

PISA-Schock und Hochschulmisere Hat der deutsche Bildungsföderalismus versagt?

Prof. Dr. Robert Schwager
Antrittsvorlesung an der Georg-August-Universität Göttingen

5. Mai 2004

Beim Stichwort PISA denken die Deutschen neuerdings nicht mehr an den nächsten Urlaub. Statt dessen gilt dieses Wort mittlerweile als Synonym für die im internationalen Vergleich schwachen Leseleistungen deutscher Schüler, ja es steht geradezu für die mangelnde Leistungsfähigkeit des deutschen Schulwesens schlechthin. Wie die jüngsten Kürzungen in verschiedenen Länderhaushalten zeigen, gibt auch die Situation der universitären Ausbildung Anlass zur Sorge.

Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Erfahrungen wird die Organisation des Bildungswesens in Deutschland zunehmend in Frage gestellt. In diesem Beitrag will ich mich mit einem zentralen Strukturmerkmal des deutschen Bildungswesens befassen, nämlich der föderalen Aufgabenverteilung. Ziel meines Vortrages ist es, Sie davon zu überzeugen, dass eine dezentrale, föderale Organisation des Bildungswesens nicht so schlecht sein muss, wie sie vielleicht in der gegenwärtigen Lage erscheint.

[Folie 2]

Dazu werde ich im ersten Abschnitt noch einmal kurz einige prominente Fakten in Erinnerung rufen und einige Gedanken zur Zukunft in Deutschland anfügen. In den Hauptteilen werde ich drei Argumentationslinien vortragen, die für eine dezentrale Organisation des Bildungssektors sprechen und Gegenargumente diskutieren. Dies sind nacheinander, die Themen Vielfalt oder Gleichheit im Bildungswesen, das Für und Wider föderalen Wettbewerbs, und die Fähigkeit eines föderalen Systems, politische Innovationen hervorzu-

bringen. Zum Abschluss werde ich kurz einige Reformvorschläge vorstellen, die sich an die grundsätzlicheren Überlegungen anschließen.

1 Zustand und Zukunft des Bildungswesens in Deutschland

[Folie 3]

Im internationalen Vergleich erscheint das Bildungswesen in Deutschland als wenig leistungsfähig. Um dies zu verdeutlichen, will ich Ihnen kurz die Ergebnisse der PISA-Studie in Erinnerung rufen, und danach einige Zahlen zum internationalen Vergleich der Ausgaben für Hochschulen nennen.

[Folie 4]

In der Mitte dieser Grafik befindet sich die Punkteskala, auf der die Leseleistung gemessen wird, mit dem OECD-Mittelwert von 500. Jeder dieser Punkte gibt den Durchschnittswert eines Landes wieder, mit dem Spitzenreiter Finnland bei 546 Punkten und Luxemburg ganz unten bei 441 Punkten. Deutschland liegt mit 484 Punkten unter dem Durchschnitt. Auf der anderen Seite der Skala sind die durchschnittlichen Leistungen der Schüler der deutschen Bundesländer aufgeführt. Bayerische Schüler erreichen mit 510 Punkten als einzige ein Ergebnis über dem OECD-Durchschnitt, während Sachsen-Anhalt und Bremen sich mit 455 und 448 Punkten am Ende der Skala wiederfinden. Niedersachsen liegt mit 474 Punkten im unteren Mittelfeld.

[Folie 5]

Im internationalen Vergleich gibt Deutschland vergleichsweise wenig für Hochschulbildung aus. Dies liegt zum einen daran, dass es hierzulande kaum private Bildungsausgaben gibt. Aber auch der Staat engagiert sich in vielen anderen Ländern stärker für die tertiäre Bildung als in Deutschland. Die nächste Grafik stellt für fast alle OECD-Länder den Anteil der Ausgaben für Hochschulbildung an den gesamten Staatsausgaben dar. Der Durchschnitt dieser Länder liegt bei 2,9%. In Deutschland ist der entsprechende Anteil 2,4%. Damit ist Deutschland zwar in guter Gesellschaft einiger europäischer Nachbarn, aber in Ländern wie Finnland, Mexiko oder Kanada nimmt die tertiäre Bildung einen deutlich größeren Anteil der Staatsausgaben in Anspruch.

[Folie 6]

Nach dieser kurzen Zustandsbeschreibung wage ich einen Ausblick auf die Zukunft. Das Bildungswesen ist wie kaum ein Sektor unmittelbar von der demo-

graphischen Entwicklung betroffen. So erwartet das Statistische Bundesamt, dass die Zahl der unter 20 jährigen schon bis zum Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2001 um fast 10% zurückgehen wird. Dies muss sich in den Ausgaben für die Schulen niederschlagen. Ob die Zahl der Studenten entsprechend sinkt, lässt sich nicht so leicht vorhersagen, da der Rückgang der Jahrgangsstärken durchaus von einer Zunahme der Studierneigung ausgeglichen werden kann.

Wichtiger als die Abnahme der Zahl der potentiellen Nutzer von Bildungseinrichtungen ist aber vermutlich die Tatsache, dass junge Menschen und ihre Eltern gesellschaftlich zusehends zu einer Ausnahmeerscheinung werden und ihre Belange deshalb von der Politik weniger stark beachtet werden. Die Bedeutung der Bildung dürfte deshalb in Deutschland, zumindest gemessen an den staatlichen Ausgaben, in Zukunft weiter zurückgehen. Überspitzt ausgedrückt: Ein Land ohne Kinder braucht keine Schulen, und wer als Politiker von einer Mehrheit gewählt werden will, die aus Rentnern besteht, sollte knappe Steuermittel nicht gerade für Universitäten verwenden.

