsgericht ziehen wollen, nämlich die Bayern, damals noch mit Stoiber, und die Hessen, damals noch mit Koch. Jetzt auf einmal sagen dieselben Leute, sie seien über den Tisch gezogen worden. Das stimmt nicht.

Es gibt übrigens vier verschiedene Finanzausgleiche und wir reden immer nur über einen, den horizontalen Finanzausgleich. Der richtige Weg hier wäre, wenn sich die Länder mit dem Bund bei-

spielsweise durch einen Staatsvertrag einigten, dass der Bund für bestimmte Aufgaben Geld zur Verfügung stellte. Dann könnte sich ein Land entscheiden, das Geld zu nehmen oder nicht, müsste es aber im ersten Fall für den Zweck einsetzen, der vereinbart wurde: längeres gemeinsames Lernen, integrativere Schulangebote etc ...

**NG/FH:** ... da müsste die Verfassung geändert werden ...

**Beck:** ... wenn wir die Öffnung so machen würden, wie ich skizziert habe – Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben jetzt auch einen gemeinsamen Vorschlag erarbeitet, wie das gesetzestech-nisch aussehen könnte –, dann kann der Bund solche Finanzangebote machen und mit der Mehrheit des Bundestages beschließen. Die Länder können sich dann in einem Staatsvertrag verpflichten, dieses Geld, wenn sie es abrufen, für den vereinbarten Zweck auch zu verwenden.

Ich möchte ja nach praktischen Ansätzen suchen, denn für eine grundlegende Verfassungsänderung, in dem Sinne, dass der Bund festlegt, wie die Bildungspolitik auszusehen hat, hat er 50 Jahre die Möglichkeit gehabt und sie nicht genutzt, weil er es nicht konnte.

Der zweite Punkt ist, und daran arbeitet die Kultusministerkonferenz, dass wir in einer Reihe von Feldern eine stärkere Harmonisierung hinbekommen sollten, die etwas mit Qualitätssicherung zu tun hat. Dabei geht es eben nicht nur um die Vergleichbarkeit von Notenschnitten, sondern auch z.B. um die Durchlässigkeit des Schulsystems. Bayern tut beispielsweise ja immer so, als gäbe es dort die besten Schüler. Wenn ich aber von allen Schülerinnen und Schülern nur einen engen Ausschnitt von 17-18 % zum Abitur führe, ist es ja logisch, dass die einen besseren Notendurchschnitt mitbringen, als wenn ich 30 % zum Abitur führe. Deshalb müssen wir neben den Notenschnitten zusätzliche Parameter finden. Man sollte sich darüber verständi-

gen, welche Fächer bis zum Abitur durchgezogen werden sollen, und nicht abgewählt werden können, um eben die Studierfähigkeit anzugleichen. Ähnliches gilt für das berufsbildende System hinsichtlich der Berufsreife. Da kann man, glaube ich, eine Menge angleichen, wodurch die Durchlässigkeit in Deutschland verbessert würde.

Aber die eierlegende Wollmilchsau gibt es auch in der Bildung nicht. Alle, selbst konservative Bildungsexperten, reden davon, dass den Schulen mehr Wahlfreiheiten gegeben werden sollen. Davon halte ich auch eine Menge, denn Kinder sind unterschiedlich und Klassen sind unterschiedlich zusammengesetzt. Wenn die einzelnen Schulen aber Wahlfreiheit ha-

ben, kann man schwerlich verlangen, dass zwischen Schleswig-Holstein und Saarland alles gleich sein soll. Das ist eine Illusion. Innerhalb einer Stadt etwa lernen die Schüler verschiedener Schulen zum Teil mit anderen Büchern. Wenn wir so etwas vermeiden wollen, müssten wir vorschreiben, welche Bücher die Kollegien aussuchen sollen. Aus pädagogischen Gründen wollen wir aber gerade, dass die auch ihre Lernphilosophie umsetzen und den Unterricht individuell gestalten können. Ich plädiere also für ein bisschen Mut zur Unterschiedlichkeit, verbunden mit einer Einigung auf bestimmte Parameter, die erreicht werden müssen, um die Bildungsabschlüsse vergleichbar zu machen.

*Reineke Schmoll-Eisenwerth*

## **Von Duodez- und anderen (Bildungs-)Fürstentümern**

### **Eine Föderalismuskritik**

Wenn sich die Alliierten nach 1945 für eine noch kleinteiligere Lösung entschieden hätten, gäbe es nicht nur Bundesländer wie Württemberg-Hohenzollern, das Herzogtum Lauenburg oder die Grafschaft Berg, es gäbe in jedem dieser Länder auch ein eigenes Bildungssystem! Und, gemessen an den heutigen Gegebenheiten, fiele dies gar nicht mehr auf.

Der Journalist Heribert Prantl bezeichnete einmal die Auswüchse des Bildungsföderalismus in Deutschland als »Sadismus« (*sueddeutsche.de* vom 22. Oktober 2008); und dabei weist er nachdrücklich auf die »praktizierte Bürgerferne« hin, die es beispielsweise einem Lehrer aus dem Bundesland x fast unmöglich macht, in einem beliebigen Bundesland y zu unterrichten, weil ihm ein Seminarschein fehlt. In der Tat scheint es leichter zu sein, einen Termin für eine Privataudienz im Vatikan

zu erhaschen, als der von vielen Seiten geforderten Mobilität im Bildungsbereich nachzukommen.

Ein halber Blick zurück. Als die sozialdemokratisch regierten Bundesländer begannen, über Gesamtschulen und Gesamthochschulen nachzudenken, galt dies als ein Auswuchs von Sozialismus, gegen den zu kämpfen sich besonders die beiden großen süddeutschen Bundesländer vorgenommen hatten. Die dort tonangebenden und sich christlich nennenden Parteien wollten auf jeden Fall eine Durchlässigkeit *jeglicher* Art verhindern, sowohl innerhalb der Gesellschafts- und Bildungsschichten, als auch über die Grenzen der »roten« und »schwarzen« Länder hinweg.

Die Folgen sind bekannt: Im deutschen Bildungswesen, besonders im Bereich der schulischen, aber auch der Hochschul-Ausbildung, herrscht eine Art Verspießerung.