[Folie 7]

Wie jedes Unternehmen muss auch der Bildungssektor gerade in Zeiten der Krise seine innere Organisationsstruktur überprüfen. Betrachtet man die föderale Aufgabenverteilung, die ein Kennzeichen des deutschen Bildungswesens darstellt, so erscheint die Rolle der Länder zunächst überwältigend. Die Gesetzgebungshoheit im Bereich der Bildung liegt bei den Ländern, und die Länder verausgaben mit 86% den bei weitem größten Teil der staatlichen Mittel, die für das Bildungswesen bereit gestellt werden. Bei näherem Hinsehen erkennt man aber, dass die Autonomie der Länder nicht annähernd so groß ist wie es auf den ersten Blick scheint. Es gibt eine Vielzahl von Einrichtungen und Maßnahmen, mit denen wichtige Entscheidungen zwischen der Gesamtheit der Länder koordiniert oder auf den Bund oder sogar die Europäische Union übertragen werden. Als Beispiele nenne ich das Hochschulrahmengesetz, die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, die Kultusministerkonferenz, den Bundes-Angestelltentarif, die Bundesbesoldungsordnung und auf Europäischer Ebene den sogenannten Bologna-Prozess. Nimmt man die Feststellung hinzu, dass einzelne Schulen innerhalb der Bundesländer nur vergleichsweise geringe Spielräume hinsichtlich Lehrplänen und Personalplanung haben, so erscheint der deutsche Föderalismus, auch im Bildungswesen, vom Ideal einer dezentralen Verantwortung weiter entfernt als von einem unitarischen Staat.

2 Regionale Vielfalt oder Gleichheit in der Bildungspolitik?

[Folie 8]

Über die Ziele der Bildungspolitik herrscht allerdings weitgehend Einigkeit: Wer wäre nicht dafür, dass Schüler möglichst gut lesen können, und wer wünschte sich nicht internationale Spitzenuniversitäten in seinem Land? Interessanter sind da schon unterschiedliche Einstellungen zu den Instrumenten, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, wie der Jahrzehnte andauernde Konflikt um die Gesamtschule zeigt. Am weitesten divergieren die Einstellungen zur Bildung allerdings, wenn man sie an den Ressourcen misst, die die einzelnen Länder in die Bildung zu investieren bereit sind.

[Folie 9]

Im Aufgabenbereich Hochschulen variieren die Ausgaben pro Einwohner der Bundesländer zwischen 114 EUR und 588 EUR. Beim Geld hört eben nicht nur die Freundschaft, sondern auch die föderale Harmonie meistens auf! Wer die deutsche Finanzverfassung nicht kennt, könnte vermuten, dass diese Zahlen vor allem die unterschiedliche Finanzkraft der Länder widerspiegeln. Dies trifft teilweise auf die Stadtstaaten zu, die erheblich mehr Ausgaben pro Kopf tätigen können als die Flächenländer.

[Folie 10]

Die folgende Grafik zeigt aber, dass diese Erklärung für die Flächenländer nicht ausreicht. Hier ist die Ausgabenquote des Aufgabenbereichs Hochschulen abgetragen, also der Anteil der Hochschulausgaben an den gesamten Landesausgaben. Man findet auch hier, selbst wenn man vom Sonderfall Brandenburg absieht, immer noch eine Variationsbreite von 8,3% in Rheinland-Pfalz bis 12,10% in Baden-Württemberg. Ganz offenbar genießt die universitäre Ausbildung aus Sicht der Politik in den einzelnen Ländern ganz unterschiedliche Priorität. Soweit diese Priorität dem Wunsch der Mehrheit des Wahlvolkes in dem jeweiligen Land entspricht, sollte sie auch respektiert werden, und nicht durch bundespolitische Maßnahmen konterkariert werden.

[Folie 11]

Gegen regionale Vielfalt im Bildungswesen wird -wie eigentlich gegenüber jeder Vielfalt im öffentlichen Bereich- eingewandt, dass sie dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet widerspricht. Dieses Ziel erhält seine herausragende Stellung dadurch, dass seine Verwirklichung im Grundgesetz als eine der Voraussetzungen genannt wird, die Einschränkun-

gen der Gesetzgebungshoheit der Länder rechtfertigen. Ich möchte gar nicht darauf eingehen, ob die vorherrschende Interpretation dieses Begriffes überzeugen kann, nach der das öffentliche Leistungsniveau in allen Ländern praktisch identisch zu sein hat. Statt dessen möchte ich darauf hinweisen, dass Gleichheit nur selten auf höchstem Niveau erreicht werden kann.

[Folie 12]

Zur Illustration dieses Gedankens habe ich einmal eine nicht ganz ernst gemeinte bildungspolitische Abstimmung im Bundesrat simuliert. In dieser Liste sind noch einmal in absteigender Folge die Punktzahlen der Länder beim PISA-Test aufgeführt. In der nächsten Spalte stehen die Stimmen des betreffenden Landes im Bundesrat, und in der letzten Spalte findet man die Summe der Stimmen aller Länder bis zu der betreffenden Zeile, wobei die Addition oben beginnt und unten mit Berlin die Gesamtzahl von 69 Stimmen erreicht. Wenn man nun versucht, ausgehend vom Spitzenreiter Bayern eine Bundesratsmehrheit für ein einheitliches, aber hohes schulisches Anspruchsniveau zu organisieren, dann muss man schon bis zu Schleswig-Holstein heruntergehen, denn erst da ist mit 37 Stimmen die Mehrheit erreicht. Das beste, was man demokratisch zu PISA beschließen kann, ist also das Schleswig-Holsteinische Niveau, das mit 478 Punkten sogar noch leicht unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Selbstverständlich zeichnet dieses Gedankenexperiment nur eine Karikatur der Politik und ihrer Institutionen. Es zeigt aber doch das grundsätzliche Problem, Spitzenleistungen durch demokratisch-zentrale Entscheidungsfindung hervorbringen zu wollen. Die Demokratie orientiert sich nun einmal nicht am besten, sondern an der Mitte, so dass Mehrheitsentscheidungen, die für alle gelten, meistens auch nicht mehr als Mittelmaß verordnen.

Im nächsten Abschnitt wende ich mich dem Verfahren zu, dem man gemeinhin nachsagt, dass es zur Steigerung der Leistung anregt, dem Wettbewerb.

3 Bessere Qualität oder Untergang der Bildung durch föderalen Wettbewerb?

[Folie 13]

Wettbewerb fördert die effiziente Verwendung knapper Ressourcen. Das kann auch im Bildungswesen funktionieren. Dazu muss der Konsument staatlich bereit gestellter Bildung zwischen verschiedenen Angeboten wählen können, und seine Wahl muss für die Anbieter finanzielle Konsequenzen haben. So

bemühen sich Hochschulen um attraktive Studienangebote, wenn dadurch mehr Studenten angeworben werden und dies auch zu einer besseren Ausstattung führt. Wettbewerb im Schulwesen kann direkt durch Gebühren oder Gutscheine umgesetzt werden. Alternativ dazu ist es möglich, die Schulen in die Verantwortung der Kommunen zu überführen und diese mit der entsprechenden Steuerhoheit auszustatten. Durch die Wahl eines Wohnsitzes entscheidet man sich dann auch für ein Schulsystem und die damit verbundene Steuerbelastung. Im folgenden werde ich vier Einwände gegen Wettbewerb im Bildungswesen vorstellen und ihre Stichhaltigkeit diskutieren. Der erste davon lautet:

„Studenten kümmern sich nicht um die Qualität des Studiums, sondern wählen die Hochschule ausschließlich nach der Nähe zum Heimatort und dem Freizeitangebot aus.“

Wenn diese Einschätzung zutrifft, kann ein Wettbewerb zwischen Universitäten selbstverständlich nicht zu mehr Qualität führen, da gar keine Nachfrage nach Qualität besteht. Diese These wurde für die wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereiche Deutschlands in zwei neueren Studien untersucht. Oliver Fabel, Erik Lehmann und Susanne Warning bestätigen sie im wesentlichen: Nach diesen Autoren hängt die Zahl der Bewerber an den einzelnen Fachbereichen weder von der Forschungsleistung, gemessen an der Publikationstätigkeit, noch von der Qualität der Lehre, ermittelt durch Studentenbefragungen, ab. Thiess Büttner, Margit Kraus und Johannes Rincke kommen zu einem etwas anderen Ergebnis. Sie weisen nach, dass für die Studienortwahl derjenigen Studenten, die überhaupt zum Studium ihr Heimatland verlassen, zumindest ein Qualitätsindikator durchaus eine Rolle spielt. Dieser Indikator ist jedoch wiederum nicht das Qualitätsurteil der Studenten, sondern die Einschätzung der Professoren in der Antwort auf die Frage: „Welchen Fachbereich würden Sie Ihren Kindern empfehlen?“.

Wie sind diese unterschiedlichen Ergebnisse zu bewerten? Es ist sicher nicht zu bestreiten, dass nur eine Minderheit der deutschen Studenten mobil ist. Allerdings möchte ich, auch auf Grund der eigenen Erfahrungen im Lehrbetrieb, den Studenten nicht generell attestieren, sie seien nur an Familienleben und Freizeitgestaltung interessiert. Im Umkehrschluss denke ich, dass eine stärkere und auch nach außen dokumentierte Differenzierung der Qualität der Studiengänge durchaus einen Einfluss auf die Studienortentscheidung haben kann.

[Folie 14]

Der zweite Einwand gegen Wettbewerb im Hochschulwesen betont gerade

die Mobilität der Studenten. Wenn ein Abiturient aus Kassel in Göttingen studiert, dann erbringt das Land Niedersachsen eine Leistung, deren Ertrag einem hessischen Bürger zu Gute kommt. Statt in die eigenen Hochschulen zu investieren, lohnt es sich deshalb für jedes Land, die eigenen Abiturienten zu einem Studium in anderen Bundesländern zu animieren und sie somit auf deren Kosten ausbilden zu lassen.

[Folie 15]

Einige Zahlen aus einer Untersuchung, die ich mit Thiess Büttner durchgeführt habe, sind geeignet, dieses Phänomen zu illustrieren. Die blauen Säulen in dieser Grafik geben die Selbstausbildungsquote der Bundesländer wieder. Diese Quote ist der Anteil der studierenden Abiturienten eines Landes, die im eigenen Land studieren. Sie variiert zwischen 37% in Brandenburg und 85% in Berlin. Die zweite Kennzahl, der Angebotskoeffizient, setzt die Zahl der in einem Land eingeschriebenen Studierenden ins Verhältnis zur Zahl der studierenden Abiturienten aus diesem Land. Ein Wert über 100% zeigt also an, dass ein Land mehr Ausbildungsleistungen für andere Länder erbringt, als es selbst in Anspruch nimmt. Hier liegen die Stadtstaaten vorne, aber auch das Saarland, Sachsen und Bayern sind Nettoexporteure von Studienleistungen. Niedersachsen liegt mit einem Wert von 90% an drittletzter Stelle.

Diese Zahlen legen nahe, dass beispielsweise Brandenburg vor allem wegen der Nachbarschaft zu Berlin auf höhere eigene Hochschulausgaben verzichtet. In einer ökonomischen Analyse der Hochschulausgaben der Länder stellen wir fest, dass dieser Zusammenhang systematisch ist: Länder, deren Nachbarn hohe Ausgaben für Hochschulen tätigen, investieren selbst weniger in ihre Hochschulen.

[Folie 16]

Dieser Fehlanreiz entsteht allerdings erst dadurch, dass es keine Studiengebühren gibt. Wenn Studenten nicht nur Ausgaben verursachen würden, sondern auch Einnahmen brächten, dann würde es sich für die Länder lohnen, durch gute Universitäten Abiturienten zu attrahieren. Ein Vorschlag in diesem Sinne, der ohne Studiengebühren auskommt, ist das sogenannte GEFoS-Modell: „Geld folgt Studierenden“. Dieses Modell wird vom Centrum für Hochschulentwicklung und vom Stifterverband für die deutsche Wissenschaft propagiert. Es sieht vor, dass das Herkunftsland eines Studenten dem Land, in dem das Studium absolviert wird, einen Kostenausgleich zahlt. Eine letzte Möglichkeit besteht in der Erhebung einer Sondersteuer für Akademiker, die dem ausbildenden Land zu Gute kommt. Diese Alternative wird von

Panu Poutvaara in einer Arbeit untersucht, die sich mit Studentenmobilität in Europa befasst. Poutvaara errechnet, dass in Finnland zur Kostendeckung eine jährliche Steuer in Höhe von 2100 EUR von allen Akademikern mit einem Jahreseinkommen über 24000 EUR zu erheben wäre.

[Folie 17]

Der nächste Einwand bezieht sich auf den Wettbewerb zwischen Schulträgern. Sinn dieses Wettbewerbs ist es, schlechte Schulen durch Abwanderung von Schülern unter Druck zu setzen. Es wird befürchtet, dass Schulen in benachteiligten Gebieten dadurch finanziell ausbluten und ihre besten Schüler verlieren.

Da es finanzielle und organisatorische Autonomie von Schulen in Deutschland nicht gibt, ist man für die empirische Bewertung dieses Wirkungszusammenhangs auf Erfahrungen anderer Länder angewiesen. In den USA ist das Schulwesen typischerweise eine kommunale Angelegenheit, wobei häufig mehrere Gemeinden zu Schulbezirken zusammen geschlossen werden. Caroline Hoxby hat untersucht, ob die Qualität der Schulen von der Intensität des kommunalen Wettbewerbs abhängt, die sie durch der Anzahl unabhängiger Schulbezirke in einem Ballungsraum misst. Sie stellt fest, dass nicht nur die Leistungen der Schüler besser sind, wenn der Wettbewerb intensiver ist, sondern dass dies sogar mit geringeren Ausgaben pro Schüler erreicht wird.

In die selbe Richtung zielen Schulgutscheine, um die in den USA mit geradezu religiöser Hingabe gestritten wird. Weniger bekannt ist, dass es auch in Schweden Anfang der 90er Jahre eine ähnliche Reform gegeben hat. Seitdem dürfen Eltern ihr Kind nach eigener Wahl an privaten Schulen anmelden, und die Kommune bezahlt dieser Schule einen Betrag pro Schüler, der sich an den Kosten der kommunalen Schulen orientiert. Gemäß einer Untersuchung von Mikael Sandström und Fredrik Bergström hat diese Reform zu einer Verbesserung der öffentlichen Schulen geführt.

[Folie 18]

Der letzte Einwand schließlich lässt sich am besten durch eine Analogie aus der Geldpolitik veranschaulichen. So wie in einer Währungsunion nicht jedes Land nach eigenem Gutdünken die Geldmenge ausweiten darf, muss auch im Bildungswesen der Wert der Abschlüsse durch zentrale Prüfungen sichergestellt werden. Ohne zentrale Prüfungen haben Lehrer und Schüler nämlich ein gemeinsames Interesse an niedrigen Anforderungen, da so der angestrebte formale Bildungsabschluss mit geringst möglichem Aufwand für beide Seiten erreicht wird. Es kommt also zu einer inflationären Aushöhlung der Standards.

Die Analogie zur Geldpolitik geht aber weiter. Bei freien Wechselkursen entsteht der Anreiz zur Inflationierung der eigenen Währung nicht, da im Ausland niemand gezwungen ist, das entwertete Geld zum alten Wechselkurs zu akzeptieren. Genauso muss das Niveau von Bildungsabschlüssen nur deshalb zentral kontrolliert werden, weil diese auch außerhalb des Herkunftslandes Rechte verleihen. So muss etwa das Abitur bundesweit - gleichsam zum festen Wechselkurs - als Hochschulzugangsberechtigung anerkannt werden. Wenn stattdessen die Universitäten ihre Studenten selbst auswählen dürften, dann könnten sie die Bewerber aus Ländern mit niedrigerem Standard zurückweisen. Dadurch würde der Anreiz zur schleichenden Erosion der Standards sofort verschwinden.

Diese wettbewerbliche Lösung findet allerdings ihre Grenzen in dem Aufwand, der notwendig ist, um eine Vielzahl von unterschiedlichen Zeugnissen einordnen zu können. Die weite Verbreitung von Einstufungstests in den Vereinigten Staaten zeigt, dass die Nachfrage nach standardisierter Information über das Leistungsniveau von Bewerbern groß ist. Deshalb sind zentrale Leistungsstandards durchaus sinnvoll. Sie sollten jedoch nicht als verbindliche Vorgaben festgelegt werden, sondern als anerkannte Messlatte dienen.

4 Bildungspolitische Innovationen und lernende Bildungspolitik

[Folie 19]

Als Reaktion auf die schlechten Ergebnisse der PISA-Studie sind zahlreiche Reformvorschläge propagiert worden, die zur Steigerung der Leistungen der Schüler beitragen sollen. So hat die Kultusministerkonferenz ein Strategiepapier erstellt, in dem eine ganze Reihe von Maßnahmen aufgeführt sind, die in den Ländern durchgeführt werden bzw. geplant sind. Einige Beispiele aus diesem Papier sind eine Initiative gegen Zurückstellungen vom Schulbesuch, Förderprogramme für Schülerinnen und Schüler mit Lese- und Rechtschreibschwäche, verbindliche Leistungsstandards, mehr Lehrerfortbildung und Ganztageschulen.

[Folie 20]

Auch die wissenschaftliche Bildungsforschung hat untersucht, welchen Beitrag Institutionen des Bildungswesens auf Schülerleistungen haben. Als Beispiel sei hier eine Untersuchung von Ludger Wößmann genannt, die auf der TIMSS-Studie basiert, dem internationalen Vergleichstest der mathematischen und naturwissenschaftlichen Fähigkeiten aus den Jahren 1994/95.

Wößmann stellt u.a. bei folgenden Strukturmerkmalen einen positiven Einfluß auf die Testergebnisse fest: zentrale Prüfungen, Autonomie der Schule hinsichtlich Organisation und Personal, Autonomie des einzelnen Lehrers hinsichtlich Lehrmethoden, Aufwand des Lehrers für Vorbereitung und Bewertung von Prüfungen und Interesse der Eltern an der Schule.

Diese und andere Maßnahmen werden von den Befürwortern vehement vertreten. Genauso vehement werden die meisten Vorschläge jedoch auch von Kritikern abgelehnt. Dies ist nicht verwunderlich, da die Wirksamkeit einer speziellen Maßnahme nicht überprüft werden kann, ohne dass man sie durchführt. Internationale Studien wie die von mir zitierte Arbeit von Wößmann helfen hier. Sie können aber praktische Erfahrungen im nationalen Rahmen nicht ersetzen, da es durchaus möglich ist, dass Institutionen, die sich in den meisten Ländern bewährt haben, unter den spezifisch deutschen Bedingungen den Anforderungen nicht gerecht werden. Als Beispiel sei hier das schlechte Abschneiden der Schüler von deutschen Gesamtschulen im PISA-Test erwähnt, während das Gesamtschulsystem anderer Länder sehr erfolgreich ist.

[Folie 21]

Tatsache ist, dass man nicht wirklich weiß, welche bildungspolitischen Maßnahmen Erfolg versprechen. Was die Bildungspolitik deshalb vor allem anderen braucht, ist ein Wettbewerb der Ideen. Dafür muss das Bildungswesen so organisiert werden, dass Innovationen gefördert und neue Ansätze in der Praxis getestet werden. Ein föderales System kann als ein solches Labor der Politik dienen. Dies liegt daran, dass die Anreize für Politiker, innovative Politik im Interesse der Bürger zu gestalten, in einem föderalen System größer sind als in einem unitarischen Staat.

Diese Anreize wirken zunächst einmal disziplinierend. Landespolitiker müssen ein vergleichsweise schwaches Leistungsniveau des heimischen Bildungswesens gegenüber ihren Wählern rechtfertigen, und werden deshalb ganz anders um Problemlösung bemüht sein als Politiker des Zentralstaates, die keinem Vergleich ausgesetzt sind. Die Reformbemühungen, die die PISA-Studie in Deutschland ausgelöst haben, sind der beste Beweis dafür, wie sehr Vergleichswettbewerb die Politik zu erhöhten Anstrengungen animieren kann.

Wichtiger als die disziplinierende Wirkung des politischen Vergleichswettbewerbs sind aber die positiven Innovationsanreize für politischen Entscheidungsträger, die eine dezentrale Aufgabenverantwortung mit sich bringt. Landespolitiker können sich durch innovative Ansätze politisch profilieren und so für höhere Aufgaben empfehlen. Dies gilt in erster Linie für Minister-

präsidenten, die sich für die Kanzlerkandidatur in Position bringen wollen. Daneben gibt es aber durchaus auch Beispiele für Wissenschafts- und Kultusministerinnen und -minister, die durch interessante Politik-Ansätze auf sich aufmerksam gemacht haben.

Entscheidend für den Erfolg der Bildungspolitik ist schließlich, dass gute Ideen übernommen und schlechte wieder aufgegeben werden. In einem föderalen System ist es also die Bildungspolitik selbst, die lernt. In den USA wird die bildungspolitische Debatte auf Staaten- oder Gemeindeebene sehr stark von der Diskussion der Erfahrungen anderer Staaten und Gemeinden geprägt. Aber auch in Deutschland gibt es Ansätze, Neues auszuprobieren und voneinander zu lernen. Als Beispiel sei die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur genannt. Sachsen und Thüringen sind bei der 12jährigen Schulzeit geblieben. Vier Bundesländer haben die Verkürzung von 13 auf 12 Jahre bereits beschlossen, und die zehn anderen führen mehr oder weniger weit reichende Modellversuche durch. Bemerkenswerterweise sind hier einmal zwei ostdeutsche Länder die Vorreiter; jeder kann also von jedem lernen.

[Folie 22]

Im Hochschulbereich können der Siegeszug der Guthabenpunktsysteme oder die Einführung von international ausgerichteten Studiengängen als Beispiele für Innovationen dienen, die sich durchgesetzt haben. Gleichzeitig sieht man aber auch, wie eine zentrale Regelung wie das HRG den Ideenwettbewerb behindert, indem es beispielsweise einen einzigen Weg für die Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses festlegt. Geradezu im Gegensatz zum Ideal der Suche nach der besten Lösung und des Lernens voneinander steht die im sogenannten „Bologna-Prozess“ enthaltene Vorgabe der Europäischen Union, bis 2010 flächendeckend Diplomabschlüsse durch Bachelor- und Masterstudiengänge zu ersetzen. Wenn diese Organisation des Studiums überlegen ist -was mir für die Wirtschaftswissenschaften durchaus plausibel erscheint- warum vertraut man nicht darauf, dass die Mitgliedstaaten und letztlich die Hochschulen die für ihre Studenten beste Lösung selbst wählen?

5 Fazit und Reformvorschläge

[Folie 23]

Hat der deutsche Bildungsföderalismus versagt? Nun, ihm „Versagen“ zu attestieren, wäre sicherlich eine zu strenge Benotung, und strenge Benotungen erteilen wir in der Universität ja nicht. Dennoch kann man nicht bestreiten, dass der deutsche Bildungsföderalismus die Erwartungen nicht erfüllt hat. Bei

dieser Diagnose liegt die Betonung aber nicht auf „Föderalismus“, sondern auf „deutsch“. Die Akteure im deutschen Bildungswesen werden durch zu viele zentrale Koordinations- und Steuerungsmechanismen daran gehindert, neue Ideen zu entwickeln und nach Lösungen zu suchen, die für die jeweilige Situation angemessen sind. Dementsprechend zielen meine Reformvorschläge darauf ab, den Wettbewerb zwischen den Ländern, ja letztlich zwischen den Bildungseinrichtungen zu stärken.

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau trägt sicher ein wenig dazu bei, Länder für die Leistungen zu entschädigen, die sie für Studenten aus anderen Bundesländern erbringen. Dieses Instrument setzt aber nicht an den Migrationsströmen der Studenten an, weshalb ich das GefoS-Modell vorziehe.

Hätte man die ZVS im Jahre 1990 in Ostdeutschland vorgefunden, dann wäre sie, als typische Ausgeburt zentralistischer Planwirtschaft, schon längst abgeschafft worden. Mein Vorschlag ist, dies unverzüglich nachzuholen.

Das Hochschulrahmengesetz schreibt die wichtigen Strukturfragen des Hochschulwesens praktisch vor. Damit im Hochschulbereich Innovation und Ideenwettbewerb stattfinden können, sollte dieses Gesetz deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

Jedes Bundesland sollte die Autonomie seiner Schulen stärken. Zumindest in den Ländern, in denen es zentrale Prüfungen gibt, ist nicht einzusehen, warum es dazu auch noch landesweit einheitliche Lehrpläne geben muss. In einem weiteren Schritt sollte man auch in Deutschland überlegen, die Kommunen stärker in die Finanzierung und Organisation der Schulen einzubeziehen.

Die Kultusministerkonferenz erfüllt eine sehr nützliche Funktion, indem sie Informationen zum Bildungswesen sammelt. Ich kann mir auch gut vorstellen, dass sie das Max-Planck-Institut in Zukunft regelmäßig beauftragt, allgemeine Leistungstests zu entwerfen. Jegliche politische Betätigung ist diesem Gremium dagegen zu untersagen - in einer analogen Anwendung des Kartellverbotes.

Mehr dezentrale Verantwortung in bildungspolitischen Fragen kann letztlich nur dann umgesetzt werden, wenn auch die sonstigen, von der Finanzverfassung gesetzten Rahmenbedingungen ein hinreichendes Maß an Autonomie gewähren. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Gehälter der im Bildungswesen beschäftigten. Auch hier müssen die Länder die Möglichkeit haben, eigene Prioritäten zu setzen.

Im letzten Punkt meiner Vorschlagsliste geht es ums Geld. So wie man keine Bildungspolitik ohne Geld machen kann, kann man keine eigenständige Bil-

dungspolitik ohne eigenes Geld machen. Deshalb müssen Reformen, die auf mehr Autonomie abzielen, auch die Verantwortung für die dazu notwendigen Steuermittel zumindest teilweise dezentralisieren. Deshalb sollte es eine Steuerautonomie für die Länder und eine erweiterte Steuerautonomie für die Gemeinden geben, beispielsweise in Form eines Zuschlagsrechtes zur Einkommensteuer.

Ich bin mir natürlich bewusst, dass eine föderale Reform nicht alleine imstande ist, die Probleme des Bildungswesens zu lösen. Dazu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen von Lehrenden, Lernenden und Eltern. Die föderale Organisation sollte aber ihren Beitrag zu Leistungssteigerung leisten. Ich bin davon überzeugt, dass dieser Beitrag nur in mehr Eigeninitiative liegen kann.

Literaturverzeichnis

Baumert, J., C. Artelt, E. Klieme, M. Neubrand, M. Prenzel, U. Schiefele, W. Schneider, G. Schümer, P. Stanat, K.-J. Tillmann, M. Weiß (Hrsg.) (2002), *PISA 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich: Zusammenfassung zentraler Befunde*, Berlin.

Büttner, T., M. Kraus und J. Rincke (2003), Hochschulranglisten als Qualitätsindikatoren im Wettbewerb der Hochschulen, *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 252-270.

Büttner, T. und R. Schwager (2004), Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen, in: Franz, W., H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Bildung*, 33. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Tübingen, im Erscheinen.

Fabel, O., E. Lehmann und S. Warning (2001), Der relative Vorteil deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Fachbereiche im Wettbewerb um studentischen Zuspruch: Qualität des Studienganges oder des Studienortes? *Zeitschrift für Betriebswirtschaftliche Forschung* 54, 509-526.

Hoxby, C. (2000), Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?, *American Economic Review* 90, 1209-1238.

Kultusministerkonferenz (2002), *PISA 2000 - Zentrale Handlungsfelder: Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern*, Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18.10.2002, Bonn.

Kultusministerkonferenz (2003), *Regelungen der Länder über die Dauer der*

Schulzeit am Gymnasium bis zur Erlangung der Allgemeinen Hochschulreife,
<http://www.kultusministerkonferenz.de/schul/home.htm?pub>

OECD (2003), *Education at a Glance*, Paris.

Poutvaara, P. (2004), *Educating Europe*, CESifo Working Paper 1114, Universität München.

Sandström, F. M. und F. Bergström (2002), *School Vouchers in Practice: Competition Won't Hurt You*, Working Paper 578, IUI, The Research Institute of Industrial Economics, Stockholm.

Statistisches Bundesamt (2001), *Fachserie 14, Reihe 3.1 Finanzen und Steuern*, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2002), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.

Wößmann, L. (2003), *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65, 117-170.



PISA – Schock und Hochschulmisere - Hat der deutsche Bildungsföderalismus versagt?

Robert Schwager

Antrittsvorlesung an der
Georg – August – Universität Göttingen

Volkswirtschaftliches Seminar

5. Mai 2004



PISA-Schock und Hochschulmisere:
Hat der deutsche Bildungsföderalismus versagt?

Inhaltsübersicht

- 1 Zustand und Zukunft des Bildungswesens in Deutschland
- 2 Regionale Vielfalt oder Gleichheit in der Bildungspolitik?
- 3 Bessere Qualität oder Untergang der Bildung durch föderalen Wettbewerb?
- 4 Bildungspolitische Innovationen und lernende Bildungspolitik
- 5 Reformvorschläge



1 Zustand und Zukunft der Bildungspolitik

Die Situation

- Die PISA-Ergebnisse
- Hochschulausgaben im internationalen Vergleich

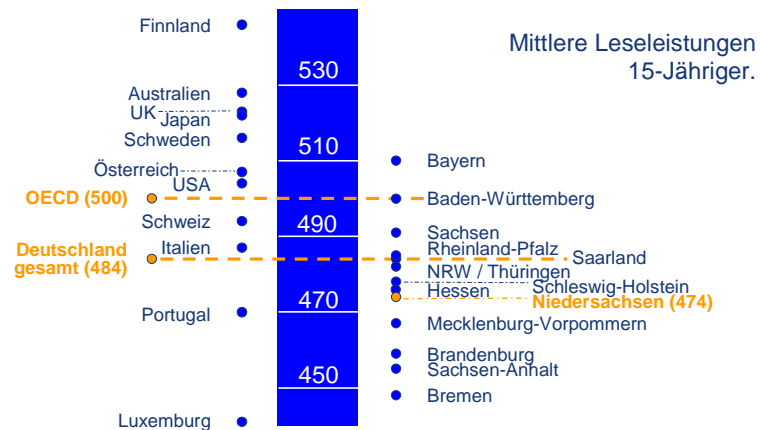
5. Mai 2004

Robert Schwager

3

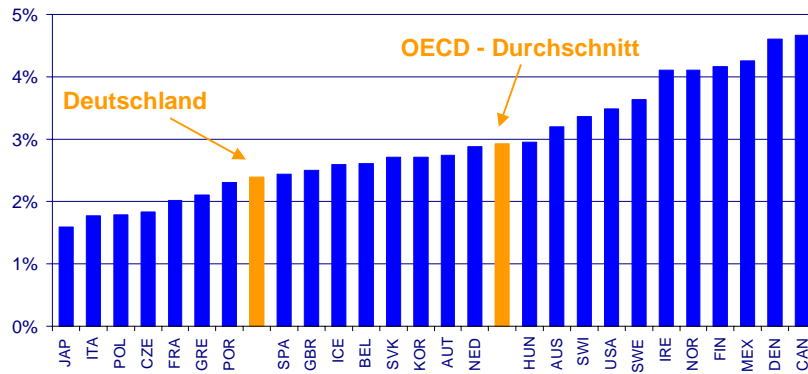


1 Die PISA - Ergebnisse



Quelle: Baumert, J. et al. (2002): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Zusammenfassung zentraler Befunde, Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, S. 17.
5. Mai 2004 Robert Schwager 4

1 Tertiäre Bildung im Staatshaushalt



Anteil der Ausgaben für tertiäre Bildung (Zahlungen für Einrichtungen und Transfers an private Haushalte) an den gesamten Staatsausgaben, 2000.

Quelle: OECD, Education at a Glance, Ausgabe 2003, Paris, Tab. B4.1.

5. Mai 2004

Robert Schwager

5

1 Zustand und Zukunft der Bildungspolitik

Die Situation

- PISA
- Hochschulausgaben im internationalen Vergleich

Demographische Entwicklung

- Rückgang der Schülerzahlen
- Politische Prioritäten einer alternden Gesellschaft

5. Mai 2004

Robert Schwager

6



1 Die föderale Struktur des Bildungswesens

Länderkompetenz

- Art. 70 Abs. 1 GG
- 86% der staatlichen Bildungsausgaben

Zentralisierung und Koordination durch

- KMK
- ZVS
- HRG
- BBO
- BAT
- Bologna-Prozess



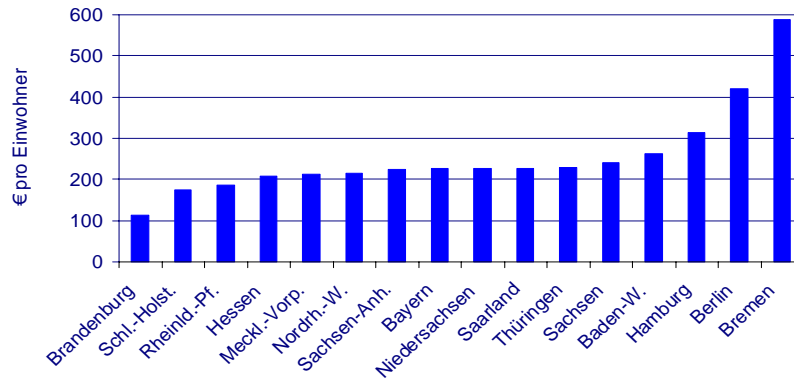
2 Regionale Vielfalt oder Gleichheit?

Respekt vor regionalen Unterschieden

- Bildungspolitische Ziele
- Instrumente der Bildungspolitik
- Ressourcen für die Bildung



2 Hochschulausgaben der Länder



Unmittelbare Ausgaben im Aufgabenbereich Hochschulen, 2001.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1, eigene Berechnungen.

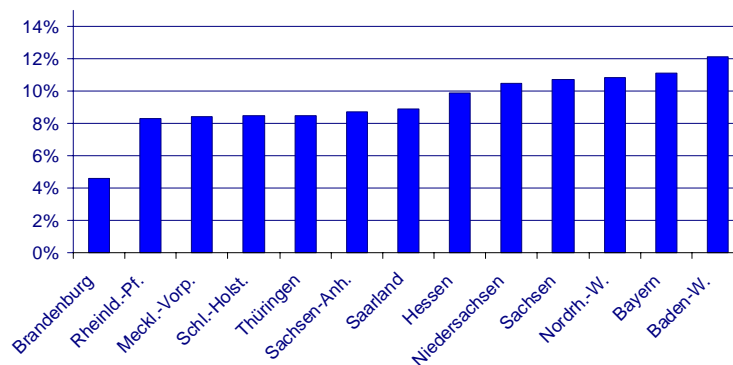
5. Mai 2004

Robert Schwager

9



2 Budgetanteil der Hochschulausgaben



Anteil der Ausgaben im Aufgabenbereich Hochschulen an den
Unmittelbaren Ausgaben der Flächenländer, 2001.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1, eigene Berechnungen.

5. Mai 2004

Robert Schwager

10



2 Regionale Vielfalt oder Gleichheit?

Respekt vor regionalen Unterschieden

- Bildungspolitische Ziele
- Instrumente der Bildungspolitik
- Ressourcen für die Bildung

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

- Art. 72 Abs. 2 GG
- Gleichheit auf welchem Niveau?



2 Abstimmung über PISA-Leistungen im Bundesrat

Land mit PISA – Ergebnis	Stimmen	kumuliert
Bayern	510	6
Baden-Württemberg	500	6
Sachsen	491	4
Rheinland-Pfalz	485	4
Saarland	484	3
Nordrhein-Westfalen	482	6
Thüringen	482	4
Schleswig-Holstein	478	4
Hessen	476	5
Niedersachsen	474	6
Mecklenburg-Vorpommern	467	3
Brandenburg	459	4
Sachsen-Anhalt	455	4
Bremen	448	3
Hamburg	-	3
Berlin	-	4



3 Qualität oder Ruin durch Wettbewerb?

Wettbewerb schafft Leistungsanreize

- Wettbewerb der Hochschulen um Studenten
- Kommunale Verantwortung für Schulen

“Die Qualität der Ausbildung spielt bei der Wahl der Hochschule keine Rolle.”

- Wissenschaftlicher Ruf und Qualität der Lehre haben keinen Einfluss auf die Bewerberzahlen eines Fachbereichs.
(Fabel, Oliver, Erik Lehmann und Susanne Warning, 2002)
- Die Empfehlung der Professoren ist für mobile Studenten von Bedeutung.
(Büttner, Thiess, Margit Kraus und Johannes Rincke, 2003)



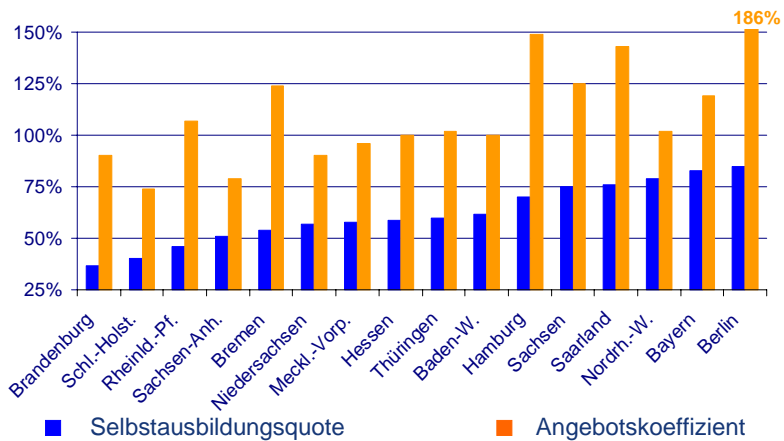
3 Ausbildung auswärtiger Studenten

“Der Ertrag der Ausbildung fällt nicht dem Land zu, das die Hochschule finanziert hat.”



3

Nutzung der Universitäten durch Studenten anderer Bundesländer, 1999



Quelle: Büttner, Thiess und Robert Schwager (2004). Berechnungen auf Basis der Studierendenstatistik.

5. Mai 2004

Robert Schwager

15



3

Ausbildung auswärtiger Studenten

“Der Ertrag der Ausbildung fällt nicht dem Land zu, das die Hochschule finanziert hat.”

- Studiengebühren
- GefoS - Modell
- Akademikersteuer, z.B. €2.100 p.a. in Finnland
(Poutvaara, Panu, 2004)

5. Mai 2004

Robert Schwager

16



3 Schulen in benachteiligten Gebieten

“Wettbewerb zwischen Schulen ruiniert die Schulen in benachteiligten Gebieten.”

- USA: Kommunalen Wettbewerb erhöht die schulischen Leistungen.
(Hoxby, Caroline, 2000)
- Schweden: Gutscheine zum Besuch privater Schulen verbessern die kommunalen Schulen.
(Sandström, F. Mikael und Fredrik Bergström, 2002)



3 Leistungsstandards

“Zentrale Leistungsstandards sind notwendig, um das Niveau der Schulabschlüsse zu sichern.”

- Analogie zur Geldpolitik
- Informationsproblem
- unverbindliche Standards als Leistungsmaßstab



4 Politische Innovationen und lernende Politik

Welche bildungspolitischen Maßnahmen verbessern das Leistungsniveau der Schüler?

Strategiepapier der Kultusministerkonferenz (2002)

- Initiative gegen Zurückstellungen vom Schulbesuch
- Förderprogramme für Schüler mit Lese- und Rechtschreibschwäche
- verbindliche Leistungsstandards
- Lehrerfortbildung
- Ganztageschulen



4 Politische Innovationen und lernende Politik

Wirkungsvolle Maßnahmen im internationalen Vergleich
(Wößmann, Ludger, 2003)

- zentrale Prüfungen
- Autonomie der Schule hinsichtlich Organisation und Personal
- Autonomie des Lehrers hinsichtlich Lehrmethoden
- Aufwand des Lehrers für Prüfungen
- Interesse der Eltern an der Schule



4 Föderalismus als Labor der Politik

Leistungs- und Innovationsanreize für Politiker

- Ländervergleich und politische Verantwortung
- Profilierung durch innovative Ansätze

Lernende Bildungspolitik

Dauer bis zum Abitur

12 Jahre	13 Jahre; 12 Jahre geplant bzw. eingeführt	13 Jahre; Modellversuche mit 12 Jahren
Sachsen ¹ , Thüringen ^{1,2}	Baden-Württemberg, Hamburg ³ , Mecklenburg- Vorpommern, Saarland	Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen ⁴ , Nordrhein- Westfalen ⁴ , Rheinland-Pfalz ⁴ , Sachsen- Anhalt, Schleswig-Holstein

¹ Musikgymnasium 13 J., ² Sportgymnasium 13 J., ³ integrierte Gesamtschulen 13 J.,
⁴ nur einzelne Klassen bzw. Schüler. Quelle: Kultusministerkonferenz.

5. Mai 2004

Robert Schwager

21



4 Föderalismus als Labor der Politik

Innovation und zentrale Planung im Hochschulbereich

- Guthabenspunktssysteme
- international ausgerichtete Studiengänge
- Qualifizierungsweg für Nachwuchswissenschaftler
- Europäische Angleichung der Studienabschlüsse

5. Mai 2004

Robert Schwager

22



5 Reformvorschläge

- GefoS anstelle der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau
- Abschaffung der ZVS
- Aufhebung des HRG
- Freie Schulwahl und Schulautonomie
- KMK als Informationsstelle
- Spielraum der Länder bei Tarifverträgen und in der Beamtenbesoldung
- Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden